

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

C 227



Uitgave  
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

61e jaargang

28 juni 2018

Inhoud

I *Resoluties, aanbevelingen en adviezen*

ADVIEZEN

**Europees Economisch en Sociaal Comité**

**532e zitting van het EESC, 14.2.2018-15.2.2018**

2018/C 227/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over lessen trekken uit het verleden: vermijden van strikte bezuinigingsmaatregelen in de EU (initiatiefadvies) . . . . .	1
2018/C 227/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over industriële veranderingen in de gezondheidssector (initiatiefadvies) . . . . .	11
2018/C 227/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van Turkije in de vluchtelingen-crisis (initiatiefadvies) . . . . .	20
2018/C 227/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling in vrijhandelsovereenkomsten van de EU (initiatiefadvies) . . . . .	27
2018/C 227/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bevordering van klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren (verkennend advies op verzoek van de Europese Commissie) . . . . .	35

NL

### III Voorbereidende handelingen

#### EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

##### 532e zitting van het EESC, 14.2.2018-15.2.2018

2018/C 227/06	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 — Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa (COM(2017) 572 <i>final</i> ), 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 — Investeringsondersteuning via een vrijwillige voorafgaande beoordeling van de aanbestedingsaspecten van grote infrastructuurprojecten (COM(2017) 573 <i>final</i> ) en over de aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2017 betreffende de professionalisering van overheidsopdrachten — Ontwikkeling van een architectuur voor de professionalisering van overheidsopdrachten (C(2017) 6654 <i>final</i> — SWD(2017) 327 <i>final</i> ) . . . . .	45
2018/C 227/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's en voor nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in het kader van de geïntegreerde benadering van de Unie om de CO <sub>2</sub> -emissies van lichte voertuigen te beperken en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 715/2007 (COM(2017) 676 <i>final</i> — 2017/0293 (COD)) . . . . .	52
2018/C 227/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2009/22/EG van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad (COM(2017) 637 <i>final</i> ) . . . . .	58
2018/C 227/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit); Verordening (EU) nr. 1094/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen); Verordening (EU) nr. 1095/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten); Verordening (EU) nr. 345/2013 betreffende Europese durfkapitaalfondsen; Verordening (EU) nr. 346/2013 betreffende Europese sociaalondernemerschapfondsen; Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten; Verordening (EU) 2016/1011 betreffende indices die worden gebruikt als benchmarks voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten of om de prestatie van beleggingsfondsen te meten, en Verordening (EU) 2017/1129 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereguleerde markt worden toegelaten (COM(2017) 536 <i>final</i> — 2017/0230 (COD)) en een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten en van Richtlijn 2009/138/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (COM(2017) 537 <i>final</i> — 2017/0231 (COD)) en een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1092/2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's (COM(2017) 538 <i>final</i> — 2017/0232 (COD)) . . . . .	63
2018/C 227/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Investeren in een slimme, innovatieve en duurzame industrie — Een hernieuwde strategie voor het industriebeleid van de EU (COM(2017) 479 <i>final</i> ) . . . . .	70
2018/C 227/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking 2003/17/EG van de Raad wat betreft de gelijkwaardigheid van in Brazilië verrichte veldkeuringen van gewassen voor de teelt van zaaizaad van groenvoedergewassen en gewassen voor de teelt van zaaigranen en de gelijkwaardigheid van in Brazilië voortgebrachte zaaizaden van groenvoedergewassen en zaaigranen, alsook wat betreft de gelijkwaardigheid van in Moldavië verrichte veldkeuringen van gewassen voor de teelt van zaaigranen, gewassen voor de teelt van groentezaad en gewassen voor de teelt van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen en de gelijkwaardigheid van in Moldavië voortgebrachte zaaigranen, groentezaden en zaaizaden van oliehoudende planten en vezelgewassen (COM(2017) 643 <i>final</i> — 2017/0297 (COD)) . . . . .	76

2018/C 227/12	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een kader voor het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens in de Europese Unie (COM(2017) 495 <i>final</i> — 2017/0228 (COD)) . . . . .</p>	78
2018/C 227/13	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake Enisa, het agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging, tot intrekking van Verordening (EU) nr. 526/2013, en inzake de certificering van de cyberbeveiliging van informatie- en communicatietechnologie („de cyberbeveiligingsverordening”) (COM(2017) 477 <i>final/2</i> 2017/0225 (COD)) . . . . .</p>	86
2018/C 227/14	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Jaarlijkse groeianalyse 2018 (COM (2017) 690) . . . . .</p>	95
2018/C 227/15	<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 92/66/EEG van de Raad tot vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van de ziekte van Newcastle (COM(2017) 742 <i>final</i> — 2017/0329 (COD)) . . . . .</p>	101
2018/C 227/16	<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 Verordening (EU) 2016/1139 wat betreft de bandbreedtes voor de visserijsterfte en het vrijwaringsniveau voor bepaalde haringbestanden in de Oostzee (COM(2017) 774 <i>final</i> — 2017/0348 (COD)) . . . . .</p>	102
2018/C 227/17	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Verordening (EU) nr. 256/2014 van het Europees Parlement en de Raad inzake de mededeling aan de Commissie van investeringsprojecten met betrekking tot energie-infrastructuur binnen de Europese Unie (COM(2017) 769 <i>final</i> — 2017/347 (COD)) . . . . .</p>	103



## I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

## ADVIEZEN

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

532e ZITTING VAN HET EESC, 14.2.2018-15.2.2018

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over lessen trekken uit het verleden:  
vermijden van strikte bezuinigingsmaatregelen in de EU**

(initiatiefadvies)

(2018/C 227/01)

Rapporteur: **José LEIRIÃO**

Besluit van de voltallige vergadering	21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	29.1.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	177/26/18
(voor/tegen/onthoudingen)	

### **Inleiding**

Aan dit advies is meegewerkt door vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en sociale partners uit de sociaaleconomische raden van de drie lidstaten (Griekenland, Ierland en Portugal) waaraan het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) een studiebezoek heeft gebracht. Bedoeling van deze bezoeken was getuigenissen te verzamelen over de negatieve gevolgen van het bezuinigingsbeleid van de trojka op sociaal vlak, in het bedrijfsleven en op het niveau van de sociale en burgerdialoog.

### **1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. De eerste les die uit de crisis kan worden getrokken is dat de eurozone niet was toegerust om de financiële crisis het hoofd te bieden. Het Comité is dan ook ingenomen met het voornemen van de Commissie om fundamentele hervormingen uit te voeren waarbij wordt teruggekomen van het bezuinigingsbeleid, en de Economische en Monetaire Unie wordt verdiept. Dit zijn in de ogen van het Comité de uitgangspunten voor een groot Europees verbond dat weer een „gemeenschappelijke Europese lotsbestemming” wil nastreven en het vertrouwen van alle Europeanen wil terugwinnen.

1.2. De opzet van de aanpassingsprogramma's bevat diverse tegenstrijdigheden op verschillende niveaus. Het gaat onder meer om de coördinatie en samenhang tussen de trojka-partners (IMF, Commissie, ECB) op het gebied van planning, het inschatten van de ernst van mogelijke risico's van de crisis en de anticipatie daarop, het feit dat niet altijd lessen werden getrokken uit vorige crises of dat een en ander niet kon worden uitgevoerd in de nieuwe muntunie, en een zeker gebrek aan evenwicht tussen de IMF-mechanismen en de instrumenten van het macro-economische beleid in de eurozone. Het EESC erkent de deskundigheid van het IMF maar zou graag zien dat bij toekomstige crisissituaties in een EU-lidstaat enkel de EU-instellingen verantwoordelijk zijn voor de uitwerking en uitvoering van aanpassingsprogramma's. Mocht het nodig zijn partnerschappen met externe instellingen aan te gaan, dan moeten de Europese Unie en de eurozone een voortrekkersrol spelen en hun optreden afstemmen op de „Europese waarden”; zo moeten de sociale en de civiele dialoog en de sociale rechten van de EU worden versterkt. Bij de aanpak van toekomstige crises moeten de doelstellingen op budgettair en sociaal vlak en inzake verbetering van de kwaliteit van het bedrijfsleven meer met elkaar in evenwicht worden gebracht.

1.3. De crisis en de aanpassingsprogramma's voor de drie lidstaten in kwestie waren er de oorzaak van dat deze landen op economisch, financieel en sociaal gebied in bepaalde gevallen wel 20 jaar terug in de tijd werden gekatapulteerd, wat de productiefactoren en de werking van de arbeidsmarkt onherstelbare of enkel op zeer lange termijn te herstellen schade heeft toegebracht. Het Comité verzoekt de Commissie om „aanvullende programma's voor economisch en sociaal herstel” in het leven te roepen, die samen met of na de aanpassingsprogramma's zouden worden uitgevoerd, om het concurrentievermogen weer op het hoogste niveau te krijgen en zo de convergentie nieuw leven in te blazen.

1.4. De Commissie moet zich weer gaan richten op de Europese waarden van solidariteit en onmiddellijk buitengewone maatregelen treffen om de meest hulpbehoevenden die in extreme armoede leven en geen toegang hebben tot voedsel, huisvesting, medische hulp en geneesmiddelen te helpen. Er moet een specifiek programma voor het herstel van de sociale dimensie worden opgezet voor de landen waar de aanpassingsprogramma's werden of worden uitgevoerd. Daarbij moet de hand worden gehouden aan de beginselen van de onlangs door de EU aangenomen Pijler van sociale rechten die in de drie lidstaten in kwestie van kracht is.

1.5. Door het bezuinigingsbeleid is het aantal armen (of het nu gaat om werknemers, werklozen, mensen die inactief zijn of daklozen) dramatisch gestegen. De Commissie zou zo snel mogelijk een „Europese strategie voor de uitbanning van armoede in de EU en de integratie van daklozen” moeten opstellen en de nodige middelen moeten vrijmaken, niet alleen voor de opvang van deze mensen maar ook voor specifieke opleidingsprogramma's waarbij vaardigheden worden aangeleerd die zijn afgestemd op banen in zowel de openbare (gemeenten) als de particuliere sector. Daarnaast is het van kapitaal belang dat samen met de lidstaten een plan wordt uitgewerkt om bedrijven en burgers met een schuldenlast, die hun leningen niet kunnen afbetalen, er weer bovenop te helpen en zo te voorkomen dat zij failliet gaan en er beslag wordt gelegd op hun woning.

1.6. De regels van het stabiliteits- en groeipact, de buitensporigtekortprocedure en het begrotingspact en de daaruit voortvloeiende bezuinigingsmaatregelen in de eurozone zijn nefast voor de landen die nog de gevolgen ondervinden van de crisis. Zij vormen immers een belemmering voor openbare investeringen en steun voor het creëren van nieuwe banen in de privésector, aangezien de landen die de regels niet naleven strenge sancties en straffen wachten. Deze situatie heeft de ongelijkheid in Europa nog verdiept: de arme landen worden steeds armer en komen door deze beperkingen in een vicieuze cirkel terecht. Het Comité is voorstander van een hervorming van het Verdrag van Lissabon om duidelijk te maken dat solidariteit en het beleid inzake samenwerking en economische groei steeds voorrang moeten krijgen en reële alternatieven zijn voor het bezuinigingsbeleid. Het Comité stelt voor na te gaan of de „**gulden regel voor overheidsinvesteringen**” een geschikt instrument is om overheidsinvesteringen in de eurozone een nieuwe impuls te geven en niet alleen te zorgen voor groei, werkgelegenheid en het bevorderen van ondernemerschap en nieuwe vaardigheden voor de toekomstige arbeidsmarkt, maar ook voor een gelijke lastenverdeling tussen de generaties, zodat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn verzekerd is en de belastingdruk eerlijk wordt verdeeld tussen de verschillende generaties en de verschillende maatschappelijke en economische geledingen, om te voorkomen dat bepaalde groepen buitensporig worden belast en andere daar de vruchten van plukken.

1.7. De laatste twee jaar is de werkloosheid in de EU afgenomen, met name in de lidstaten waar „aangepassingsprogramma's” worden uitgevoerd. Er zij echter op gewezen dat dit niet louter te danken is aan de economische groei, maar ook aan de emigratie van honderdduizenden werknemers en het feit dat mensen steeds vaker worden gedwongen een deeltijdbaan te aanvaarden. Toch blijven **de armoedecijfers en materiële ontberingen op verschillende niveaus** stijgen, wat te maken heeft met de lagere lonen en de nieuwe banen die geen zekerheid bieden: er zijn banen gecreëerd in het toerisme en andere sectoren waar laaggeschoolden terecht kunnen. Er is met andere woorden meer werkgelegenheid, die evenwel niet het concurrentievermogen ten goede komt of toegevoegde waarde biedt. Het Comité zou graag zien dat specifieke financiële middelen worden vrijgemaakt voor werkgelegenheid in de gezondheidssector en andere sectoren die getroffen worden door de emigratie (wetenschap, programmeren, nieuwe technologieën, ingenieurswetenschappen en geneeskunde), om zo emigranten ertoe aan te zetten terug te keren naar hun land van herkomst.

1.8. Digitalisering, robotisering en kunstmatige intelligentie leiden tot verregaande veranderingen van de economie, de arbeidsmarkt — er ontstaan nieuwe vormen van werk — en vaardigheden, en zetten de structuren van de samenleving op losse schroeven, met inbegrip van de automatische stabilisatoren. Hoezeer het aantal mensen dat buiten de boot valt hierdoor nog zal toenemen valt moeilijk te voorspellen. De ideeën die op tafel liggen voor de uitwerking van een „universele basiswerkloosheidsverzekering op Europees niveau” moeten nader worden onderzocht. Voorts moet ook worden nagegaan of voor de hele EU minimumnormen voor nationale werkloosheidsregelingen kunnen worden vastgesteld, om zo deze uitdagingen met succes te kunnen aanpakken en alle burgers fatsoenlijke sociale bescherming te kunnen bieden tijdens hun hele beroepsleven (15-65 jaar). In het licht van het uitbannen van armoede zou de Commissie daarnaast ook een „leefbaar minimuminkomen” moeten invoeren, terwijl Europa zich ertoe zou moeten verbinden om niemand aan zijn lot over te laten.

1.9. In de toekomstige aanpassingsprogramma's moet rekening worden gehouden met alle aspecten en belangen die ter sprake zijn gekomen tijdens de sociale en burgerdialogen met de vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties. Voorts moet de Commissie „econometrische modellen met een menselijk gezicht” uitwerken, waarin parameters worden opgenomen met betrekking tot bescherming van de sociale dimensie en de versterking van ondernemingen, zodat een tweeledig doel wordt bereikt: het scheppen van maatschappelijk welzijn en een duurzame verbetering van de kwaliteit van het bedrijfsleven. De sociale partners en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld moeten deel uitmaken van de groep voor monitoring en evaluatie van het programma, op gelijke voet met de vertegenwoordigers van de EU, de ECB en anderen, zodat het maatschappelijk middenveld zijn constructieve rol beter kan vervullen en het economische en sociale model niet wordt ondermijnd, zoals in de hierboven bedoelde gevallen gebeurde. De instellingen die de aanpassingsprogramma's opstellen, controleren en beoordelen moeten zich onderwerpen aan democratische controle (van bijvoorbeeld het nationale parlement). Dergelijke controles en beoordelingen moeten om de zes maanden of volgens een ander passend geacht tijdschema plaatsvinden, zodat onherstelbare schade wordt voorkomen en een en ander tijdig kan worden rechtgetrokken. De indicatoren voor de macro-economische evaluatie moeten worden aangevuld met het sociaal scorebord waarbij verder wordt gekeken dan het bbp, en dat moet worden herzien in het licht van de Europese Pijler van sociale rechten.

1.10. De overheidsschuld van de drie lidstaten is tot duizelingwekkende hoogte gestegen en de verschuldigde rentes zetten een rem op de openbare investeringen in de economische ontwikkeling en maken dat minder wordt geïnvesteerd in sociale bescherming, volksgezondheid, onderwijs, pensioenen, werkloosheidsuitkeringen en steun aan de meest achtergestelde bevolkingsgroepen die overal buiten de boot vallen. Deze lidstaten, met uitzondering van Ierland, blijven kreunen onder een zware schuldenlast kreunen, een situatie die nog wordt verergerd door de speculatie op de financiële markten. Het Comité zou graag zien dat de Commissie dit thema bovenaan de Europese agenda zet en gevolg geeft aan de conclusies van de deskundigengroep inzake een schuldaflossingsfonds en eurobills, die in juli 2013 door de Commissie werd benoemd. Het Comité is ingenomen met het programma van de ECB voor kwantitatieve versoepeling, de aankoop van staatsschuld van de lidstaten, waarmee een beslissende stap werd gezet op weg naar economisch herstel en beheer van de staatsschuld in de lidstaten waar aanpassingsprogramma's werden uitgevoerd.

1.11. Net nu het Europese project 60 jaar bestaat wordt het zwaar op de proef gesteld en rijzen er twijfels over het voortbestaan ervan, die onder meer samenhangen met de brexit. De kloof tussen het maatschappelijk middenveld en de bestuursstructuren van de Commissie is onder meer te wijten aan het feit dat de EU de verwachtingen van de burgers ten aanzien van economische convergentie en inclusieve groei niet heeft waargemaakt. Hoewel het ernaar uitziet dat de groei onlangs weer in gang is gezet, is de eurozone als geheel een decennium teruggegaan in de tijd, met een bbp dat pas in 2015 weer het niveau van vóór de crisis, nl. van 2008, heeft bereikt. Er is behoefte aan een pragmatisch en ambitieus initiatief voor een nieuwe, veerkrachtiger en burgervriendelijke economische en monetaire unie. Een dergelijke hervorming vereist een betere coördinatie van het economisch beleid en moet het beste uit twee werelden verenigen: het model van Noord- en Midden-Europa, dat grotendeels gebaseerd is op concurrentie en de marktregels, en het Zuid-Europese model, dat stoelt op solidariteit, het delen van risico's en integratie. Het Comité wil daar nog aan toevoegen dat de Unie geen afstand mag doen van het beginsel van gedeelde solidariteit, in het bijzonder wanneer zij te maken krijgt met extreme situaties zoals de toenemende armoede, de inkomenskloof en het beheer van de migratiestromen, en dat de lidstaten niet mogen vasthouden aan de overtuiging dat het nu elk voor zich is.

1.12. Toen de staatsschuldencrisis in alle hevigheid losbarstte, speelden de kredietbeoordelaars daarbij een beslissende rol. Het feit dat Lehman Brothers op het moment van zijn faillissement in 2008 — de aanvang van de financiële crisis in de VS — nog steeds kon bogen op de hoogste rating, heeft de geloofwaardigheid van de kredietbeoordelaars geen goed gedaan. De Commissie zou kunnen voorstellen een onafhankelijke internationale instelling in het leven te roepen die zich bezighoudt met de evaluatie van de geloofwaardigheid en onpartijdigheid van de beoordelingen. Ook zou zij moeten ijveren voor de oprichting van een Europees ratingbureau.

1.13. Bij de aanpak van toekomstige crises in de EU moeten de doelstellingen op budgettair en sociaal vlak meer met elkaar in evenwicht worden gebracht en moet verder worden gekeken dan de louter macro-economische kant van de zaak; er dient rekening te worden gehouden met andere aspecten, zoals de kloof op het vlak van inkomens en rijkdom, armoedebestrijding, een sterk en concurrerend bedrijfsleven, inclusieve groei en werkgelegenheid, klimaatverandering, deelname van vrouwen aan het arbeidsproces, en corruptie. We moeten „verder kijken dan de schuld en oog hebben voor de burgers en het leven”.

## 2. Algemene inleiding

2.1. De oorsprong van de financiële crisis in Griekenland, Ierland en Portugal moet worden gezocht in de gevolgen van de financiële crisis in de VS en de toetreding van deze landen tot de euro. De verslapping van het toezicht op de overheidsuitgaven en de banken had een explosieve en ongecontroleerde economische groei tot gevolg; daarnaast bleven overheidsbedrijven leningen met staatsgarantie aangaan, waardoor de overheidsuitgaven de pan uit rezen. Resultaat was dat het begrotingstekort al snel uit de hand liep en dat ook de handels- en betalingsbalansen negatief uitvielen.

2.2. De financiële liberalisering en de ongebreidelde stijging van het aantal bankleningen door de agressieve verkooppraktijken van banken hebben de schuldenlast van huishoudens en kleine en middelgrote ondernemingen doen toenemen, met als gevolg dat zij niet meer aan hun afbetalingsverplichtingen konden voldoen; ook de banken kregen te maken met een buitensporige schuldenlast, waardoor het aantal niet-renderende leningen ten gevolge van speculatie toenam en het normale functioneren van het bankwezen op de helling kwam te staan. Het feit dat de overheid vasthield aan een procyclisch begrotingsbeleid leidde tot een gevaarlijke stijging van het begrotingstekort en de staatsschuld en maakte de drie lidstaten in kwestie bijzonder kwetsbaar voor speculatie met leningen van internationale investeerders. Deze kwalijke praktijken waren er de oorzaak van dat belastinggeld van de burgers werd gebruikt om te voorkomen dat grote banken failliet gingen, en hebben de staatsschulden aldus nog verder doen toenemen.

2.3. De wereldwijde crisis die in 2007-2008 begon legde de zwakke punten van de nog jonge munt bloot en bracht de eurozone zware slagen toe (tussen het derde kwartaal van 2011 en het eerste kwartaal van 2013). Hoewel de lidstaten die als eerste getroffen werden geen deel uitmaakten van de eurozone kwam vervolgens ook de kwetsbaarheid van bepaalde eurolanden aan het licht en bleken de gevolgen rampzalig. De getroffen landen zagen zich verplicht een aantal moeilijke beslissingen te nemen en belastinggeld te gebruiken om de banken financieel te steunen en overeind te houden. De banksector was in de problemen gekomen na het uiteenspatten van de financiële en vastgoedbubbels, die in de voorgaande jaren waren blijven uitdijen. Samen met de lagere inkomsten en hoge uitgaven ten gevolge van de „grote recessie” heeft dit alles ertoe geleid dat de overheidsschuld in Europa dramatisch toenam en van gemiddeld 70 % van het bbp tegen midden 2014 gestegen was tot 92 %<sup>(1)</sup>.

2.4. Griekenland, Ierland en Portugal kregen in die tijd de allerlaagste score van de kredietbeoordelaars, met als gevolg dat de internationale investeerders de rentetarieven zo sterk verhoogden dat het voor deze lidstaten ondoenlijk werd om hun begrotingstekorten op de financiële markten te financieren. Om een „bankroet” te vermijden gingen deze landen de Europese Commissie om leningen vragen, om zo hun activiteiten te financieren tegen meer betaalbare rentetarieven en ten minste de ambtenarensalarissen en de sociale uitkeringen te kunnen uitbetalen. De Commissie klopte aan bij het IMF, dat immers beschikte over uitgebreide ervaring op dit gebied, met het oog op de oprichting door de Commissie, de Europese Centrale Bank (ECB) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) van een consortium (trojka), dat de lidstaten in kwestie de nodige bedragen leende om te voorkomen dat zij in gebrek zouden blijven; als tegenprestatie echter moesten deze landen zich ertoe verbinden economische, financiële en fiscale aanpassingsprogramma's uit te voeren, die gericht waren op de volgende algemene doelstellingen:

- structurele hervormingen om de groei en de werkgelegenheid een nieuwe impuls te geven, het concurrentievermogen te verbeteren en het structurele tekort aan te pakken (opgemerkt zij dat in deze periode en als gevolg hiervan de werkloosheid exponentieel steeg en duizenden ondernemingen failliet gingen; bovendien werd de sociale dialoog opgeschort en de arbeidswetgeving herzien, iets waarvan de werknemers het slachtoffer waren); begrotingsconsolidatie door middel van structurele maatregelen en een betere en meer doeltreffende begrotingscontrole;
- schuldafbouw in de financiële sector en herkapitalisatie van banken;
- de herkapitalisatie van banken hield in dat de overheid van de betrokken lidstaten zich garant stelde en de verantwoordelijkheid droeg, en heeft zo bijgedragen aan de exponentiële groei van de overheidsschuld.

2.5. Deze zogenoemde bezuinigingsmaatregelen waren funest voor de mensen die toch al te maken kregen met toenemende werkloosheid en hoge schuldenlasten, alsook voor de bedrijven, met name de kleine en middelgrote ondernemingen die de negatieve gevolgen ondervonden van de kredietschaarste en de sterke daling van de economische activiteit. De trojka sloot echter de ogen voor de dramatische gevolgen van haar beleid op sociaal gebied en voor het bedrijfsleven, met name voor de kleine en middelgrote ondernemers.

<sup>(1)</sup> Easterly 2002; IMF (2010) Greece Request for Stand By Arrangement; Landenverslag nr 10/110, mei; Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union, Europese Commissie, 31 mei 2017.



2.6. Het EESC erkent dat de omvang van de crisis de economische, sociale én politieke veerkracht van de Europese Unie in het algemeen en de Economische en Monetaire Unie (EMU) in het bijzonder zwaar op de proef heeft gesteld. Het moge nu duidelijk zijn dat crisispreventie niet alleen inhoudt dat rekening wordt gehouden met de cijfers die de economische groei van een lidstaat uitdrukken, maar dat ook moet worden gekeken naar de kwaliteit van die groei en dat de macro-economische factoren die doorslaggevend zijn voor de duurzaamheid van deze dynamiek, in kaart moeten worden gebracht <sup>(2)</sup>. Als serieus werk was gemaakt van dit soort toezicht, dan zou de crisis in bedoelde lidstaten minder catastrofaal zijn uitgevallen dan nu het geval is.

### 3. Korte beschrijving van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het ingrijpen van de trojka in Portugal

3.1. Zelfs toen er nog sprake was van hoge tarieven en douanerechten en het land nog een eigen munt had en dus kon devalueren, bedroeg het tekort op de handelsbalans tussen 1974 en 1995 gemiddeld 9,1 % van het bbp, terwijl dat in de periode van 1996 tot 2010, waarin de euro werd ingevoerd, 8,5 % van het bbp was. Volgens deze cijfers is het verlies aan concurrentievermogen niet te wijten aan de euro.

3.2. De Portugese overheidsschuldencrisis hangt met andere woorden niet in de eerste plaats samen met het verlies aan concurrentievermogen van de exportsector, maar met het feit dat door de invoering van de euro de automatische stabilisatoren verdwenen die hielpen de netto buitenlandse schuld op een aanvaardbaar niveau te houden en het begrotingstekort in de hand te houden. In het licht van deze verklaring werd gekozen voor een nieuwe aanpak van de Portugese crisis, waarbij een hele andere koers wordt gevolgd dan die van de trojka <sup>(3)</sup>.

3.3. Het financiële pakket van 78 miljard euro (nagenoeg 45 % van het bbp) voor de periode 2011-2014 moest de financiële stabiliteit van Portugal, de eurozone en de Europese Unie veiligstellen. Het programma telde 222 maatregelen voor diverse sectoren, die tijdens de looptijd herhaaldelijk werden herzien, waarbij de bezuinigingsmaatregelen nog werden aangescherpt. Deze maatregelen werden gezien als een overkoepelend plan om het land volledig te hervormen <sup>(4)</sup>.

### 4. Korte beschrijving van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het ingrijpen van de trojka in Ierland

4.1. Bij de toetreding van Ierland tot de EU bedroeg het gemiddelde inkomen 63 % van het EU-gemiddelde; een paar jaar later echter was dat al 125 %, hoger dus dan het Europese gemiddelde, wat ondanks de diepe crisis nog steeds het geval is. De economische groei bereikte een hoogtepunt in de periode 1994-2000, met een bbp dat gemiddeld met 9,1 % per jaar steeg. In de periode van 2008 tot en met 2010 kelderde het bbp evenwel met circa 13 % per jaar. De binnenlandse vraag is sinds begin 2008 in vrije val. Het bezuinigingsbeleid dat werd gevoerd naar aanleiding van het financiële aanpassingsprogramma had tot gevolg dat een heel decennium verloren is gegaan <sup>(5)</sup>.

4.2. De eerste jaren na de invoering van de euro, tot 2007/2008, kende Ierland een hausse op de woningmarkt en schoten de vastgoedprijzen de hoogte in. De kredietexpansie was met name een zaak van speculatieve hypothecaire kredieten. Toen de financiële crisis uitbrak en de vastgoedprijzen niet langer stegen, doken de belastinginkomsten, die nauw verband hielden met de hausse op de woningmarkt, omlaag. Resultaat was een scherpe stijging van het tekort, wat funeste gevolgen had voor het financiële stelsel en de koersen van de grootste Ierse banken deed inzakken <sup>(6)</sup>.

4.3. Op 21 november 2010 vroeg Ierland als tweede land van de eurozone om financiële steun. Het programma bestond uit een lening van 85 miljard euro, waarvan 35 miljard bestemd was voor het financiële stelsel <sup>(7)</sup>. Op 14 november 2013 verklaarde de Eurogroep dat het economische aanpassingsprogramma vruchten had afgeworpen en dat Ierland tegen het eind van het jaar uit het programma zou kunnen stappen.

### 5. Korte beschrijving van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het ingrijpen van de trojka in Griekenland

5.1. In de periode 2001-2007 was Griekenland na Ierland het land met de grootste economische groei in de eurozone, met een gemiddelde stijging van het bbp van 3,6 % tussen 1994 en 2008. Het endemische macro-economische onevenwicht en de structurele tekortkomingen werden tijdens deze periode van aanhoudende groei echter nog geaccentueerd door de zwakte van het nationale en Europese politieke bestel.

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies over macro-economische onevenwichtigheden, (PB C 218 van 23.7.2011, blz. 53).

<sup>(3)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(4)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(5)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(6)</sup> EESC-studie „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland” (2013).

<sup>(7)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

5.2. De nationale spaarquote daalde tussen 1974 en 2009 met 32 procentpunten, wat het tekort op de lopende rekening en de chronische externe schuld deed toenemen. De ongebreidelde overheidsuitgaven in combinatie met het onvermogen om voldoende belastingopbrengsten te genereren hebben de overheidsschuld doen oplopen <sup>(8)</sup>.

5.3. In augustus 2015 werd besloten een derde stabiliteitsprogramma op te starten, waarvan de beleidsvoorwaarden tot in detail werden uiteengezet in het bijvoegsel bij het memorandum van overeenstemming; zo werd onder meer bepaald dat een beoordeling van de sociale effecten moest worden opgesteld. Een en ander was bedoeld als bijdrage van de Commissie aan de onderhandelingen en als leidraad voor het toezicht op de uitvoering. Hiermee werd gevolg gegeven aan de oproep van voorzitter Jean-Claude Juncker uit 2014, die erop aandrong dat toekomstige steun- en hervormingsprogramma's niet alleen gepaard zouden gaan met een beoordeling van de budgettaire houdbaarheid, maar ook van de sociale effecten, en erop wees dat een openbaar debat over de sociale impact van de structurele hervormingen op gang moest worden gebracht. De Commissie is zich ten volle bewust van de sociale situatie in Griekenland en is van mening dat verbetering cruciaal is voor duurzame en inclusieve groei <sup>(9)</sup>.

5.4. Op 15 juni 2017 heeft de Europese Raad besloten Griekenland een bijkomende lening te verstrekken om het economische, financiële en sociale herstel te bespoedigen.

## 6. De macro-economische, sociale en financiële resultaten van het aanpassingsprogramma

6.1. Algemeen gesproken was het enige positieve punt van de aanpassingsprogramma's dat zij Ierland en Portugal hebben geholpen om uit de buitensporigtekortprocedure te stappen en opnieuw toegang te krijgen tot de financiële markten tegen aanvaardbare financieringsvoorwaarden. Sinds 2014 is het begrotingstekort gedaald, de uitvoer toegenomen, met een verbetering van het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans tot gevolg (goederen, diensten en kapitaal), en zijn de economische groei en de werkgelegenheid verbeterd. Op alle andere vlakken, met name wat maatschappelijk welzijn en waardevermindering van de macro-economische factoren aangaat, was en is de situatie ronduit rampzalig, iets waarvan de gevolgen zich nog lang zullen doen gevoelen. Op sommige vlakken is de schade onomkeerbaar. We denken dan aan de emigratie van hooggeschoolden, die negatieve gevolgen heeft voor de groeimogelijkheden en de innovatie en ontwikkeling in de landen van herkomst, de enorme toename van de armoede, de verdieping van de inkomenskloof en de ongelijke toegang tot elementaire gezondheidszorg en het algemene welzijn van de bevolking <sup>(10)</sup>.

## 7. Lessen uit het verleden die tot nieuw en innovatief Europees beleid moeten leiden

7.1. Het moge duidelijk zijn dat de Europese Unie — net als de eurozone — volstrekt onvoorbereid was op een financiële crisis in haar lidstaten, zodat zij de voorstellen van het IMF klakkeloos heeft overgenomen, in plaats van deze af te stemmen op de gemeenschappelijke Europese normen en waarden van solidariteit. In het geval van Griekenland heeft de EU kostbare tijd verloren door niet meteen op te treden, en haar eerste aarzelende pogingen tot ingrijpen waren al te vrijblijvend — zo slaagde de Commissie er maar niet in een beslissing te nemen over de totale waarde die de lening zou moeten bedragen, wat tot speculatie op de markten leidde en de toch al niet rooskleurige situatie nog verslechterde.

7.2. Bij de uitwerking van de economische, financiële en fiscale aanpassingsprogramma's voor Griekenland, Ierland en Portugal heeft het IMF voor een deel dezelfde koers gevolgd als ten tijde van de crisisperiodes in Afrika in 1980 en in een aantal Aziatische landen in de jaren 90, toen de macro-economische stabiliteit — met name consolidatie van de begroting en stabilisering van de inflatie — kon worden verzekerd en de export een boost kreeg dankzij devaluatie van de nationale munteenheid via het wisselkoersmechanisme, waarmee een bijdrage werd geleverd aan het behoud van de groei en de verlichting van de betalingsbalansproblemen (1). Nieuw in het geval van Griekenland, Ierland en Portugal was echter dat de programma's voor het eerst werden uitgevoerd in een muntunie (waar dus geen muntdevaluatie mogelijk is) en in lidstaten van de EU en de eurozone. Het IMF wees erop dat het de bedoeling was in deze landen het budgettaire en externe onevenwicht alsook het vertrouwen te herstellen, en dat een ingrijpende economische koerswijziging dan ook noodzakelijk was, aangezien de groei van het bbp naar verwachting laag zou zijn (2). De aanpassingsprogramma's waren dus gericht op consolidatie van de begroting via bezuinigingsmaatregelen; zo moest fors worden gesnoeid in de overheidsuitgaven en werden structurele maatregelen voor de lange termijn opgelegd, zoals hervormingen op het vlak van belastingen en arbeids- en loonwetgeving, om het tekort aan te vullen en de inkomsten van de staat te verhogen. Het bezuinigingsbeleid ging gepaard met een **uitholling van het economische en sociale model van binnenuit**.

<sup>(8)</sup> EESC-studie „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece” (2013).

<sup>(9)</sup> Studie van de afdeling Ondersteuning economische governance van het EP over *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures* (februari 2014).

<sup>(10)</sup> Zie bijlage I voor de belangrijkste statistische indicatoren.

7.3. Uit de algemene evaluatie van de programma's van het IMF door zijn „Independent Evaluation Office” (juli 2016) blijkt dat de problemen van de drie landen tijdens het toezicht vóór de crisis wel correct in kaart zijn gebracht, maar dat **de ernst en de negatieve impact van de risico's zwaar werden onderschat**, wat tot gevolg had dat de aanpassingsprogramma's niet altijd even effectief bleken. Voorts werd gewag gemaakt van gebrekkige coördinatie tussen de partners van de trojka waar het ging om een juist gebruik van de instrumenten van de eurozone (Economische en Monetaire Unie, stabiliteits- en groeipact, buitensporigtekortprocedure en Europees Semester), en werd erop gewezen dat er onduidelijkheid bestaat over de samenstelling van de onderhandelingssteams en de verantwoordelijkheden van de leden, en dat niet altijd lessen worden getrokken uit eerdere crisissen.

7.3.1. Zo is een **viciuze cirkel** ontstaan: de bezuinigingen werkten recessie in de hand, waarop nog meer bezuinigingen volgden, wat uiteindelijk heeft geleid tot een rampenscenario waarin het bbp zakte tot het niveau van 10 à 20 jaar eerder, de openbare en particuliere investeringen daalden, het bankstelsel ineens stortte, wat nefast was voor het productiesysteem (kleine en middelgrote ondernemingen, familiebedrijven en zelfstandigen), en strenge maatregelen werden genomen die catastrofaal uitpakt voor de sociale bescherming op alle niveaus.

7.4. De bijstandsprogramma's kampten over het algemeen met de volgende fouten en tekortkomingen:

- er was geen oog voor de structurele dimensie van de crisis;
- de omvang van de schuldenlast van bedrijven en huishoudens werd onderschat;
- de impact van de binnenlandse vraag op groei en werkgelegenheid werd onderschat;
- fundamentele structurele aspecten bleven bij de hervorming van de staat buiten beschouwing;
- de structurele hervorming van de economie werd gereduceerd tot een „devaluatie van de factoren die een rol spelen in het interne concurrentievermogen” (lonen, langere arbeidstijden, restrictieve hervorming van de arbeidsmarkt, drastische verhoging van de belastingen enz.);
- het tijdschema voor de uitvoering van de programma's was te kort;
- het is uiterst moeilijk om zowel intern als extern een evenwicht te bereiken, wanneer beide zijden zeer hoge tekorten vertonen;
- maatregelen met het oog op begrotingsconsolidatie, die bij een diepe recessie voornamelijk op de uitgaven zijn toegespitst, in een context waarin het betrokken land niet over een mechanisme voor muntdevaluatie beschikt en zijn partners precies hetzelfde doen, hebben nog nooit, in geen enkel land ter wereld, vruchten afgeworpen. Vandaag is men het erover eens dat dergelijke maatregelen op de korte termijn een recessie in de hand kunnen werken, en de economie vaak blijvende schade toebrengen;
- de ontoereikende begrotingsmultiplicatoren leidden tot grove vergissingen.

7.5. Niet alleen moet in de aanpassingsprogramma's rekening worden gehouden met alle aspecten en politieke dialogen die van belang zijn voor het welslagen ervan, er moeten ook indicatoren inzake het verdelingseffect van de aanpassingsmaatregelen worden opgenomen; belangrijk daarbij is dat de gevolgen voor de sociale dimensie en het bedrijfsleven op de meest uiteenlopende niveaus in kaart worden gebracht. Daarnaast moet worden nagegaan welke compenserende maatregelen noodzakelijk zijn om de negatieve effecten (bv. failliete bedrijven, hogere werkloosheid, lagere lonen, meer armoede en emigratie) via herstelprogramma's te kunnen opvangen en te voorkomen dat de situatie op sociaal vlak — we denken dan ook aan emigratie — ontspooit. Het is de bedoeling dat alle sectoren als overwinnaar uit de bus komen en er geen verliezers zijn, zoals het geval was met de programma's die werden uitgevoerd in Ierland, Griekenland en Portugal.

Brussel, 14 februari 2018.

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

## BIJLAGE I

Ter referentie wordt verwezen naar de volgende basisindicatoren:

Basisindicatoren	Griekenland			Ierland			Portugal		
	2008	2013	2016	2008	2013	2016	2008	2013	2016
Totale werkloosheid	8 %	27,5 %	23,4 %	6,4 %	13,1 %	6,9 %	7,8 %	16,2 %	10,5 %
Jeugdwerkloosheid (15-24)	22 %	58,3 %	48 %	12,8 %	27,5 %	16 %	16,5 %	38,1 %	28 %
Armoedecijfers	28,7 %	35,7 %	36,4 %	22,3 %	30,5 %	26 %	19,7 %	24 %	23,1 %
Groei bbp	- 0,3 %	- 3,2 %	2,1 %	- 4,4 %	1,1 %	5,2 %	0,2 %	- 1,1 %	1,4 %
Begrotingstekort in % van het bbp	- 7,7 %	- 6,1 %	- 1,2 %	- 7 %	- 7,2 %	0,5 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 2,1 %
Overheidsschuld in % van het bbp	100 %	177,9 %	178,8 %	42,4 %	119,5 %	75,4 %	71,7 %	129 %	130,4 %

Bron: Eurostat.

### De sociale gevolgen en de gevolgen voor het bedrijfsleven van het bezuinigingsprogramma in Portugal

- De inkomsten uit arbeid zijn tussen 2009 en 2014 met 12 % gedaald.
- De daling van de inkomens was zeer ongelijk verdeeld en grotendeels regressief; met name de middenklasse, de allerarmsten en kleine familiebedrijfjes werden getroffen.
- Het feit dat de inkomens in Portugal met 5 procent zijn gekrompen staat haaks op de tendensen in Europa, waar het gezinsinkomen met 6,5 procent is gestegen (tussen 2009 en 2013).
- De ongelijkheid nam aanzienlijk toe als gevolg van de daling van de laagste lonen en de sterke stijging van „onzeker werk”, wat neerkwam op een stijging van het aantal armen met werk.
- Met de toename van de inkomensarmoede steeg het armoedecijfer met 1,8 %, van 17,7 % tot 19,5 %, en het aantal armen bereikte 2,02 miljoen in 2014.
- De inkrimping van de middelen van de armsten onder de bevolking trof de meest kwetsbaren (ouderen en kinderen).
- Tijdens de uitvoering van het aanpassingsprogramma zijn meer dan 400 000 Portugezen geëmigreerd, met name hoogopgeleide wetenschappers en technici<sup>(1)</sup>, en hebben duizenden bedrijven (vooral kleine en middelgrote ondernemen en familiebedrijfjes) het faillissement aangevraagd.

### De sociale gevolgen en de gevolgen voor het bedrijfsleven van het bezuinigingsprogramma in Ierland

- Het gegarandeerde minimuminkomen werd in 2009 met 15 % verlaagd, maar in 2011 teruggebracht tot het oorspronkelijke niveau.
- De aanpassing van de binnenlandse markt, de detailhandel en de bouwsector leidde tot een enorm banenverlies in deze sectoren<sup>(2)</sup>, aangezien duizenden bedrijven failliet gingen.

<sup>(1)</sup> *Desigualdade de rendimento e Pobreza em Portugal* („Inkomensongelijkheid en armoede in Portugal”) (FFMS, september 2016).

<sup>(2)</sup> EESC-studie „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland” (2013).

- Het werkloosheidscijfer is gestegen van 6,4 % in 2008 tot 15 % in 2012; het ging dan voornamelijk om de langdurige werkloosheid en de jeugdwerkloosheid, wat in lijn was met de percentages in Zuid-Europese landen (ongeveer 30 %).
- Vanaf 2008 nam de emigratie snel toe (82 000 emigranten alleen al in 2012).
- De sociale uitkeringen werden met ongeveer 15 % gekort.
- Bovenop de besparingen in de publieke sector en de sociale uitkeringen bestond de strategie erin dat het personeel in de publieke sector (gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid en ambtenaren) werd ingekrompen via vrijwillige afvloeiingen.
- Het netto-inkomen in het laagste deciel kromp met 25 %.
- Het aantal mensen dat door armoede dreigt te worden getroffen steeg tot 15,8 % (nagenoeg 700 000 mensen, waaronder 220 000 kinderen) <sup>(3)</sup>.
- Het feit dat bouwprogramma's volledig kwamen stil te liggen zorgde voor een tekort aan beschikbare woningen, dat nog tien jaar na de ineenstorting aanhield. Aan deze sector gerelateerde bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, werden zwaar getroffen, met catastrofale gevolgen voor werkgevers en werknemers.

### **De sociale gevolgen en de gevolgen voor het bedrijfsleven van het bezuinigingsprogramma in Griekenland**

De crisis en het anti-crisisbeleid in Griekenland hebben het bedrijfsleven (faillissementen), de werkgelegenheid en de sociale situatie zowel rechtstreeks als onrechtstreeks negatief beïnvloed. De impact was niet dezelfde voor werknemers, gepensioneerden, belastingbetalers en hun gezinnen:

- de werkloosheid steeg van 13,5 % in oktober 2010 tot 27,5 % in 2013;
- de jeugdwerkloosheid schommelt nog steeds rond de 45,5 %;
- de zware inkomensverliezen houden verband met de hoge werkloosheidscijfers;
- de forse salaris- en pensioenverlagingen hebben samen met deeltijdbanen, een buitensporige schuldenlast en hoge belastingen het inkomen van huishoudens drastisch doen afnemen, de koopkracht uitgehold en een aanzienlijk gedeelte van de bevolking naar de zelfkant van de samenleving gedreven;
- de maatschappelijke organisaties kampen met ernstige financiële problemen, die het onmogelijk hebben gemaakt om consequent deel te nemen aan de sociale en civiele dialoog of om de problemen adequaat aan te pakken. Dit kan leiden tot een ondervertegenwoordiging van de verschillende economische en sociale belangen en daardoor de kwaliteit van de democratie afzwakken;
- de mechanismen voor markttoezicht die het maatschappelijk middenveld biedt, verslechteren als gevolg van het gebrek aan personele en financiële middelen, hetgeen leidt tot lacunes in de bescherming van een groot aantal uiteenlopende belangengroepen, waaronder consumenten;
- het niveau van de sociale bescherming, het onderwijs en de gezondheidszorg is aanzienlijk gedaald als gevolg van de bezuinigingen <sup>(4)</sup>;
- ook wat betreft de toegang tot gezondheidszorg, geneesmiddelen en sociale bescherming is de situatie ronduit dramatisch;
- de armoede nam hierdoor nog toe en treft nu meer dan 20 % van de bevolking, waardoor ook de ongelijkheid nog groter is geworden.

---

<sup>(3)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(4)</sup> EESC-studie „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece” (2013).

## BIJLAGE II

Het onderstaande wijzigingsvoorstel, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd tijdens de beraadslaging verworpen:

**Paragraaf 1.7.**

Wijzigen:

*Digitalisering, robotisering en kunstmatige intelligentie leiden tot verregaande veranderingen van de economie, de arbeidsmarkt — er ontstaan nieuwe vormen van werk — en vaardigheden, en zetten de structuren van de samenleving op losse schroeven, met inbegrip van de automatische stabilisatoren. Hoezeer het aantal mensen dat buiten de boot valt hierdoor nog zal toenemen valt moeilijk te voorspellen. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan een „universele basiswerkloosheidsverzekering op Europees niveau” uit te werken, om zo deze uitdagingen met succes te kunnen aanpakken en alle burgers fatsoenlijke sociale bescherming te kunnen bieden tijdens hun hele beroepsleven (15-65 jaar). ~~In het licht van het uitbannen van armoede zou de Commissie daarnaast ook een „leefbaar minimuminkomen” moeten invoeren, terwijl Europa zich ertoe zou moeten verbinden om niemand aan zijn lot over te laten.~~*

**Motivering**

Het voorstel is in deze vorm niet haalbaar; de kwestie behoort bovendien niet tot de bevoegdheden van de Commissie.

Dit wijzigingsvoorstel werd met 74 stemmen vóór en 129 tegen, bij 13 onthoudingen, verworpen.

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over industriële veranderingen in de gezondheidssector****(initiatiefadvies)**

(2018/C 227/02)

Rapporteur: **Joost VAN IERSEL**Corapporteur: **Enrico GIBELLIERI**

Besluit van de voltallige vergadering	1.6.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegd orgaan	Adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI)
Goedkeuring door de CCMI	23.1.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	Met eenparigheid van stemmen (163 stemmen voor)

**1. Conclusies**

1.1. Het onderwerp van dit advies, de medische technologie, vervult een belangrijke rol in de huidige transformatie in de gezondheidszorg ten gunste van patiënten en een op waarden gebaseerde gezondheidszorg in Europa.

1.2. Een belangrijk thema is sterk gepersonaliseerde gezondheidszorg die gelijke en betere toegang en kwaliteit garandeert. Technologie en grote bronnen met anonieme data zullen nieuwe behandelingen en operaties aanzienlijk vergemakkelijken en alle stadia van preventie en herstel ten goede komen. Herstel vindt met behulp van eHealth-technologie steeds meer buiten ziekenhuizen plaats.

1.3. In gezondheidszorgstelsels, die diensten van algemeen belang zijn, wordt subsidiariteit zorgvuldig bewaakt. De medische sector en de organisatie ervan zijn zeer decentraal en versnipperd. Nationale en regionale barrières moeten worden teruggedrongen om de resultaten van nieuwe technologieën te optimaliseren en meer efficiëntie en doeltreffendheid te bereiken, in aansluiting op de publiek gedefinieerde doelstellingen van de gezondheidszorgstelsels.

1.4. De huidige wisselwerking tussen de vele verschillende relevante belanghebbenden — nationale ministeries, patiëntenorganisaties, medisch en ander personeel in de gezondheidszorg, ziekenhuizen, verzekeringsmaatschappijen en toezicht — creëert een complexe omgeving voor industriële actoren, met name het mkb.

1.5. Bij de transformatie in de sector moet ook rekening worden gehouden met de gemeenschappelijke waarden en beginselen die ten grondslag liggen aan de gezondheidsstelsels in Europa, zoals vastgesteld door de Raad in 2006 <sup>(1)</sup>, alsook met de recente toezeggingen in de sociale pijler van de EU en de overeengekomen doelstellingen voor duurzame ontwikkeling <sup>(2)</sup>.

1.6. Het bedrijfsleven heeft de Europese schaal nodig als basis voor een betrouwbare binnenlandse markt, alsook om internationaal voor voldoende veerkracht te zorgen. De EU is van cruciaal belang voor een beter speelveld, alsmede voor de begeleiding en monitoring van de transformatie.

<sup>(1)</sup> Zie de Conclusies van de Raad Epsco (2006/C 146/01) en de bijlage daarbij, 2 juni 2006, over de impact van de Europese waarden

<sup>(2)</sup> Zie met name de doelstellingen 3, 5, 9 en 10.

1.7. Belangrijke belanghebbenden en de lidstaten moeten optimale benaderingen en toezeggingen uitwerken voor de toegang tot en de kwaliteit van gezondheidszorg en zorg, betaalbaarheid en preventie. In dezelfde context zijn speciale benaderingen nodig, ook wat betreft verpleging, om tegemoet te komen aan de behoeften van kwetsbare groepen, met name ouderen. Even belangrijk zijn optimale benaderingen voor nieuwe technologieën en innovatie, geïntegreerde zorgmodellen en allianties, alsook (grensoverschrijdende) netwerken en (grootschalige) PPP's. Er moet worden gezorgd voor een correcte tenuitvoerlegging van de EU-regels en richtsnoeren. Voor elk van deze kwesties moeten de diensten van de Commissie actief en stimulerend optreden.

### **Aanbevelingen**

1.8. De Europese instellingen moeten economische prestaties, innovatie, digitalisering en doeltreffende overheidsopdrachten stimuleren en tegelijkertijd grensoverschrijdende handel in medische apparatuur en industriële producten bevorderen.

1.9. Een industriebeleid van de EU moet voortbouwen op gedeelde nationale en EU-bevoegdheden in het kader van artikel 168 VWEU. In dezelfde geest moet het innovatiebeleid van de EU steun verlenen. De financiering van de EU — voor Horizon 2020 en andere doeleinden — moet naar behoren worden gecoördineerd en afgestemd op de nationale programma's.

1.10. De sector zal enorm profiteren van de strategie voor de digitale interne markt. Het vrije verkeer van (big) data in de Unie moet worden bevorderd, met inachtneming van de privacy van de patiënt en de beveiliging.

1.11. Overheidsopdrachten spelen een belangrijke rol bij de start van projecten met geavanceerde technologieën. De Commissie moet zorgen voor doeltreffende overheidsopdrachten in de gehele Unie conform Richtlijn 2014/12.

1.12. Binnen de bredere context van nationale benaderingen zijn er veel regionale initiatieven. De Commissie moet de uitwisseling van succesvolle ervaringen stimuleren. Bilaterale contacten tussen de publieke en particuliere gezondheidsautoriteiten moeten worden aangemoedigd.

1.13. Het Europees Semester en de CSR's<sup>(3)</sup> moeten ook het effect van technologische veranderingen op de transformatie van de gezondheidsstelsels onderzoeken.

1.14. De Commissie moet streven naar een efficiënte interne coördinatie. Zij dient de dialoog en de platforms tussen universiteiten, lokale overheden, sociale partners en de medisch-technologische industrie te bevorderen. Deze kunnen als voorbeeld dienen voor nauwe samenwerking tussen publieke actoren, zoals nationale ministeries van volksgezondheid, financiën en industrie, en de particuliere sector.

1.15. De menselijke factor is van cruciaal belang. De overgang naar nieuwe gezondheidszorg vereist een onbevangen geest en nieuwe vormen van professionalisme in de sector op alle niveaus, alsmede een nieuwe opzet van gezondheids- en zorggerelateerd werk. De Europese sociale dialoog binnen gezondheids- en sociale diensten, ingevoerd in 2006, dient verder te worden versterkt om te zorgen voor adequate onderwijs- en opleidingsprogramma's en om arbeidsomstandigheden en werkplekken te verbeteren

## **2. Huidige situatie**

2.1. In diverse adviezen heeft het EESC zich over de recente ontwikkelingen in de gezondheidssector gebogen<sup>(4)</sup>. Dit advies richt zich specifiek op de huidige ingrijpende veranderingen in de sector medische technologie.

2.2. Alleen al in de Europese sector voor medische technologie zijn meer dan 575 000 mensen in ongeveer 26 000 bedrijven werkzaam. Het industriële landschap wordt gedomineerd door kleine en middelgrote ondernemingen, in wisselwerking met grote bedrijven.

<sup>(3)</sup> Landenspecifieke aanbevelingen

<sup>(4)</sup> PB C 181 van 21.6.2012, blz. 160, PB C 242 van 23.7.2015, blz. 48, SOC/560 — Houdbare socialezekerheids- en socialebeschermingsstelsels in het digitale tijdperk (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad), PB C 133 van 9.5.2013, blz. 52, PB C 434 van 15.12.2017, blz. 1.



2.3. De sector heeft een geschatte waarde van circa 100 miljard EUR. De positieve handelsbalans van 14,1 miljard EUR in 2015 was het dubbele van die in 2006 en bedroeg aanzienlijk meer dan het Amerikaanse handelsoverschot van 5 miljard EUR. De toekomst van de sector ziet er zeer rooskleurig uit.

2.4. De stuwende kracht achter het onderzoek zijn de continue gestage innovatie, doorbraken en disruptieve innovatie in bedrijven, maar vaak ook spin-offs van bestaande structuren, zoals universitaire ziekenhuizen. Het aantal octrooien toont de meerwaarde door innovatie aan. In 2015 waren er 12 474 octrooiaanvragen op het gebied van medische technologie. Dit aantal ligt ongeveer 17 % hoger dan voor digitale en computercommunicatie, en bijna 55 % hoger dan in de sector farmaceutica en biotechnologie <sup>(5)</sup>.

2.5. In 2015 bedroegen de uitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg 8,7 % van het bbp in de EU en 15 % van de totale overheidsuitgaven. Dit zou kunnen stijgen tot 12,6 % van het bbp in 2060 ten gevolge van duurdere behandelingen, de vergrijzing en de sterke toename van chronische ziekten en comorbiditeit <sup>(6)</sup>. Ten gevolge van financiële beperkingen staat de begroting van de gezondheidszorg steeds meer onder druk. Dit kan leiden tot kortetermijnbezuinigingen op de begroting die voor de uitgaven voor O & O negatieve effecten hebben.

2.6. Cocreatie en samenwerking tussen grote bedrijven en het mkb zijn de norm. Ondernemingen richten zich op de ontwikkeling van kapitaalintensieve hardware- en softwareplatforms, terwijl het mkb zich toelegt op specifieke platforms voor specifieke doeleinden.

2.7. De verschillen tussen de landen zijn opvallend. Gezondheidszorgstelsels en financiële structuren, de stand van de technologie, alsook de opname van innovatieve oplossingen en de gangbare medische praktijken, variëren ook sterk van land tot land.

2.8. De medische technologie kent niet alleen kansen, maar staat ook voor grote opgaven. Het gaat om een aparte industriële sector vanwege de overheersende rol van de overheid en een brede reeks stakeholders, de impact van Europese waarden <sup>(7)</sup>, de behoefte aan duurzame overheidsfinanciering, alsook vanwege een angstvallig bewaakt subsidiariteitsbeginsel en vaak gedecentraliseerde, meestal op regio's gebaseerde ecosystemen.

2.9. Regio's zijn een vruchtbare basis voor samenwerking. Een gebrek aan bundeling van initiatieven en regionale versnippering belemmeren echter vaak het innovatieve mkb, aangezien zijn vermogen om kapitaalinvesteringen aan te trekken rechtstreeks samenhangt met zijn vermogen om grotere markten voor digitale gezondheidsoplossingen te ontwikkelen.

2.10. In tegenstelling tot de Verenigde Staten, waar de gezondheidszorg grotendeels via particuliere verzekeringsstelsels wordt georganiseerd, wordt deze zorg in Europa hoofdzakelijk door de overheid gefinancierd.

2.11. De ontwikkeling van de medische technologie wordt gestuurd door nauwe samenwerking tussen alle belanghebbenden. Het ecosysteem verandert ingrijpend: nieuwe spelers stimuleren de digitale transformatie. De sector moet een delicaat evenwicht zien te vinden tussen de marktkrachten en het openbaar belang, dat een betaalbare gezondheidszorg voor iedereen vereist.

2.12. De sector is ingebed in een omgeving bestaande uit industrie, artsen, ziekenhuizen, patiënten en patiëntenorganisaties met zeggenschap en verzekeringsmaatschappijen, (inclusief nationale, verplichte socialezekerheidsstelsels); met andere woorden: veel interacterende belanghebbenden functioneren in een complex systeem.

2.13. Technologie en innovatie maken deel uit van dit specifieke ecosysteem. Innovatie gaat niet langer hoofdzakelijk van de aanbodzijde uit. De huidige praktijk wijst op een verschuiving naar de vraagzijde, die over het algemeen niet geneigd is nieuwe benaderingen te omarmen. Het eindresultaat vloeit meestal voort uit intensieve coördinatie tussen alle belanghebbenden op nationaal en vaak regionaal niveau.

---

<sup>(5)</sup> The European Medical Technological Industry in figures, 2015.

<sup>(6)</sup> Europese Commissie, 2017.

<sup>(7)</sup> Zie voetnoot 1.

2.14. De industrie spitst zich toe op specifieke oplossingen en de vernieuwing van elementen in de industriële waardeketen. Elk medisch specialisme heeft zijn eigen kenmerken. Tegelijkertijd komen er steeds meer geïntegreerde zorgoplossingen.

2.15. Het huidige systeem wordt voortdurend op de proef gesteld. Het is voor de industrie verre van eenvoudig om aan alle vereisten te voldoen, terwijl wettelijke verplichtingen elkaar soms overlappen.

### 3. Het industriebeleid van de EU

3.1. Het EESC is ingenomen met de recente aandacht van de EU voor een productievere output in de gezondheidszorg door meer innovatie, grotere (kosten)efficiëntie, betere toegang en meer e-vaardigheden<sup>(8)</sup>. De strategie voor de digitale interne markt zorgt zowel voor nieuwe mogelijkheden als uitdagingen.

3.2. Een industriebeleid van de EU kan voortbouwen op gedeelde nationale en EU-bevoegdheden in het kader van artikel 168 VWEU<sup>(9)</sup>. Tegelijk wordt de samenwerking met de WHO en de OESO uitgebreid. De EU en de nationale overheden moeten contraproductieve versnippering actief bestrijden. Objectieve metingen zijn wenselijk.

3.3. De industriële prestaties en de interactie tussen industrie en nationale en regionale belanghebbenden moeten worden bevorderd. De financieringsmechanismen van de EU en de nationale financiering zouden elkaar moeten aanvullen. Europese, nationale en regionale doelstellingen moeten onder dezelfde noemer worden gebracht.

3.4. Allerhande richtlijnen en richtsnoeren in de gezondheidszorg hebben gevolgen voor de industrie: voor gezondheid en veiligheid<sup>(10)</sup>, de rechten van patiënten<sup>(11)</sup>, privacy en intellectuele-eigendomsrechten. Met name KP7/Horizon 2020 en de financiering van het cohesiebeleid zijn medefinanciers van projecten in verband met medische hulpmiddelen. Horizon 2020 is, wat de academische en medische technologieën betreft, in het bijzonder de farmaceutische industrie ten goede gekomen. Sinds 2015 is het EIT zeer actief in de financiering van regionale initiatieven<sup>(12)</sup>.

3.5. Een industriebeleid van de EU is van cruciaal belang, gelet op de financiële steun en technologische prestaties in concurrerende landen. In China behelst de *China 2025*-strategie het bevorderen van binnenlandse merken en stimulansen voor ziekenhuizen om de Chinese industrie te bevoorrechten en om buitenlandse investeringen te ontmoedigen. Dit kan Europese bedrijven hard treffen. Gelet op het bestaande en toenemende protectionisme in de VS is er nauwelijks sprake van een Atlantisch gelijk speelveld. Ook in de VS is een digitale revolutie op til<sup>(13)</sup>. Bedrijven uit de VS hebben vlot toegang tot de Europese markt. Google is een geduchte nieuwe concurrent. De handelsbesprekingen van de EU moeten zorgen voor een moderne, Europese productie van universele gezondheidszorg.

3.6. De optimalisering van de gegevens biedt alle in Europa gevestigde ondernemingen<sup>(14)</sup> meer mogelijkheden. Systemen voor elektronische patiëntendossiers (EPD) zijn peperduur. De versnippering van en grensoverschrijdende belemmeringen voor gezondheidsgegevens staan het streven naar interoperabiliteit en het Europese mkb in de weg. Toekomstige gepersonaliseerde medische oplossingen — betere preventie, nauwkeurigere diagnose, betere behandeling — zullen in hoge mate profiteren van de bundeling van gegevens en middelen in de hele EU. Deze bundeling staat nog in de kinderschoenen, vergeleken bij de Verenigde Staten en China.

<sup>(8)</sup> Zie de Conclusies van de Raad Epsco (2006/C 146/01) en de bijlage daarbij, 2 juni 2006, over de impact van de Europese waarden

<sup>(9)</sup> Artikel 168 in Titel XIV VWEU: volksgezondheid.

<sup>(10)</sup> Onlangs heeft de Raad opnieuw twee verordeningen goedgekeurd die grote gevolgen hebben voor de industrie: één over nieuwe apparaten en één over in-vitrodiagnostiek.

<sup>(11)</sup> Zie in dit verband artikel 35 van het Handvest van de grondrechten, doc. 2012/C 326/02, en het Europees Handvest voor patiëntenrechten, 2002

<sup>(12)</sup> Op 9 december 2014 is de KIG Gezondheid van het EIT (Europees Instituut voor innovatie en technologie — Kennis- en innovatiegemeenschap) opgericht.

<sup>(13)</sup> Zie de studie van Goldman Sachs, 2015: *A digital healthcare revolution is coming — and it could save America USD300 billion*.

<sup>(14)</sup> Zie de mededeling van de Commissie „Bouwen aan een Europese data-economie”, maart 2011, en de reactie van het EESC: TEN/630.

3.7. PPP's van betrokkenen in de openbare en de particuliere sector moeten zorgvuldig worden beoordeeld en gecontroleerd op hun vermogen om innovatieve en duurzame oplossingen te creëren, alsook industriële doelstellingen en nuttige interactie en uitwisselingen.

#### 4. Innovatie en de behoefte aan duurzame langetermijnoplossingen

4.1. De huidige technologische investering in de gezondheidszorg bedraagt slechts 2-3 % van de totale kosten van de gezondheidszorg. De reeks innovaties is tot in detail van toepassing op elk medisch specialisme<sup>(15)</sup> en is van grote invloed op de toekomst van het medisch beroep, alsook op de organisatie van ziekenhuizen en de gezondheidssector in het algemeen. In de gehele Unie worden nieuwe bedrijfsmodellen ingevoerd.

4.2. Financiële druk kan leiden tot goedkopere kortetermijnoplossingen en dus tot minder innovatie. Bovendien dragen prikkels in verschillende lidstaten niet naar behoren bij tot innovatie; zij kunnen echter leiden tot onbeantwoorde medische behoeften, minder nut voor patiënten en uiteindelijk tot duurder behandelingen. Bilaterale uitwisselingen en op Europese schaal gedeelde initiatieven zijn wenselijk.

4.3. Productieve regionale samenwerking en proeftuinen in de sector moeten worden aangemoedigd. Het EIT bevordert de samenwerking aan de hand van katalysatorontwikkelingen en synergieën, onder meer via *hubs*, en door het bevorderen van dialogen, platforms en onderlinge verbanden voor individuele projecten.

4.4. Digitale innovatie, met name op het gebied van mobiele gezondheidstoepassingen, kan helpen risicofactoren aan te pakken die verband houden met chronische ziekten. Mobiele gezondheid en monitoring op afstand komen preventie ten goede en kunnen de behoefte aan ingrijpende behandelingen naderhand terugdringen.

4.5. O & O en innovatie zijn geen krachten die zichzelf aandrijven. Aan de vraagzijde — bijna uitsluitend de openbare sector — is er vaak sprake van risicomijdend gedrag en een tendens om de goedkoopste oplossing te kiezen.

4.6. Soms moet het wantrouwen van de publieke overheden overwonnen worden. Medisch personeel kan innovaties vertragen die kunnen leiden tot een verandering van werkmethoden, bijvoorbeeld in de chirurgie, of tot volledig nieuwe behandelingen, bijvoorbeeld met robotica. Financiële bepalingen voor medisch specialisten staan de bereidheid tot innoveren wellicht ook in de weg. Verzekeringsmaatschappijen werken evenmin altijd graag mee. Kortom, een natuurlijke bereidheid tot innovatie zal vaak een cultuuromslag vergen om er ten volle profijt van te trekken.

4.7. Een overzicht van de diverse nuttige innovaties die de levenskwaliteit verbeteren, ziekten voorkomen en hebben geleid tot een betere en langere levensverwachting en betere kosten/prijsverhoudingen, zou zinvol zijn.

4.8. Dit strookt ook met het concept van „waar voor je geld”. Gezondheid en zorg was, en is mogelijk nog steeds, de snelst groeiende sector in de nationale begrotingen. De ministeries van financiën en van volksgezondheid en belanghebbenden moeten gezamenlijk de noodzaak inzien van innovatie en langetermijnoplossingen voor patiënten.

4.9. Vanuit dezelfde invalshoek zijn de Europese fondsen onontbeerlijk, eventueel in combinatie met nationale middelen.

#### 5. Aanbestedingen

5.1. Geschat wordt dat 70 % van de wereldwijde verkopen in de medische techniek via openbare aanbestedingen verloopt en 70 % van de beslissingen in die gevallen wordt genomen op basis van de prijs, waarbij elk van deze cijfers een stijgende lijn vertoont. Dit leidt doorgaans tot minder concurrentievermogen en minder innovatie/nieuwe technologieën, met hogere kosten en een lagere meerwaarde voor patiënten tot gevolg<sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Zie onder meer de strategische onderzoeksagenda in het kader van Horizon 2020, COCIR, september 2016.

<sup>(16)</sup> Procurement, The Unexpected Driver of Value Based Health Care, Boston Consulting Group — MedTech Europe, 2015.

5.2. De stijgende kosten zouden ziekenhuizen en zorgstelsels moeten stimuleren om af te stappen van de aankoop van medische producten op basis van initiële inkoopkosten<sup>(17)</sup>. Belangrijke aspecten zijn:

- aanzienlijke besparingen als goed berekende langetermijnvoordelen in de plaats komen van kortetermijnwinsten bij de aanschaf;
- innovatieve oplossingen die de kwaliteit bevorderen, in combinatie met de totale levenscycluskosten;
- wat vaak ontbreekt: voldoende gespecialiseerde kennis bij inkopers;
- transparante en niet-discriminerende onderhandelingen tussen vraag en aanbod.

5.3. Bekwame inkopers, die zich richten op de nieuwste en bewezen innovaties, zijn essentieel voor de output. Tot op zekere hoogte kan de koper worden gezien als de schakel tussen de belangen van de patiënt en de leverancier, die kosten bespaart en de productie stimuleert.

5.4. Inschrijvingen moeten worden bekeken vanuit een holistisch oogpunt, waarbij rekening wordt gehouden met de kwaliteit en de kosten van producten en diensten gedurende hun gehele levenscyclus. Dit zal ook de behoefte aan geïntegreerde zorg ten goede komen, met de steun van de Alliantie voor geïntegreerde zorg<sup>(18)</sup>.

5.5. Alle belanghebbenden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het vaststellen van de behoeften van gebruikers en partners in het aanbestedingsproces. Dit is een moeilijk proces ten gevolge van de veelzijdige uitdagingen in verband met het berekenen van de kosten en het beoordelen van de kwaliteit op de vele gebieden in de medische sector. Het vereist de juiste mentaliteit van alle belanghebbenden. De uitwisseling van goede praktijken in Europa en open transnationale discussies en uitwisselingen op EU-niveau zullen zeer nuttig zijn.

## 6. Digitalisering

6.1. De technologische verschuivingen en de disruptieve, transversale effecten van digitalisering vereisen grote inzet en participatie van alle belanghebbenden in de gezondheidssector.

6.2. E-gezondheid zal professionals in staat stellen om op afstand met patiënten en andere collega's te communiceren. Zij draagt bij tot spreiding van gespecialiseerde kennis en vergemakkelijkt het onderzoek. Zij creëert een grote verscheidenheid van nieuwe oplossingen en is zonder meer een groeifactor. Zij zal ook de druk op gezondheidsbegrotingen verlichten. mHealth zal de gezondheidszorg thuis verbeteren. Zij speelt een cruciale rol in de bevordering van de mobiliteit van patiënten; de veiligheid van gegevens, privacy en de veiligheid van de patiënt moeten daarbij worden gewaarborgd.

6.3. De Commissie betoogt dat er vandaag de dag nog steeds een grote kloof bestaat tussen het potentieel van digitale transformatie en de realiteit van de gezondheids- en zorgstelsels<sup>(19)</sup>. Er zijn tal van obstakels: de nationale wetgeving, financierings- en betalingssystemen, traditionele benaderingen in de medische en overheidssector, marktfragmentatie en een gebrek aan schaalvergroting. De industrie is er ook bij gebaat de transformatie juist ten uitvoer te leggen om onbevredigende resultaten en mogelijk een grotere werklast te vermijden.

6.4. Anderzijds: daar de gezondheidszorg een belangrijke sector is (circa 10 % van het bbp van de EU), bieden de vooruitzichten op massale digitalisering grote kansen voor verdere uitbreiding<sup>(20)</sup>. Het besef van het effect van digitalisering, waaronder kunstmatige intelligentie, neemt snel toe<sup>(21)</sup>. De Commissie heeft onlangs een mededeling aangenomen waarin drie prioriteiten van de strategie voor de digitale interne markt voor de gezondheids- en zorgsector worden behandeld:

- veilige toegang voor het publiek tot elektronische medische dossiers en de mogelijkheid van grensoverschrijdende uitwisseling, alsmede het gebruik van elektronische voorschriften;

<sup>(17)</sup> De gezondheidssector is zeker niet de enige die met dergelijke praktijken kampt. Het syndroom van de *laagste prijs* is bij de meeste overheidsopdrachten in Europa overheersend. Het is een belangrijke reden voor Europese wetgeving op dit gebied; zie met name de richtlijn inzake overheidsopdrachten van 2014.

<sup>(18)</sup> Zie onder meer de *European Blue Print*, DG CNECT (hoofdstuk 6 hierna) en [www.integratedcarealliance.org](http://www.integratedcarealliance.org)

<sup>(19)</sup> Zie European Industry: Working Group 2 — Digital Industrial Platforms, hoofdstuk 5, Overview of the Strategy in „Digital Transformation of Health and Care”.

<sup>(20)</sup> Zie Working Group 2, blz. 31.

<sup>(21)</sup> Zie onder andere: *Blueprint on Digital Transformation of Health and Care for the Ageing Society, a Strategic Vision developed by Stakeholders*, Brussel, 5-8 december 2016.

- steun voor data-infrastructuur voor geavanceerd onderzoek, ziektepreventie en gepersonaliseerde gezondheidszorg op belangrijke gebieden;
- het faciliteren van feedback en interactie tussen verstrekkers van gezondheidszorg en patiënten, ondersteunen van preventie en monding maken van burgers, alsook hoogwaardige, patiëntgerichte zorg, met nadruk op chronische ziekten en betere resultaten van de gezondheidsstelsels.

6.5. De EU moet doeltreffend beleid op het gebied van innovatie en economie stroomlijnen met het gezondheids- en sociaal zorgbeleid en met de behoeften van gebruikers en patiënten. Zo niet, dan komen volgens de *Blueprint* „onze sociale en economische modellen en de levenskwaliteit van onze bevolking in gevaar. Dit cruciale aspect verdient al onze aandacht”<sup>(22)</sup>. De OESO concludeert dat regeringen een cruciale rol spelen als bron van leiderschap om effectief gebruik van ICT voor andere en nieuw ontworpen zorgstelsels mogelijk te maken<sup>(23)</sup>. De OESO tekent echter aan dat fragmentatie en de snel evoluerende aard van technologische oplossingen, in combinatie met een gebrek aan industriebrede normen en aan naleving van de bestaande regels voor ICT-systemen, kunnen leiden tot mislukkingen en een laag rendement<sup>(24)</sup>.

6.6. Er bestaat al een breed scala van succesvolle initiatieven op het gebied van e-gezondheidszorg. Er bestaan echter forse verschillen tussen landen en regio's. Een overkoepelende strategie voor interactie en synergie is recentelijk gelanceerd in het kader van het project Digitalisering van het Europese bedrijfsleven (DEI), alsook een nieuw model dat verschillende EU-initiatieven verbindt, met duidelijke toezeggingen van het bedrijfsleven en steun van de lidstaten en regionale strategieën<sup>(25)</sup>.

6.7. Naar het voorbeeld van *Industrie 4.0* heeft de Commissie nu *Gezondheid 4.0* gelanceerd. Diverse EU-programma's zijn in uitvoering. Alle betrokken DG's moeten eensgezind te werk gaan om synergieën tot stand te brengen. Technologieplatforms die naast nationale en regionale initiatieven functioneren, moeten worden gestimuleerd, en hetzelfde geldt voor (grensoverschrijdend) netwerken. De onlangs opgerichte taskforce moet dergelijke ontwikkelingen bevorderen<sup>(26)</sup>.

6.8. Een aantal proefprojecten en initiatieven van de EU is nog niet volledig afgerond, terwijl er nieuwe initiatieven zijn opgestart. Het zou meer zoden aan de dijk zetten als er permanente mechanismen waren ter ondersteuning van industrie en innovatie, met inbegrip van de uitvoering ervan.

6.9. Big data biedt vele mogelijkheden voor verdere drastische wijzigingen van medische behandelingen. Het is belangrijk dat elektronische gezondheidsdossiers veilig worden beheerd en beschermd conform de protocollen voor het beheer van gezondheidsgegevens die voldoen aan de overheidsvoorschriften<sup>(27)</sup>. Effectieve CPD-strategieën<sup>(28)</sup> zijn belangrijk, vooral voor het gegevensbeheer en privacynormen voor patiënten, in cloudomgevingen en beveiligingsinvesteringen voor de opslag van grote hoeveelheden gegevens.

6.10. Uit de statistieken komt naar voren dat de sector zeer kwetsbaar is voor cyberaanvallen. Daarom moet cyberveiligheid ook een prioriteit zijn in nieuwe industriële toepassingen.

6.11. Big data komen personalisering ten goede, ook in de relatie tussen producenten en patiënten. Het gaat om de volgende gebieden:

- een verschuiving van de gezondheidszorg naar thuiszorg;
- een verschuiving van algemene oplossingen naar individuele behandeling;
- een verschuiving van genezing naar preventie;
- de opheffing van de beperkingen in geval van ziekte of handicap.

<sup>(22)</sup> *Blueprint*, blz. 6.

<sup>(23)</sup> *Improving Health Sector Efficiency, the role of Information and Communication technologies*, OESO 2010.

<sup>(24)</sup> *Ibid.* blz. 16.

<sup>(25)</sup> Working Group 2, blz. 35.

<sup>(26)</sup> Taskforce om gezondheids- en digitaal beleid naar een hoger plan te tillen, 27 februari 2017.

<sup>(27)</sup> Zie ook het kader voor gegevensbescherming uit 2012.

<sup>(28)</sup> Strategieën voor permanente bij- en nascholing

6.12. Digitalisering en big data leiden begunstigen niet alleen de toename van individuele sensoren en apparaten, ze spelen ook een sleutelrol in de nieuwe diagnostiek, onderzoek en preventie, alsook in de ondersteuning van de inspraak van patiënten en zelfbehandeling, terwijl ze optimale oplossingen voor geïntegreerde zorg ontsluiten. De interoperabiliteit staat of valt met de uitwisseling van patiëntgegevens.

6.13. Europese goede praktijken en groepsdruk, evenals objectieve beoordelingen en proefprojecten, zullen zeer nuttig blijken, mits deze proefprojecten volledig worden uitgevoerd.

## 7. Sociale impact en vaardigheden

7.1. De transformatie in de sector heeft een sociale impact, zowel in de medische industrie zelf als in de gezondheidszorg in het algemeen. Evenals in andere industriële sectoren vereist de verandering van bedrijfsmodellen ten gevolge van de digitalisering dat de arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarktmechanismen worden aangepast en dat de sociale partners hierbij op verschillende niveaus worden betrokken.

7.2. Technologie en innovatie hebben doorgaans flinke gevolgen voor de situatie van werknemers in de gezondheidssector zelf. Naast en samen met nauwer verbonden belanghebbenden zoals ziekenhuizen en klinieken kan de industrie bijdragen om het personeel voor te bereiden op veranderende omgevingen en behandelingen.

7.3. Speciale benaderingen en instrumenten zijn geboden om tegemoet te komen aan de behoeften van kwetsbare groepen, met name ouderen (bejaardentehuizen), die moeten kunnen profiteren van specifieke gepersonaliseerde vormen van ondersteuning en bijstand. Professionele verpleging vergt gerichte opleiding voor het toepassen van nieuwe technologieën op deze categorie patiënten.

7.4. De gezondheids- en zorgsector behoren tot de grootste werkgevers in de EU. Een voorspeld tekort van 2 miljoen gezondheidswerkers en 20 miljoen zorgmedewerkers in de EU in 2025 maakt een duurzame toekomstige ontwikkeling van de sector als geheel onzeker<sup>(29)</sup>.

7.5. Een geoptimaliseerd gezondheids- en zorgsysteem zal aanzienlijk profiteren van de input en inzet van een hooggekwalificeerd en gemotiveerd zorgsysteem. Werk in de gezondheids- en zorgsector is vaak onzeker, slecht betaald en erg zwaar. De wanverhouding tussen de behoeften en de vereiste werkzaamheden (kwaliteit) noopt tot een herziening van werk en de organisatie in de gezondheidszorg.

7.6. ICT en slimme organisaties kunnen bijdragen tot aantrekkelijker en productieve arbeidsomstandigheden en betere arbeidsplaatsen. Waargenomen risico's en problemen evenals allerlei vragen in verband met nieuwe technologieën moeten tegemoet worden getreden met uitgebreide informatie en raadpleging, conform de rechten van gezondheidswerkers op verschillende niveaus.

7.7. Nieuwe vaardigheden, aangepaste werkmethoden en inspraak van patiënten hebben een grote impact. Deze processen kunnen alleen met succes worden bekroond indien alle partijen hier de schouders onder zetten. Dit moet het resultaat zijn van nationale, sectorale of op ondernemingen gebaseerde overeenkomsten en/of oplossingen die werknemers en gezondheidsorganisaties goed voorbereiden op de komende veranderingen. Sinds 2006 is er in de EU een sectoraal comité aan het werk voor de sociale dialoog in de ziekenhuis-/zorgsector.

7.8. Onderwijs en praktijkervaring zijn, evenals voortdurende opleiding, cruciaal. Gemeenschappelijke Europese onderwijs- en opleidingsmodules zijn gewenst. De uitwisseling van bewustmakingsmaatregelen en goede praktijken rond deze onderwerpen tussen de betrokken partijen zou in Europa moeten worden bevorderd. Onderwijs en opleiding zijn opgenomen in een gezamenlijke verklaring van de sociale partners in 2016<sup>(30)</sup>.

7.9. EU-brede goede praktijken op het gebied van gezondheidszorg en zorg met betrekking tot systeemontwikkelingen en de evaluatie van slimme organisaties kunnen bijdragen tot het stimuleren van veelbelovende methoden om de participatie van werknemers te bevorderen.

<sup>(29)</sup> *Blueprint*, blz. 19.

<sup>(30)</sup> Zie de gezamenlijke verklaring van HOSPEM en EPSU — sociale partners — over permanente beroepsontwikkeling en levenslang leren voor alle gezondheidswerkers in de EU, november 2016. Zie voor meer informatie over de behoefte aan investeringen in de werknemers in de gezondheidszorgsector, het Gezamenlijk verslag van de VN/ILO/WHO/OESO *Working for health and growth: Investing in the health workforce*.

7.10. De noodzaak om open te staan voor nieuwe ICT-oplossingen vereist dat alle gezondheids- en zorgprofessionals digitaal geletterd zijn en op de hoogte zijn van de nieuwste technologieën. Naast de bekwaamheid van alle professionals vereist mondigheid van patiënten ook de juiste mentaliteit en bijbehorende vaardigheden.

7.11. Naast gezondheidswerkers dient ook de IT-sector medische kennis op te bouwen met het oog op een optimaal gebruik van IT-tools in de gezondheidszorg.

7.12. De werkgelegenheid in de informele en sociale zorg moet ook geactualiseerd worden. Informele zorg neemt hand over hand toe, evenals de inspraak van patiënten. Beide kunnen de mobiliteit van de vergrijzende generatie aanzienlijk verbeteren, zowel voor gehandicapten als voor gezonde ouderen. De term „zilveren economie” spreekt voor zich.

Brussel, 14 februari 2018.

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

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van Turkije in de vluchtelingencrisis****(initiatiefadvies)**

(2018/C 227/03)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Besluit van de voltallige vergadering	22.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	7.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	227/6/12
(voor/tegen/onthoudingen)	

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) erkent dat Turkije een cruciale en doorslaggevende rol speelt in het beheersen van de zogeheten vluchtelingencrisis in het Midden-Oosten en het Middellandse Zeegebied en dat het inspanningen heeft geleverd om deze crisis te boven te komen door een beroep te doen op zowel eigen middelen, als de hulp van de EU en de internationale gemeenschap.

1.2. Hoewel de situatie i.v.m. de zogeheten „vluchtelingencrisis” zonder meer explosief is, is de EU er nog altijd niet in geslaagd een geloofwaardig en doeltreffend gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid uit te stippelen en een gemeenschappelijk Europees asielsysteem uit te werken. Dit is te wijten aan de onverantwoorde weigering van een aantal lidstaten om de verplichtingen na te komen die zijn vastgesteld in zowel internationale overeenkomsten, zoals de EU-Verdragen, als in met eenparigheid van stemmen genomen besluiten tijdens topbijeenkomsten of ministerraden. Het EESC verzoekt de Raad en de Commissie dan ook om deze situatie kordater aan te pakken en de lidstaten die hun Europese verbintenissen niet nakomen, te verplichten daar onmiddellijk werk van te maken.

1.3. Het EESC veroordeelt onomwonden de xenofobe houding van sommige lidstaten ten aanzien van de vluchtelingencrisis en is van mening dat deze houding in strijd is met de fundamentele waarden van de EU.

1.4. Het EESC is bereid om de vluchtelingencrisis met alle mogelijke middelen mee te helpen aanpakken en wil met het oog daarop samenwerken met Europese instellingen en maatschappelijke organisaties (van werkgevers, werknemers en ngo's). Deze bereidheid blijkt ook uit het aanzienlijke werk dat het reeds heeft verricht, via zowel zijn talrijke adviezen als zijn bezoeken aan landen die bij deze humanitaire ramp betrokken zijn.

1.5. Sinds de ondertekening van de verklaring EU-Turkije tot nu, is het aantal personen dat illegaal de Unie binnenkomt of in de Egeïsche Zee het leven verliest aanzienlijk en gestaag afgenomen. Tegelijkertijd is er echter sprake van een snelle toename van migratiestromen naar andere zuidelijk gelegen landen, wat het EESC bijzonder verontrust. De prestaties van de EU-lidstaten op het gebied van zowel hervestiging als herplaatsing laten voorts nog steeds te wensen over. Hoewel de noodzakelijke basis is gelegd voor de toepassing van de betreffende programma's verloopt een en ander thans nog steeds in een veel lager tempo dan nodig is om de doelstellingen te halen die werden vastgesteld met het oog op de herplaatsing en hervestiging van alle in aanmerking komende personen.



1.6. Het EESC acht het noodzakelijk dat Turkije werk maakt van één uniform systeem voor het verlenen van internationale bescherming aan asielzoekers, in overeenstemming met de internationale en Europese voorschriften<sup>(1)</sup>, en zonder onderscheid des persoons: iedereen die om internationale bescherming verzoekt, moet dezelfde bescherming krijgen, ongeacht zijn/haar land van herkomst. Onder meer stelt het voor om een eind te maken aan de geografische beperking voor niet-Europese asielzoekers, alsook aan het onderscheid tussen Syrische en niet-Syrische asielzoekers<sup>(2)</sup>. Ook moet het beginsel van non-refoulement (niet-uitzetting) worden gewaarborgd.

1.7. Het EESC dringt aan op betere opvangvoorzieningen in Turkije en op krachtiger maatregelen voor de sociale en economische integratie van erkende vluchtelingen, met name ten aanzien van toegang tot werkgelegenheid, gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de bescherming van niet-begeleide minderjarigen en kinderen, met name wat betreft toegang tot onderwijs, bescherming tegen dwangarbeid en gedwongen huwelijken<sup>(3)</sup>.

1.8. Het EESC pleit voor een gedegen onafhankelijk controle- en toezichtmechanisme in het kader van de Europees-Turkse verklaring over de vluchtelingenproblematiek, om — in samenwerking met de Turkse autoriteiten, internationale ngo's en gespecialiseerde humanitaire organisaties — toe te zien op de tenuitvoerlegging en naleving van de overeenkomst door de beide partijen, in overeenstemming met het internationaal en het EU-recht<sup>(4)</sup>.

1.9. Volgens het EESC moet de rol van de Europese grens- en kustwacht worden versterkt om netwerken van illegale immigratie te ontmantelen en mensensmokkel te bestrijden, in overeenstemming met het internationaal recht<sup>(5)</sup>.

1.10. Het EESC dringt erop aan dat de EU-lidstaten die de procedures voor herplaatsing en hervestiging tot dusver niet hebben gevolgd, zich volledig daarnaar schikken en vaart zetten achter de betreffende programma's. Het is ingenomen met de uitspraken in die zin van het Europees Hof van Justitie alsook met de inspanningen van de Commissie om de coördinatie tussen de Europese instanties en de lidstaten te verbeteren. In zijn uitspraken keurt het HvJEU het gedrag van bepaalde lidstaten die geen vluchtelingen op hun grondgebied toelaten, expliciet af. Zoals het Hof specifiek opmerkt, druist dit gedrag immers in tegen de verplichting van solidariteit en een eerlijke verdeling van de lasten die rust op de lidstaten van de Unie wat het asielbeleid betreft.

1.11. Het EESC maakt zich grote zorgen over de algemene mensenrechtensituatie in Turkije, met name na de mislukte staatsgreep. Het vreest dat er door de huidige Turkse regering aanvallen plaatsvinden op de beginselen en waarden van de EU zoals die zijn vastgelegd in artikel 2 van het EU-Verdrag<sup>(6)</sup>. In het bijzonder maakt het EESC zich er zorgen over dat middenveldorganisaties in Turkije, met name na de afkondiging van de noodtoestand aldaar, niet ongestoord hun werk kunnen doen, terwijl deze volgens hem in de humanitaire situatie van de vluchtelingen juist een essentiële rol spelen bij de planning en uitvoering van programma's voor integratie van vluchtelingen in de plaatselijke gemeenschappen.

1.12. Het EESC is van mening dat de sociale partners een cruciale rol kunnen en moeten spelen voor de aanpak van de vluchtelingen crisis in Turkije.

1.13. Het EESC maakt zich ongerust over de spanningen die de laatste tijd in de betrekkingen EU-Turkije worden waargenomen en over de gevolgen van een verdere escalatie van deze spanningen voor zowel de toepassing van de overeenkomst tussen de EU en Turkije als de Europees-Turkse betrekkingen in het algemeen. Het blijft van mening dat het vooruitzicht van toetreding van Turkije tot de EU in de Europees-Turkse betrekkingen behouden moet blijven, met volledige inachtneming van het Europese *acquis*.

<sup>(1)</sup> Europese Commissie, Verslag 2016 over Turkije, Brussel, 9.11.2016, SWD (2016) 366 final, blz. 77-78, beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf)

<sup>(2)</sup> Onderzoeksmisaties van het EESC m.b.t. de toestand van de vluchtelingen vanuit het oogpunt van de middenveldorganisaties, Verslag over de onderzoeksmisatie naar Turkije, 9-11 maart 2016, blz. 2, beschikbaar op: [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees\\_turkey\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees_turkey_en.pdf)

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>(4)</sup> Amnesty International, Europe's gatekeeper: unlawful detention and deportation of refugees from Turkey, blz. 14, beschikbaar op: <https://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=eur44%2f3022%2f2015&language=en>

<sup>(5)</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>(6)</sup> Artikel 2 VEU luidt: „De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen”.

## 2. Inleidende opmerkingen: van de Europese migratieagenda naar de Verklaring van 18 maart 2016

2.1. Na het begin van de oorlog in Syrië, die tot een enorme humanitaire crisis heeft geleid, en gezien de explosieve situatie in Irak ten gevolge van de aanslepende politieke instabiliteit, zijn duizenden vluchtelingen onder onmenselijke omstandigheden de grenzen van Turkije beginnen over te steken, met als eindbestemming de EU, en met name de landen van Midden-Europa.

Turkije heeft ongeveer drie miljoen mensen moeten opvangen, die door oorlogsgebied zijn getrokken en daarbij hun leven op het spel hebben gezet. Ook nu nog wagen vluchtelingen hun leven om illegaal de grenzen van Griekenland naar Europa over te steken.

2.2. Turkije heeft als eerste gastland een bijzonder belangrijke rol gespeeld en zal die ook blijven spelen in de zogeheten „vluchtelingencrisis”, die is uitgegroeid tot een van de belangrijkste „onopgeloste” problemen in de EU.

2.3. De Europese migratieagenda, die na moeilijke en langdurige intra-Europese onderhandelingen in mei 2015 werd gepresenteerd, is de eerste poging van de EU om iets te doen aan de dramatische situatie van duizenden vluchtelingen die met gevaar voor hun leven door oorlogsgebieden trekken of proberen de Middellandse Zee over te steken. In deze context werden voor het eerst begrippen als herplaatsing en hervestiging geïntroduceerd. De agenda voorziet in zowel korte- als langetermijnmaatregelen om het hoofd te bieden aan de enorme migratiestromen waarmee de EU en met name de landen van het Middellandse Zeegebied worden geconfronteerd, en om de problemen aan te pakken die met het beheer van dergelijke crises gepaard gaan. Zo is o.a. een verdrievoudiging van de financiële middelen voor Frontex gepland, herplaatsing van vluchtelingen en migranten naar EU-landen op basis van specifieke criteria en quota, het voor het eerst activeren van het noodmechanisme om lidstaten te helpen die een plotselinge toevloed van migranten te verwerken krijgen, overeenkomstig artikel 78, lid 3, VWEU. Tevens worden in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid de eerste stappen gezet om in de Middellandse Zee netwerken van mensensmokkelaars te ontmantelen en mensensmokkel te bestrijden, in overeenstemming met het internationaal recht.

2.4. In dit kader past ook de Verklaring van de EU en Turkije van 18 maart 2016 om de vluchtelingencrisis te bedwingen. Om procedurele redenen wordt deze verklaring beschouwd als een informele overeenkomst over de irreguliere migratie vanuit Turkije naar de EU, en over de legale kanalen voor hervestiging van vluchtelingen in de Europese Unie, die in de plaats van die illegale migratie moeten komen<sup>(7)</sup>. De volgende maatregelen zijn o.a. gepland:

- i) Alle irreguliere migranten die na 20 maart 2016 uit Turkije in Griekenland aankomen worden naar Turkije teruggestuurd op basis van de bilaterale overeenkomst tussen Griekenland en Turkije.
- ii) Alle personen die asiel aanvragen en van wie de aanvraag ongegrond of onontvankelijk is, worden naar Turkije teruggestuurd.
- iii) Griekenland en Turkije zullen met steun van de Europese instellingen alle nodige bilaterale overeenkomsten ondertekenen, waaronder ook een overeenkomst die vanaf 20 maart voorziet in permanente aanwezigheid van Turkse ambtenaren op de Griekse eilanden en van Griekse ambtenaren in Turkije, met het oog op de tenuitvoerlegging van de bedoelde overeenkomsten.
- iv) Voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, wordt een andere Syriër hervestigd in de EU.
- v) Om uitvoering te geven aan het beginsel „*één op één*” wordt — in samenwerking met de Commissie, Europese agentschappen, het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen en de lidstaten — een specifiek mechanisme ingesteld dat vanaf de eerste dag van repatriëring in werking zal worden gesteld.
- vi) Prioriteit op hervestiging in de EU wordt veeleer aan Syriërs uit Turkije dan uit Griekenland gegeven; deze prioriteit wordt immers gegeven aan migranten die niet eerder de EU zijn binnengekomen of geprobeerd hebben binnen te komen.

---

<sup>(7)</sup> Europese Raad, Buitenlandse zaken en internationale betrekkingen, 18.3.2016, <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

2.5. In het aanvullende factsheet bij de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016<sup>(8)</sup> beklemtoont de Commissie de mogelijkheid om Turkije als een „veilig derde land”<sup>(9)</sup> aan te merken. Tot dezelfde conclusie komt de Commissie eveneens in haar mededeling aan de Europese Raad en het Europees Parlement over de vorderingen bij de uitvoering van de maatregelen in het kader van de Europese migratieagenda. Volgens haar betekent het begrip „veilig derde land”, zoals gedefinieerd in de richtlijn asielprocedures, dat het veilige derde land in principe de mogelijkheid tot bescherming moet bieden overeenkomstig het Verdrag van Genève, maar niet dat het het Verdrag zonder enig voorbehoud of zonder geografische beperkingen moet toepassen<sup>(10)</sup>.

2.6. Het EESC neemt van zijn kant het standpunt in dat het begrip „veilig land van herkomst” in geen geval mag worden toegepast wanneer de persvrijheid niet wordt geëerbiedigd of het politiek pluralisme wordt geschonden, en ook niet in landen waar mensen vervolgd worden op grond van geslacht en/of seksuele geaardheid, dan wel wegens het behoren tot nationale, etnische, culturele of religieuze minderheden. Om een land in de lijst van veilige landen van herkomst op te nemen moet in ieder geval een evaluatie worden gemaakt van o.a. recente informatie uit bronnen als het Europees Hof voor de rechten van de mens, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR), het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), de Raad van Europa en andere mensenrechtenorganisaties<sup>(11)</sup>.

2.7. Sinds de ondertekening van de verklaring EU-Turkije tot nu, is het aantal personen dat illegaal de Unie binnenkomt of in de Egeïsche Zee het leven verliest aanzienlijk en gestaag afgenomen<sup>(12)</sup>. Tegelijkertijd is er echter sprake van een snelle toename van migratiestromen naar andere zuidelijk gelegen landen, wat het EESC bijzonder verontrust. De prestaties van de EU-lidstaten op het gebied van zowel hervestiging als herplaatsing laten voorts nog steeds te wensen over. Hoewel de noodzakelijke basis is gelegd voor de toepassing van de betreffende programma's verloopt een en ander thans nog steeds in een veel lager tempo dan nodig is om de doelstellingen te halen die werden vastgesteld met het oog op de herplaatsing en hervestiging van alle in aanmerking komende personen<sup>(13)</sup>.

<sup>(8)</sup> Europese Commissie, Factsheet on the EU-Turkey Agreement (Informatieblad bij de overeenkomst tussen de EU en Turkije), 19.3.2016, beschikbaar op: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm)

<sup>(9)</sup> „Op welke rechtsgrondslag worden asielzoekers van de Griekse eilanden teruggestuurd naar Turkije? De verzoeken van mensen die in Griekenland asiel aanvragen worden per geval bekeken, overeenkomstig de vereisten van het Europees en internationaal recht en het beginsel van non-refoulement. Er worden individuele gesprekken gehouden, individuele beoordelingen verricht en er wordt in een recht op beroep voorzien. Er zal geen sprake zijn van algemene en automatische terugkeer van asielzoekers. De lidstaten kunnen op basis van de EU-asielwetgeving, in bepaalde welomschreven omstandigheden, een aanvraag „niet-ontvankelijk” verklaren, d.w.z. de aanvraag afwijzen zonder onderzoek van de zaak ten gronde. Er zijn twee wettelijke mogelijkheden op basis waarvan een asielaanvraag onontvankelijk kan worden verklaard i.v.m. Turkije: 1) eerste land van asiel (artikel 35 van de richtlijn asielprocedures); wanneer de betrokkene als vluchteling is erkend in dat land of anderszins daar voldoende bescherming geniet; 2) veilig derde land (artikel 38 van de richtlijn asielprocedures): wanneer de betrokkene nog geen bescherming geniet in het derde land, maar het derde land effectieve toegang tot bescherming van de over te nemen persoon kan garanderen.”

<sup>(10)</sup> „In dit verband benadrukt de Commissie dat het begrip „veilig derde land”, zoals gedefinieerd in de richtlijn asielprocedures, vereist dat de mogelijkheid bestaat om bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève, maar niet dat het veilige derde land het Verdrag zonder geografische beperkingen heeft geratificeerd. Wat betreft de vraag of er sprake is van een band met het derde land in kwestie en of het derhalve redelijk is dat de aanvrager naar dat land gaat, kan bovendien ook in aanmerking worden genomen of de aanvrager door het veilige derde land in kwestie is gereisd, dan wel of het derde land geografisch dicht bij het land van herkomst van de aanvrager ligt.” Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda, 10.2.2016, COM(2016) 85 final.

<sup>(11)</sup> Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst (PB C 71 van 24.2.2016, blz. 82), par. 2.4 en 2.11.

<sup>(12)</sup> Het aantal mensen dat dagelijks vanuit Turkije de oversteek naar de Griekse eilanden heeft gemaakt is sinds het laatste verslag van de Commissie laag gebleven. Er waren gemiddeld 75 aankomsten per dag. Europese Commissie, Brussel, COM(2017) 470 final van 6.9.2017. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad — Zevende verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije. Beschikbaar op: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906\\_seventh\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)

<sup>(13)</sup> Volgens de laatste gegevens is er in totaal sprake van 27 695 herplaatste personen (19 244 uit Griekenland en 8 451 uit Italië), terwijl Turkije in het kader van de verklaring EU-Turkije in totaal 8 834 Syriërs in de EU heeft hervestigd. Wat de financiële ondersteuning in het kader van de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije betreft, zijn er van de voor de periode 2016-2017 bestemde 3 miljard euro reeds voor in totaal 1,66 miljard euro aan overeenkomsten ondertekend en stegen de uitbetalingen tot 838 miljoen euro. Het aantal kwetsbare vluchtelingen dat wordt ondersteund door het sociale vangnet voor noodgevallen is opgelopen van 600 000 tot 860 000 personen en er wordt verwacht dat dit aantal tegen eind 2017 zal stijgen tot 1,3 miljoen vluchtelingen. Europese Commissie, Brussel, COM(2017) 465 final van 6.9.2017. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad — Vijftiende verslag over herplaatsing en hervestiging. Beschikbaar op: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906\\_fifteenth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)

### 3. De regeling van veilige landen: veilig derde land en eerste land van asiel

3.1. De begrippen „veilig land van herkomst”, „veilig derde land” en „eerste land van asiel” zijn gedefinieerd in Richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming. Daarin zijn gemeenschappelijke procedurele normen en waarborgen vastgesteld voor personen die in de EU-lidstaten om internationale bescherming verzoeken. In de richtlijn is met name voorzien in vier categorieën veilige landen. Het gaat om het eerste land van asiel (artikel 35), veilige derde landen (artikel 38), veilige landen van herkomst (artikel 37) en Europese veilige derde landen (artikel 39) <sup>(14)</sup>.

3.2. De vergelijkende lezing van artikel 39 over het Europees veilig derde land en artikel 35 over het eerste land van asiel in Richtlijn 2013/32/EU laat zien dat er sprake is van een sterkere en een zwakkere internationale-beschermingsstatus, en dat de status zoals bedoeld in artikel 38 over het veilig derde land in dat verband een middenpositie inneemt. Artikel 39 voorziet in betere bescherming, daar verwezen wordt naar een land dat het Verdrag van Genève zonder geografische beperkingen heeft geratificeerd, maximale bescherming uit hoofde van het Verdrag biedt, artikel 36 van het Verdrag op zijn grondgebied volledig toepast en onderworpen is aan de controlemechanismen van het Verdrag. Artikel 35 van de richtlijn voorziet daarentegen alleen maar in bescherming van vluchtelingen of in anderszins voldoende bescherming, met nadruk op de toepassing van het beginsel van non-refoulement.

3.3. Conform artikel 38 van Richtlijn 2013/32/EU wordt een land voor een bepaalde aanvrager als veilig derde land beschouwd als aan alle volgende criteria wordt voldaan: a) het leven en de vrijheid worden niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging; b) het land neemt het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève in acht; c) er bestaat voor de aanvrager geen risico op ernstige schade; d) het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, wordt nageleefd; e) de mogelijkheid bestaat om de vluchtelingenstatus aan te vragen en, indien de aanvrager als vluchteling wordt erkend, bescherming te krijgen overeenkomstig het Verdrag van Genève; en f) de aanvrager heeft een band met het betrokken derde land op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan. Ingeval de bevoegde autoriteiten dus vaststellen dat een land als Turkije kan worden aangemerkt als eerste land van asiel of veilig derde land voor een aanvrager, verklaren ze het verzoek om internationale bescherming bij een betreffend besluit tot afwijzing als niet-ontvankelijk, zonder het inhoudelijk te onderzoeken <sup>(15)</sup>.

3.4. Het beginsel van non-refoulement vormt de hoeksteen van de internationale bescherming van vluchtelingen en is verankerd in artikel 33, lid 1, van het Verdrag van Genève van 1951 <sup>(16)</sup>. Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN heeft erop gewezen dat dit artikel voorziet in een voor het Verdrag centraal beginsel, dat vervolgens een beginsel

<sup>(14)</sup> Gesteld wordt dat het mechanisme van veilige landen in strijd is met artikel 31, lid 1, van het Verdrag van Genève, omdat het internationaal recht geen verplichting inhoudt tot het indienen van verzoeken in het eerste land dat de status van internationale bescherming zou kunnen verlenen. Zie in dat verband M. Symes & P. Jorro, *Asylum Law and Practice*, LexisNexis UK, 2003, blz. 448; G. Goodwin & J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2007, blz. 392. Voor het tegenovergestelde standpunt, zie o.a. K. Hailbronner, *The Concept of „Safe Country” and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective*, *International Journal of Refugee Law*, 1993, 5(1): blz. 31-65.

<sup>(15)</sup> Vanaf de eerste dagen van toepassing van de overeenkomst tussen de EU en Turkije met betrekking tot het vluchtelingenprobleem heeft de EASO-deskundige, volgens de Griekse Liga voor de mensenrechten, bij de eerste onderzochte asielaanvragen het advies gegeven om Turkije als een veilig derde land te beschouwen. Dit advies — een standaardtekst die bij alle afwijzingen van aanvragen wordt herhaald — doet in feite de vereiste van individuele beoordeling teniet, en erger nog, legt de bewijslast om aan te tonen dat Turkije geen veilig derde land is bij de asielzoeker, en dit geheel in strijd met de geest van de richtlijn. In deze eerste gevallen zijn de laconieke weigeringen niet gerechtvaardigd. Griekse Liga voor de mensenrechten, *Comments — critical remarks on the provisions and implementation of Law 4375/2016*, 21 april 2016, beschikbaar op: <http://www.hlhr.gr/?MDL=pages&SiteID=1215> Op 10 mei 2016 werd evenwel het eerste Griekse besluit gepubliceerd waarin Turkije als niet-veilig derde land wordt aangemerkt. Met name na het beroep van een Syriër die zich op Lesbos bevond en aan wie aanvankelijk geen asiel werd verleend, zodat hij ook naar Turkije had moeten terugkeren, heeft het beroepscomité geconcludeerd dat Turkije geen veilig derde land is, zodat zijn asielverzoek meer in detail en op basis van aanvullende gegevens opnieuw moest worden behandeld. Het met dit eerste besluit gecreëerde precedent om Turkije als een niet-veilig derde land voor Syriërs te beschouwen, is tot dusver gevolgd door een groot aantal beroepscomités.

<sup>(16)</sup> Voor het beginsel van non-refoulement zie o.a. E. Lauterpacht & D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non refoulement*: Opinion, in E. Feller, V. Tuerk & F. Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law*, UNHCR's Global Consultations on International Protection, Cambridge University Press, Cambridge 2003, blz. 87-177. Zie ook het advies van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN over de extraterritoriale toepassing van het beginsel van non-refoulement in het kader van het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 over de vluchtelingenstatus in: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>

van het internationaal gewoonterecht is geworden en dus bindend is voor alle landen van de internationale gemeenschap, ongeacht of zij het Verdrag van Genève hebben geratificeerd<sup>(17)</sup>.

3.5. Voor bescherming conform artikel 33, lid 1, komt ten slotte iedere persoon in aanmerking die een vluchteling is volgens het Verdrag van 1951, of die voldoet aan de voorwaarden van artikel 1 A(2) van het Verdrag van 1951 om als vluchteling te worden aangemerkt, ook ingeval aan de betrokkene de betreffende status niet officieel is toegekend<sup>(18)</sup>. Dit is met name van belang voor asielzoekers die misschien ook vluchtelingen zijn, en die dan ook niet mogen worden verwijderd of uitgewezen uit het land van asiel zolang er geen definitieve beslissing is gevallen over hun status<sup>(19)</sup>.

#### 4. Turkije als „veilig derde land”

4.1. Turkije herbergt sinds 2011 het grootste aantal vluchtelingen uit Syrië (meer dan 3 miljoen Syrische vluchtelingen — 3 222 000). Tegelijkertijd worden in Libanon, een land met een bevolking van ca. 4,8 miljoen mensen, meer dan 1 miljoen geregistreerde vluchtelingen opgevangen. Jordanië telt het derde hoogste percentage vluchtelingen uit Syrië (654 582), terwijl Irak en Egypte volgens de laatste officiële gegevens resp. 244 235 en 124 534 geregistreerde vluchtelingen opvangen<sup>(20)</sup>.

4.2. Turkije heeft het Vluchtelingenverdrag van Genève en het Protocol van 1967 geratificeerd, maar hanteert evenwel een geografische beperking voor niet-Europese asielzoekers. Het erkent met name alleen vluchtelingen die afkomstig zijn uit Europa, of uit landen die lid zijn van de Raad van Europa<sup>(21)</sup>. Sinds april 2014 heeft Turkije een nieuwe wet inzake vreemdelingen en internationale bescherming aangenomen. Deze wet voorziet in vier beschermingsstatussen in Turkije: a) „vluchtelingenstatus” voor erkende vluchtelingen op basis van het Verdrag van Genève, m.a.w. burgers uit een van de 47 lidstaten van de Raad van Europa; b) „status van vluchteling onder voorwaarden” voor erkende niet-Europese vluchtelingen; c) „subsidiäre beschermingsstatus” die zowel wordt verleend aan Europese als niet-Europese burgers die niet voldoen aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag van Genève om als vluchtelingen te worden erkend maar in geval van terugkeer naar hun land van herkomst het risico lopen ter dood te worden veroordeeld, gemarteld te worden of algemeen een onmenselijke of vernederende behandeling te ondergaan, of wegens gewapende conflicten in hun land schade dreigen op te lopen, en d) „voorlopige beschermingsstatus” die wordt verleend bij massale instroom<sup>(22)</sup>.

4.3. Syriërs, die massaal waren aangekomen, kregen aanvankelijk de status van „bezoekers” (misâfir) en vervolgens tijdelijke bescherming, zonder evenwel ook het recht te hebben om de vluchtelingenstatus aan te vragen. De bedoeling van deze regeling was dat ze alleen in Turkije zouden blijven zolang de oorlog in Syrië duurde, en dat ze vervolgens naar Syrië zouden terugkeren wanneer de situatie daar was verbeterd.

4.3.1. Burgers van andere landen (niet-Syriërs) kunnen individueel asiel aanvragen en worden vervolgens geregistreerd via een parallelle procedure conform de nieuwe wet inzake vreemdelingen en internationale bescherming, die in april 2014 in werking is getreden. Overeenkomstig deze procedure richten de asielzoekers zich tot zowel het directoraat-generaal voor

<sup>(17)</sup> Nota over internationale bescherming van 13 september 2001 (A/AC. 96/951, par. 16). Zie ook UNHCR, The Principle of Non Refoulement as a Norm of Customary International Law, Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93 (Het beginsel van non-refoulement als bepaling van het internationale gewoonterecht, Antwoord op de vragen die aan het UNHCR werden gesteld door het Duitse Federale Constitutionele Hof in de zaken 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93). En eveneens UNHCR, Note on the Principle of Non Refoulement (EU-seminar over de toepassing van de EU-resolutie van 1995 over minimumwaarborgen voor asielprocedures), 1.11.1997. Zie aanvullend ook de 4e alinea van de preambule van de verklaring van de staten die partij zijn bij het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 over de vluchtelingenstatus, aangenomen tijdens de ministerconferentie van 12-13 december 2001, HCR/MMSP/2001/09, alsook het arrest van het Hooggerechtshof van Nieuw-Zeeland in de zaak Zaoui v. de procureur-generaal (nr. 2) [2005] 1 NZLR 690, 20.9.2004, par. 34 & 136.

<sup>(18)</sup> Conclusie nr. 6 (XXVIII) — 1977 over het beginsel van non-refoulement, par. (c), Conclusie nr. 79 (XLVIII) — 1996 over internationale bescherming, par. (j), Conclusie nr. 81 (XLVIII) — 1997 over internationale bescherming, par. (i).

<sup>(19)</sup> UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), EC/GC/01/12, 13.5.2001, par. 4, 8, 13 & 50 (c) en E. Leuterpacht & D. Bethlehem, zie voetnoot 16 hierboven, par. 87-99.

<sup>(20)</sup> Voor meer informatie zie <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

<sup>(21)</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>(22)</sup> De wettekst is in het Engels beschikbaar op: [http://www.goc.gov.tr/files/files/eng\\_minikanun\\_5\\_son.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf)

migratiebeheer (DGMM), dat overgaat tot vaststelling van de vluchtelingenstatus, als het UNHCR. Laatstgenoemde instantie stelt parallel eveneens de status van de aanvrager vast en doet voorstellen voor herplaatsing. Haar besluiten hebben evenwel geen rechtskracht maar worden opgenomen in de beoordeling van de DGMM. Het is derhalve duidelijk dat de betreffende wetgeving in Turkije verschillende normen voor bescherming en verschillende procedurele regels voor Syriërs en voor onderdanen van andere derde landen hanteert, wat tot ongelijkheden leidt voor zowel de toegang tot als de inhoud van de bescherming.

4.4. De regeling getuigt ook van ernstige belemmeringen, tekortkomingen en problemen wat betreft de toegang tot werk en basisvoorzieningen, zoals gezondheidszorg en welzijn, onderwijs en meer in het algemeen integratie in de samenleving<sup>(23)</sup>. Turkije heeft weliswaar sinds januari 2016 het recht op werk erkend voor Syriërs maar in de praktijk hebben slechts heel weinig Syriërs een werkvergunning ontvangen, zodat de meesten „zwart” werken<sup>(24)</sup>. Hieraan moet nog worden toegevoegd dat begunstigden van internationale bescherming expliciet en ondubbelzinnig worden uitgesloten van integratie op lange termijn in Turkije (artikel 25 van de wet inzake vreemdelingen en internationale bescherming) en dat aan vluchtelingen overeenkomstig artikel 26 van de bovengenoemde wet ook beperkingen inzake vrij verkeer worden opgelegd. Het is dus duidelijk dat de bescherming van personen die in Turkije om internationale bescherming verzoeken tekortschiet inzake wettelijke garanties en rechten van erkende vluchtelingen conform het Verdrag van Genève, zoals het recht op vrij verkeer op het grondgebied van de bij het verdrag partij zijnde staat (artikel 26 van het Verdrag van 1951), het recht van naturalisatie (artikel 34 van het Verdrag van 1951) en het recht om te werken (artikelen 17, 18 en 19 van het Verdrag van 1951).

4.5. Verder rijzen er ook vragen bij het aanmerken van Turkije als „veilig derde land” wat betreft de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement, zoals dit gewaarborgd is in artikel 33(1) van het Verdrag van Genève, artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en artikel 3(2) van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling<sup>(25)</sup>. Naast het feit dat Turkije een geschiedenis van refoulement van niet-Europese asielzoekers heeft, maken recente rapporten van internationale mensenrechtenorganisaties gewag van het feit dat Turkije mensen toegang weigert en massaal naar het Syrische grondgebied terugstuurt<sup>(26)</sup>. Het is veelbetekend dat Amnesty International slechts één dag na de ondertekening van de overeenkomst een nieuw geval van massale repatriëring van Afghaanse vluchtelingen naar Kabul bekend heeft gemaakt<sup>(27)</sup>. In dezelfde context wordt er in de resolutie die op 20 april 2016 werd aangenomen door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, onder meer op gewezen dat het terugsturen van zowel Syriërs als andere buitenlanders naar Turkije in strijd is met het recht van de Unie en het internationaal recht<sup>(28)</sup>. Er is dan ook duidelijk geen sprake van de gevraagde garanties inzake effectieve inachtneming van het beginsel van non-refoulement<sup>(29)</sup>.

Brussel, 14 februari 2018.

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

<sup>(23)</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>(24)</sup> Meltem Ineli-Ciger, Implications of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection and Regulation no. 29153 on Temporary Protection for Syrians Seeking Protection in Turkey, Oxford Monitor of Forced Migration, 2014, 4(2): blz. 28-36.

<sup>(25)</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>(26)</sup> Zie o.a. het bericht van Human Rights Watch van 23 november 2015, beschikbaar op: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>

<sup>(27)</sup> Amnesty International, Η ψευδαίσθηση της „ασφαλούς χώρας” για την Τουρκία καταρρέει (Einde van de illusie van Turkije als „veilig land”), 23 maart 2016, alleen in het Grieks beschikbaar op: <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20243/i-pseydaisthisi-tis-asfaloyis-horas-gia-tin-toyrkia-katarreei>. Zie ook O. Ulusoy, Turkey as a Safe Third Country?, 29 maart 2016, beschikbaar op: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third>. E. Roman, Th. Baird & T. Radcliffe, Why Turkey is Not a „Safe Country”, februari 2016, *Stewatch*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>

<sup>(28)</sup> Resolutie 2109 (2016), voorlopige uitgave, The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016, ed.: Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, bron: discussie in de Parlementaire Vergadering, 20 april 2016 (15e zitting) (cf. doc. 14028, verslag van de Commissie migratie, vluchtelingen en ontheemden van de Parlementaire Vergadering, rapporteur: Tineke Strik). Tekst aangenomen door de assemblee op 20 april 2016 (15e zitting).

<sup>(29)</sup> L. Reppeli (2015), Turkey's track record with the European Court of Human Rights. *Turkish Review*, 1 januari 2015 (beschikbaar op: <http://archive.is/XmdO5>).

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling in vrijhandelsovereenkomsten van de EU**

(initiatiefadvies)

(2018/C 227/04)

Rapporteur: **Tanja BUZEK**

Besluit van de voltallige vergadering	19.10.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	REX
Goedkeuring door de afdeling	26.1.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	133/1/9
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het initiatief van de Europese Commissie om in een non-paper<sup>(1)</sup> na te gaan hoe de uitvoering van hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling („Trade and Sustainable Development chapters”, TSD-hoofdstukken) in vrijhandelsovereenkomsten van de EU ervoor staat en om het maatschappelijk middenveld hierover te raadplegen.

1.2. Het EESC draagt er in belangrijke mate toe bij om het EU-handelsbeleid meer onder de aandacht te brengen van maatschappelijke organisaties uit zowel de EU-lidstaten als derde landen. De leden van het EESC blijven zich inzetten voor nauwere samenwerking met het maatschappelijk middenveld van derde landen bij het toezicht op de onderhandelingen over en de uitvoering van EU-handelsovereenkomsten.

1.3. Het EESC verzoekt de Commissie haar dialoog met het maatschappelijk middenveld te intensiveren om in huidige en toekomstige handelsovereenkomsten de werking van TSD-hoofdstukken verder te ontwikkelen en dit met name tot uiting te laten komen bij de herziening van het TSD-hoofdstuk in de Brede Economische en Handelsovereenkomst tussen de EU en Canada (CETA, „Comprehensive Economic and Trade Agreement”).

1.4. Wel dringt het EESC er bij de Commissie op aan ambitieuzer te zijn in haar aanpak, met name waar het gaat om het versterken van de effectieve afdwingbaarheid van de toezeggingen in TSD-hoofdstukken, die voor het EESC van cruciaal belang is. Aan TSD-hoofdstukken moet evenveel gewicht worden gegeven als aan die over commerciële, technische en tarifaire aangelegenheden.

1.4.1. Het EESC zou graag zien dat de DAG's worden belast met het toezicht op de gevolgen van alle onderdelen van handelsovereenkomsten voor de mensenrechten, arbeids- en milieurechten en dat hun werkerterrein wordt uitgebreid tot consumentenbelangen.

1.4.2. Het EESC betreurt de enge benadering van TSD-hoofdstukken wat betreft consumentenbelangen en zou het toejuichen dat binnen het TSD-kader een specifiek consumentenhoofdstuk wordt opgenomen, waarin op relevante internationale consumentenbeschermingsnormen wordt gewezen en de samenwerking bij de handhaving van consumentenrechten wordt versterkt.

---

<sup>(1)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155686.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf)

1.5. Het EESC is van mening dat TSD-hoofdstukken cruciaal zijn voor het bereiken van de doelstellingen die de Commissie in haar strategie over „Handel voor iedereen”<sup>(2)</sup> en „Het in goede banen leiden van de mondialisering”<sup>(3)</sup> heeft geformuleerd, en beschouwt de oprichting van interne adviesgroepen (DAG's) als een belangrijke verwezenlijking van de TSD-hoofdstukken om maatschappelijke organisaties in derde landen te versterken, hen te stimuleren zich actief in te zetten voor waarden die vergelijkbaar zijn met die welke wij erkennen als „EU-waarden”, zoals sociale, consumentenbeschermings- en milieunormen en culturele diversiteit, en de EU in deze landen een duidelijk gezicht te geven, alsmede een belangrijk platform te bieden om toe te zien op in handelsovereenkomsten gemaakte afspraken over mensenrechten, arbeids- en milieurechten.

1.6. Het EESC waardeert de opdracht om een deel van het lidmaatschap en het secretariaat van de DAG's op zich te nemen. Het benadrukt echter dat financiering en middelen een cruciale rol blijven spelen bij het functioneren van de huidige en toekomstige DAG's en verzoekt de Commissie alsook de Raad en het Parlement om dringend met het EESC structurele oplossingen voor deze kwestie uit te werken.

1.7. Het EESC vindt dat de Commissie actie moet ondernemen ter verbetering van de doeltreffendheid van TSD-hoofdstukken en van DAG's, met name als organen die met het toezicht op de verbintenissen in kwestie zijn belast. Vele aanbevelingen van praktische aard zouden zonder de tekst van de huidige TSD-hoofdstukken te wijzigen kunnen worden uitgevoerd, en dit zou dan ook onverwijld moeten gebeuren.

1.7.1. Tot de geconstateerde tekortkomingen behoren een onevenwichtig lidmaatschap en vertragingen bij de oprichting van DAG's, de noodzaak van gezamenlijke vergaderingen tussen EU-DAG's en de DAG's van de partnerlanden en deelname van DAG-voorzitters aan vergaderingen van de TSD-comités, waarbij zij het recht krijgen om de standpunten van hun groep te verwoorden, en het gebrek aan adequate financiering voor DAG's, zowel door de EU als de partnerlanden.

1.7.2. In dit verband stelt het EESC voor om in de tekst van de overeenkomst gezamenlijke vergaderingen van de DAG's van de EU en de partnerlanden op te nemen zodat ze ervaringen met gezamenlijke projecten kunnen uitwisselen en gezamenlijke aanbevelingen kunnen opstellen.

1.7.3. We dringen er sterk op aan om vóór de inwerkingtreding van de overeenkomst steun te verlenen aan capaciteitsopbouw voor het maatschappelijk middenveld in de EU en met name de partnerlanden, en om de spoedige oprichting van DAG's aan te moedigen, met de nodige politieke, financiële en logistieke steun, en tegelijkertijd voor een evenwichtig lidmaatschap te zorgen.

1.7.4. Ook wijzen we de Commissie erop dat er nog steeds kwesties zijn die tot verwarring aanleiding geven en die voortvloeien uit de overlappingen tussen de associatieovereenkomsten van de EU en de diepe en brede vrijhandelsovereenkomsten (DCFTA's) met Georgië, Moldavië en Oekraïne, en uit de ruimere rol die met name in Latijns Amerika is gegeven aan fora van maatschappelijke organisaties, waardoor de kernboodschappen van de DAG's van beide partijen zijn afgezwakt.

1.7.5. Daarnaast kritiseert het EESC ook het gebrek aan respons van de Commissie op klachten die door de DAG naar voren zijn gebracht. Daarom moeten monitoringmechanismen onafhankelijk kunnen leiden tot onderzoeken naar schendingen van TSD-verbintenissen.

1.8. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om een meer transparant en gestroomlijnd klachtenmechanisme in te stellen. Voorts beveelt het aan dat DAG-voorzitters aan vergaderingen van het TSD-comité deelnemen. Het TSD-comité zou ertoe verplicht moeten worden om binnen een redelijke termijn te reageren op vragen en aanbevelingen van de DAG's. Het EESC pleit voor een regelmatige dialoog tussen de EU-DAG's, de Commissie, de EDEO, het Europees Parlement en de EU-lidstaten.

1.9. Wat de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) betreft, beveelt het EESC aan dat er een specifieke clausule wordt opgenomen om SDG's in alle toekomstige mandaten voor TSD-hoofdstukken te bevorderen.

<sup>(2)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf)



1.10. Gezien de krachtige toezegging van de Europese Commissie om de arbeidsbepalingen aan te scherpen, zouden partnerlanden moeten aantonen dat zij de acht fundamentele arbeidsverdragen van de IAO volledig in acht nemen, voordat er een handelsovereenkomst wordt gesloten. Als een partnerland deze verdragen niet geratificeerd of niet naar behoren ten uitvoer gelegd heeft of niet blijkt heeft gegeven van een gelijkwaardig beschermingsniveau, dan beveelt het EESC aan om te streven naar een stappenplan met harde afspraken dat in het TSD-hoofdstuk wordt opgenomen, om ervoor te zorgen dat dit tijdig alsnog wordt bereikt.

1.11. Het EESC stelt vast dat het non-paper de kwestie sancties aansnijdt. Wij sporen de Commissie aan om bestaande sanctiemechanismen in handelsovereenkomsten en het gebruik dat er tot nu toe van is gemaakt, verder te onderzoeken en lering te trekken uit hun potentiële beperkingen, teneinde de doeltreffendheid van een werkbaar nalevingsmechanisme dat in TSD-hoofdstukken zou kunnen worden ontwikkeld, te beoordelen en te verbeteren. Daarbij moet de Commissie terdege beseffen dat maatschappelijke groepen zowel hun steun voor het gebruik ervan hebben uitgesproken als hierover ernstige zorgen hebben geuit.

1.12. Het EESC wil graag bijdragen tot de ontwikkeling van nieuwe ideeën om de Commissie te helpen de doeltreffendheid van onafhankelijke handhavingsmechanismen in TSD-hoofdstukken te vergroten, vooral ook via het recht om te reageren wanneer met haar zorgen geen rekening wordt gehouden. Elk eventueel gebruik van sancties moet echter genuanceerd worden, want anders zullen potentiële handelspartners niet openstaan voor een dergelijke benadering: in tegenstelling tot bij SAP+ kunnen er in geval van geschillen namelijk niet eenzijdig bepalingen worden ingetrokken.

## 2. Achtergrond

2.1. Sinds de eerste opname van bepalingen over duurzame ontwikkeling in de economische partnerschaps-overeenkomst (EPO) EU-Cariforum en de in 2011 in werking getreden vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Zuid-Korea, bevatten alle handelsovereenkomsten van de EU een hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling (een zgn. TSD-hoofdstuk). Momenteel heeft de EU tevens overeenkomsten met TSD-hoofdstukken met Midden-Amerika, Colombia en Peru, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Ook toekomstige nieuwe overeenkomsten zullen die hoofdstukken bevatten.

2.2. In de laatste jaren is de belangstelling voor arbeids-, milieu- en consumentenbepalingen in handelsovereenkomsten toegenomen. Er vinden besprekingen plaats binnen het Europees Parlement en de Raad, in de lidstaten en tussen belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld, waaronder het EESC.

2.3. Het EESC heeft de voorbije jaren verschillende adviezen uitgebracht over en aanbevelingen gedaan voor diverse aspecten van handel en duurzame ontwikkeling in het handelsbeleid van de EU: met name de adviezen over de strategie „Handel voor iedereen”<sup>(4)</sup>, over de rol van handel en investeringen in relatie tot de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's)<sup>(5)</sup> en zeer concreet over het TSD-hoofdstuk in de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Zuid-Korea<sup>(6)</sup>. Over de vraag hoe TSD-hoofdstukken in vrijhandelsovereenkomsten daadwerkelijk effect kunnen sorteren, heeft het EESC in juli 2017 een conferentie georganiseerd waarbij met name leden van verschillende interne adviesgroepen (DAG's) waren betrokken<sup>(7)</sup>.

2.4. Er bestaan een aantal evaluaties van de impact en doeltreffendheid van de TSD-hoofdstukken. Over het algemeen is er in de EU sterke steun voor het opnemen van ambitieuze verbintenissen op het gebied van arbeidsrechten, milieu- en consumentenbescherming, alsook voor een actieve rol voor het maatschappelijk middenveld, in de huidige en toekomstige vrijhandelsovereenkomsten. Er moet echter ook worden aangetoond dat de TSD-hoofdstukken de ambities kunnen waarmaken die zijn geformuleerd in de mededeling „Handel voor iedereen”<sup>(8)</sup> en het recente discussiedocument van de Commissie over het in goede banen leiden van de mondialisering<sup>(9)</sup>.

<sup>(4)</sup> EESC-advies over handel voor iedereen — Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid, rapporteur: dhr. Peel (UK-I) (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 123).

<sup>(5)</sup> REX/486 — EESC-advies over de sleutelrol van handel en investeringen bij het nastreven en verwezenlijken van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, rapporteur: dhr. Peel (UK-I), corapporteur: dhr. Quarez (FR-II) (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

<sup>(6)</sup> EESC-advies over de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea — Hoofdstuk betreffende handel en duurzame ontwikkeling, rapporteur: dhr. Fornea (RO-II) (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 201).

<sup>(7)</sup> Conferentie „Trade and Sustainable Development Chapters in EU Trade agreements — How to make a real impact?” — Samenvatting hoofdpunten: [http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/summary\\_conference\\_on\\_tsd\\_chapters\\_in\\_eu\\_trade\\_agreements.pdf](http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/summary_conference_on_tsd_chapters_in_eu_trade_agreements.pdf)

<sup>(8)</sup> Op. cit.

<sup>(9)</sup> Op. cit.

2.5. In het kader van de goedkeuring van de CETA-overeenkomst door het Europees Parlement heeft EU-commissaris voor Handel Malmström de leden van het Europees Parlement beloofd <sup>(10)</sup> een brede openbare raadpleging te organiseren met EP-leden en het maatschappelijk middenveld, waaronder het EESC, over hoofdstukken inzake handel en duurzame ontwikkeling. Deze bezinning op de tenuitvoerlegging van TSD-hoofdstukken is ook nodig in het kader van de lopende handelsbesprekingen met Mexico en de Mercosur en om het EU-standpunt vast te stellen voor een eventuele herziening van het CETA-hoofdstuk <sup>(11)</sup>, zoals door beide partijen is overeengekomen in het gezamenlijk uitleggingsinstrument bij de CETA-overeenkomst <sup>(12)</sup>.

2.6. Het op 11 juli 2017 gepubliceerde non-paper van de Commissie <sup>(13)</sup> was bedoeld om in de maanden daarna een discussie op gang te brengen met het Europees Parlement, de Raad en maatschappelijke betrokkenen. In dit document wordt de huidige praktijk beschreven en beoordeeld, worden twee opties gepresenteerd om de uitvoering van de TSD-hoofdstukken te verbeteren en worden er aan belanghebbenden verschillende vragen gesteld. Dit EESC-advies is bedoeld als bijdrage aan dit proces en om na te denken over deze kwesties.

2.7. De lidstaten hebben het non-paper ontvangen en dienen opmerkingen en voorstellen in. Het Europees Parlement heeft hierover tijdens zijn plenaire vergadering in januari 2018 gedebatteerd.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Europese Commissie om na te gaan hoe de uitvoering van TSD-hoofdstukken in vrijhandelsovereenkomsten van de EU ervoor staat <sup>(14)</sup> en met het non-paper van DG Handel waarmee beoogd wordt hierover een debat op gang te brengen en het maatschappelijk middenveld te vragen hoe de uitvoering kan worden verbeterd.

3.2. Het EESC is van mening dat TSD-hoofdstukken cruciaal zijn om werk te maken van het streven van de Commissie naar bevordering van de VN-doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, zoals uiteengezet in haar strategie „Handel voor iedereen” en haar discussienota over het in goede banen leiden van de mondialisering. Ze zijn even belangrijk als het nakomen van internationale verplichtingen, zoals die welke zijn aangegaan in het kader van de Overeenkomst van Parijs over klimaatverandering en die over de handel in fossiele brandstoffen.

3.3. In het kader van de SDG's zou het EESC de aandacht willen vestigen op de conclusies en aanbevelingen uit zijn desbetreffende advies <sup>(15)</sup>, waarin het er met name voor pleit dat alle toekomstige EU-onderhandelingsmandaten voor hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling in handels- en partnerschapsovereenkomsten „een specifieke clausule bevatten die beide partijen van elk mechanisme voor monitoring door het maatschappelijk middenveld ertoe verplicht samen te werken om de SDG's te bevorderen” en dat aan TSD-hoofdstukken „evenveel gewicht [wordt] gegeven als aan die over commerciële, technische en tarifaire aangelegenheden.”

3.3.1. Het EESC heeft al eerder opgemerkt <sup>(16)</sup> dat SDG 17 specifiek verwijst naar de rol van het maatschappelijk middenveld, waarbij het erop heeft gewezen „dat een succesvolle duurzame-ontwikkelingsagenda partnerschappen vereist tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld”. Ook wordt in de SDG's voor het eerst in de geschiedenis van de VN gespecificeerd dat regeringen verantwoording moeten afleggen aan de bevolking.

---

<sup>(10)</sup> Brief van commissaris Malmström aan dhr. Lange, voorzitter van de commissie INTA, januari 2017, <https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5af9d7b2e&title=letter.pdf>

<sup>(11)</sup> Brief van commissaris Malmström aan dhr. Champagne, Canadees minister van Internationale Handel, oktober 2017, [https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5b568bc60&title=SIGNED\\_LETTER.pdf](https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5b568bc60&title=SIGNED_LETTER.pdf).

<sup>(12)</sup> Gezamenlijk uitleggingsinstrument betreffende de Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada en de Europese Unie en haar lidstaten (PB L 11 van 14.1.2017, blz. 3).

<sup>(13)</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1689>

<sup>(14)</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering van vrijhandelsovereenkomsten, gepubliceerd op 9 november 2017.

<sup>(15)</sup> REX/486 — EESC-advies over de sleutelrol van handel en investeringen bij het nastreven en verwezenlijken van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, rapporteur: dhr. Peel (UK-I), corapporteur: dhr. Quarez (FR-II) (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

<sup>(16)</sup> REX/486 — EESC-advies over de sleutelrol van handel en investeringen bij het nastreven en verwezenlijken van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, rapporteur: dhr. Peel (UK-I), corapporteur: dhr. Quarez (FR-II) (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

3.4. Het EESC betreurt echter de enge benadering in de huidige discussie over TSD-hoofdstukken en het algemene toepassingsgebied ervan waar het gaat om consumentenbelangen. Terwijl in de strategie „Handel voor iedereen” de nadruk ligt op het vertrouwen van de consument in veilige producten, wordt in de consumentenbeschermingsrichtsnoeren van de VN<sup>(17)</sup> een veel ruimere opvatting gehanteerd, waarin het bijv. ook gaat om de bescherming van de privacy van consumenten, hun rechten op het gebied van e-handel en het recht op effectieve handhaving van consumentenrechten. Gezien de gevolgen van de handelsliberalisering voor de consument zou het EESC graag zien dat er binnen het TSD-kader een specifiek hoofdstuk „handel en consumenten” wordt opgenomen waarin relevante internationale consumentenbeschermingsnormen worden vermeld en dat de samenwerking op het gebied van de handhaving van consumentenrechten versterkt.

3.5. Het EESC zou het ook toejuichen als ernaar gestreefd werd om een genderdimensie in het handelsbeleid op te nemen, meer in het bijzonder in de TSD-hoofdstukken. In veel handelslanden in de EU maken vrouwen het leeuwendeel uit van de arbeidskrachten in specifieke sectoren, zoals de textielindustrie. De EU-handelsovereenkomsten mogen dan ook niet tot meer ongelijkheid tussen mannen en vrouwen leiden. De Europese Commissie moet ervoor zorgen dat de internationale arbeidsnormen met betrekking tot gendergelijkheid en rechten van vrouwelijke werknemers op het werk volledig worden geëerbiedigd. Het EESC dringt met name aan op de naleving van IAO-Verdrag nr. 100 inzake gelijke beloning, Verdrag nr. 111 betreffende discriminatie op het gebied van arbeid en beroep, waarin non-discriminatie op de werkplek wordt bevorderd, en Verdrag nr. 183 betreffende bescherming van het moederschap.

3.6. Het EESC verzoekt de Commissie intensiever met het maatschappelijk middenveld te overleggen om in huidige en toekomstige handelsovereenkomsten de werking van TSD-hoofdstukken verder te ontwikkelen. Dit zou met name tot uiting moeten komen bij de herziening van het TSD-hoofdstuk in de CETA<sup>(18)</sup>. Het EESC juicht de door commissaris Malmström beloofde vroegtijdige herziening van de handels- en arbeids- en handels- en milieubepalingen van de overeenkomst toe en wil graag bij deze herziening worden betrokken.

3.7. Het EESC draagt er in belangrijke mate toe bij om het EU-handelsbeleid meer onder de aandacht te brengen van maatschappelijke organisaties uit zowel de EU-lidstaten als derde landen. De leden van het EESC blijven zich inzetten voor nauwere samenwerking met het maatschappelijk middenveld van derde landen bij het toezicht op de onderhandelingen over en de uitvoering van EU-handelsovereenkomsten. Dit proactieve optreden van het EESC is nog steeds van cruciaal belang om maatschappelijke organisaties in het buitenland te versterken en handelsbesluitvormingsprocessen verder te democratiseren.

3.8. Hoewel TSD-bepalingen nog maar sinds vrij korte tijd ten uitvoer worden gelegd (de eerste vrijhandelsovereenkomst van de nieuwe generatie, nl. die tussen de EU en Zuid-Korea, is zes jaar geleden in werking getreden), heeft het EESC een aantal verwezenlijkingen en tekortkomingen vastgesteld die geanalyseerd en gebruikt moeten worden als basis voor de komende herziening van het TSD-hoofdstuk van de CETA en andere handelsovereenkomsten.

3.9. Een essentiële verwezenlijking van de TSD-hoofdstukken is de oprichting van interne adviesgroepen (DAG's), want hiermee krijgt het maatschappelijk middenveld een belangrijk platform om toe te zien op in handelsovereenkomsten gemaakte afspraken over mensenrechten, arbeids- en milieurechten. Het EESC acht het echter wel belangrijk dat ook consumentenbelangen hieronder komen te vallen.

3.9.1. Daarnaast zou de EU, voor zover haar bevoegdheden dat toelaten, moeten streven naar meer synergie tussen de formulering van TSD-hoofdstukken en de 27 bindende milieu- en IAO-verdragen die van belang zijn voor haar programma SAP+ (alsmede de vereisten voor de regeling „Everything but arms” (EBA) voor de minst ontwikkelde landen).

3.10. Het EESC waardeert de opdracht om een deel van het lidmaatschap en het secretariaat op zich te nemen van de zes DAG's die tot nu toe zijn opgericht op grond van de volgende overeenkomsten: de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea, de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Colombia/Peru, de associatieovereenkomst tussen de EU en Midden-Amerika, de DCFTA (diepe en brede vrijhandelsovereenkomst) tussen de EU en Georgië, de DCFTA EU-Moldavië, de DCFTA EU-Oekraïne, alsmede van het Raadgevend Comité voor de economische partnerschapsovereenkomst (EPO) EU-Cariforum. Verder kijkt het EESC ernaar uit om zijn werkzaamheden voort te zetten in toekomstige DAG's, zoals die voor de CETA en de vrijhandelsovereenkomst EU-Japan.

<sup>(17)</sup> [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1_en.pdf)

<sup>(18)</sup> Brief van commissaris Malmström aan dhr. Champagne, Canadees minister van Internationale Handel, oktober 2017, op. cit.

3.10.1. Ook wijzen we de Commissie erop dat er nog steeds kwesties zijn die tot verwarring aanleiding geven. Ten eerste bestaan er overlappingen tussen de associatieovereenkomsten van de EU en de diepe en brede vrijhandelsovereenkomsten (DCFTA's) met Georgië, Moldavië en Oekraïne, die voor lokale maatschappelijke organisaties moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. Ten tweede is er, met name in Latijns Amerika, een ruimere rol gegeven aan fora van maatschappelijke organisaties, waardoor de focus verloren is gegaan en de kernboodschappen van de DAG's van beide partijen zijn afgezwakt.

3.11. Financiering en middelen blijven echter een cruciaal punt. Met zeven bestaande monitoringmechanismen (voor de zes vrijhandelsovereenkomsten en de EPO EU-Cariforum) en nog meer mechanismen in de pijplijn, onder meer voor de zeer belangrijke overeenkomsten met Canada en Japan, wordt het voor het EESC een hele uitdaging om de huidige en toekomstige DAG's zonder extra middelen effectief te laten functioneren. De Commissie zou in samenwerking met het EESC dringend structurele oplossingen moeten uitwerken en er met het Europees Parlement en de Raad voor moeten zorgen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om deze monitoringmechanismen te laten functioneren en dat representatieve groepen uit het maatschappelijk middenveld hierin volwaardig kunnen participeren.

3.12. Zoals het EESC al in een aantal adviezen heeft aangegeven<sup>(19)</sup>, zijn doeltreffende handhavingsmechanismen voor TSD-hoofdstukken van essentieel belang. De DAG's komt als monitoringinstanties de belangrijke rol toe om ervoor te zorgen dat schendingen van TSD-afspraken opgespoord en doeltreffend aangepakt worden. Het EESC heeft als actief lid van DAG's van de EU een belangrijke bijdrage geleverd aan hun werkzaamheden en dringt er dan ook bij de Commissie op aan om ambitieuzer te zijn waar het gaat om een doeltreffend handhavingsmechanisme. Wat Zuid-Korea betreft stelt het EESC vast dat de DAG van de EU de Commissie heeft verzocht<sup>(20)</sup> geschillenprocedures in te leiden. De Commissie heeft dat nog niet gedaan, al heeft ze wel geprobeerd om de kwestie aan te pakken. In dit verband heeft het EESC erop gewezen dat „de tenuitvoerlegging van de duurzame-ontwikkelingsaspecten van de overeenkomst, met name op arbeidsgebied, [...] ontoereikend” is<sup>(21)</sup>.

3.13. Het EESC is van mening dat bedrijven bij het waarborgen van de naleving van arbeids- en sociale rechten een belangrijke rol kunnen spelen door wetten die de rechten van werknemers beschermen te steunen en toe te passen, en door met vakbonden een sociale dialoog te voeren die uitmondt in afspraken over fatsoenlijke normen betreffende zowel hun rechtstreekse bedrijfsactiviteiten als hun hele toeleveringsketen. Het EESC verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat handelsovereenkomsten goed ondernemingsgedrag ondersteunen en sociale dumping alsook ondermijning van sociale normen voorkomen, en wel door clausules inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen te ontwikkelen en daarin harde afspraken op te nemen die in overeenstemming zijn met de OESO-richtsnoeren voor ondernemingen en mensenrechten. Daarbij horen ook nationale contactpunten (NCP's)<sup>(22)</sup>, die onafhankelijk en zodanig gestructureerd moeten zijn dat de sociale partners als leden van de NCP's of het NCP-toezichtcomité erbij worden betrokken. In dit kader moet gezorgd worden voor adequate opleiding en voor toereikende personele en financiële middelen.

3.14. Het EESC wil graag bijdragen tot de ontwikkeling van nieuwe ideeën om de Commissie te helpen de doeltreffendheid van onafhankelijke handhavingsmechanismen in TSD-hoofdstukken te vergroten, vooral ook via het recht om te reageren wanneer met haar zorgen geen rekening wordt gehouden. Aan een eventueel gebruik van sancties moet een genuanceerde benadering ten grondslag liggen.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC vindt dat de Commissie actie moet ondernemen om de TSD-hoofdstukken doeltreffender te maken zodat de sociale, milieu-, consumenten- en arbeidsrechten worden gerespecteerd. Belangrijk hierbij is het verbeteren van de doeltreffendheid van DAG's als de instanties die met de monitoring van de desbetreffende afspraken zijn belast.

<sup>(19)</sup> EESC-advies over handel voor iedereen — Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid, rapporteur: dhr. Peel (UK-I) (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 123); EESC-advies over de sleutelrol van handel en investeringen bij het nastreven en verwezenlijken van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, rapporteur: dhr. de Buck, corapporteur: mevr. Buzek (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 30). EESC-advies over de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea — Hoofdstuk betreffende handel en duurzame ontwikkeling, rapporteur: dhr. Fornea (RO-II) (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 201).

<sup>(20)</sup> Brief aan commissaris Malmström inzake overleg op regeringsniveau krachtens de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea, december 2016, [http://ec.europa.eu/carol/?fuseaction=download&documentId=090166e5af1bf802&title=EU\\_DAG%20letter%20to%20Commissioner%20Malmstrom\\_signed%20by%20the%20Chair%20and%20Vice-Chairs.pdf](http://ec.europa.eu/carol/?fuseaction=download&documentId=090166e5af1bf802&title=EU_DAG%20letter%20to%20Commissioner%20Malmstrom_signed%20by%20the%20Chair%20and%20Vice-Chairs.pdf)

<sup>(21)</sup> EESC-advies over de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea — hoofdstuk betreffende handel en duurzame ontwikkeling, rapporteur: dhr. Fornea (RO-II) (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 201).

<sup>(22)</sup> Regeringen die de richtsnoeren onderschrijven, moeten een nationaal contactpunt (NCP) oprichten, dat als voornaamste taak heeft de richtsnoeren doeltreffender te maken door promotieactiviteiten te ondernemen, verzoeken om inlichtingen te behandelen en bij te dragen tot de oplossing van problemen die door de vermeende niet-naleving van de richtsnoeren in specifieke gevallen kunnen ontstaan. NCP's helpen ondernemingen en hun belanghebbenden bij het nemen van passende maatregelen om de naleving van de richtsnoeren te bevorderen. Zij bieden een platform voor bemiddeling en verzoening om praktische problemen op te lossen die zich bij de toepassing van de richtsnoeren kunnen voordoen.

4.1.1. Het EESC stelt vast dat diverse belanghebbenden voorstellen hebben gedaan om de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van TSD-hoofdstukken in handelsovereenkomsten te verbeteren en deelt de mening dat het nakomen van TSD-toezeggingen krachtig moet worden aangemoedigd. Wat arbeidsbepalingen betreft gaat het hierbij onder meer om het voorstel inzake een onafhankelijk secretariaat voor arbeidsvraagstukken<sup>(23)</sup> en een mechanisme betreffende collectieve klachten zoals voorgesteld in het model voor een hoofdstuk over arbeid<sup>(24)</sup>.

4.2. Het EESC heeft de met TSD-hoofdstukken opgedane ervaringen geëvalueerd. De volgende tekortkomingen zijn geconstateerd en het EESC roept de Commissie op deze aan te pakken:

- gebrek aan een evenwichtig lidmaatschap in de DAG's van de EU en de partnerlanden;
- gebrek aan politieke wil in sommige partnerlanden om hun DAG's tijdig op te richten;
- gebrek aan adequate financiering voor DAG's in zowel de EU als de partnerlanden;
- noodzaak om in de tekst van de overeenkomst gezamenlijke vergaderingen van de DAG's van de EU en de partnerlanden op te nemen om hen in staat te stellen ervaringen met gezamenlijke projecten uit te wisselen en gezamenlijke aanbevelingen op te stellen;
- noodzaak van deelname van DAG-voorzitters aan vergaderingen van TSD-comités, waarbij zij het recht krijgen om de standpunten van hun groep te verwoorden, zodat de boodschappen van het maatschappelijk middenveld aan de regeringen kunnen worden overgebracht;
- gebrek aan respons van de Europese Commissie op klachten die door de DAG naar voren zijn gebracht inzake schendingen van TSD-verbintenissen.

4.3. EESC-leden van DAG's en andere organisaties die het bedrijfsleven, de werknemers en de vrijwilligerssector vertegenwoordigen, hebben een aantal aanbevelingen gedaan voor maatregelen van de Commissie om de tekortkomingen van handelsovereenkomsten aan te pakken en DAG's doeltreffender te maken zodat de toezeggingen om sociale en arbeidsrechten en milieubepalingen te handhaven, worden nagekomen. De Commissie zou deze aanbevelingen grondig moeten bekijken. Zo is er aanbevolen om:

- capaciteitsopbouw te ondersteunen en de inhoud van de TSD-hoofdstukken meer en beter onder de aandacht te brengen van maatschappelijke organisaties uit de EU en de partnerlanden voordat de overeenkomst in werking treedt;
- een onafhankelijk secretariaat voor arbeidsvraagstukken en een mechanisme betreffende collectieve klachten in te stellen;
- te garanderen dat de DAG's van zowel de EU als de partnerlanden over voldoende financiering en middelen kunnen beschikken zodat vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld volwaardig kunnen participeren, en dat er financiële middelen beschikbaar worden gesteld voor gerechtvaardigde activiteiten, zoals analytische werkzaamheden of workshops in het kader van de gezamenlijke jaarlijkse vergaderingen;
- de regeringen van de partnerlanden aan te moedigen om snel DAG's op te richten en de nodige politieke en logistieke steun aan hun DAG's te verlenen, en tegelijkertijd voor een evenwichtig lidmaatschap te zorgen;
- een meer transparant en gestroomlijnd klachtenmechanisme in te stellen;
- een regelmatige dialoog tot stand te brengen tussen de EU-DAG's, de Commissie, de EDEO, het Europees Parlement en de EU-lidstaten;
- het TSD-comité ertoe te verplichten binnen een redelijke termijn te reageren op kwesties en aanbevelingen die door de DAG's naar voren zijn gebracht;

<sup>(23)</sup> Ontwerpmodel voor het hoofdstuk over arbeid in EU-vrijhandelsovereenkomsten, ontwikkeld door de Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in samenwerking met de voorzitter van de commissie INTA, Bernd Lange, juni 2017 <http://www.fes-asia.org/news/model-labour-chapter-for-eu-trade-agreements/>

<sup>(24)</sup> Non-paper op basis van een gezamenlijk voorstel van het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) en de Amerikaanse Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), september 2016, <https://www.etuc.org/en/page/non-paper-introducing-independent-labour-secretariat-ceta>

- de DAG's te belasten met de monitoring van de gevolgen die álle onderdelen van handelsovereenkomsten, en dus niet alleen het TSD-hoofdstuk, voor de mensenrechten, arbeids-, milieu- en consumentenrechten hebben (het EESC stelt met voldoening vast dat met dit voorstel rekening is gehouden in het Commissieverslag over de tenuitvoerlegging van de mededeling „Handel voor iedereen”);
- de partnerlanden ertoe te verplichten om aan te tonen dat zij de acht fundamentele arbeidsverdragen van de IAO volledig naleven, voordat een handelsovereenkomst wordt gesloten. Als een partnerland deze verdragen niet geratificeerd of niet naar behoren ten uitvoer gelegd heeft of niet blijkt heeft gegeven van een gelijkwaardig beschermingsniveau, zou gestreefd moeten worden naar een stappenplan met harde afspraken in het TSD-hoofdstuk, om ervoor te zorgen dat dit tijdig alsnog wordt bereikt.
- van zowel regeringen als bedrijven die op hun grondgebied werkzaam zijn te verlangen dat zij zich houden aan de normen uit de IAO-agenda voor fatsoenlijk werk<sup>(25)</sup>, die verder gaat dan de fundamentele arbeidsnormen en ook toegevingen betreft inzake rechten op gebieden zoals gendergelijkheid en gezondheid.

4.4. Het EESC is van mening dat de bovenstaande praktische aanbevelingen zonder de tekst van de huidige TSD-hoofdstukken te wijzigen kunnen worden uitgevoerd, en dat dit dan ook onverwijld zou moeten gebeuren.

4.5. Monitoringmechanismen kunnen volgens het EESC pas zoden aan de dijk zetten als ze er op eigen initiatief voor kunnen zorgen dat schendingen van TSD-verbintenissen worden onderzocht. Worden er inbreuken geconstateerd, dan moet er onverwijld een geschillenbeslechtingsprocedure worden opgestart, waarbij het de opdracht moet zijn om naleving daadwerkelijk af te dwingen. Het EESC stelt vast dat er in handelsovereenkomsten die door verschillende landen, waaronder de VS en Canada, zijn gesloten, een aantal uiteenlopende modellen bestaan die het mogelijk maken om materiële sancties op te leggen in geval van schending van verbintenissen.

4.6. Het EESC vindt het jammer dat het non-paper lijkt te suggereren dat de waarde van straffen of sancties in handelsovereenkomsten uitsluitend kan worden beoordeeld aan de hand van één rechtszaak, die door de Verenigde Staten op basis van de CAFTA tegen Guatemala is aangespannen<sup>(26)</sup>. Het is de VS niet gelukt deze zaak te winnen, maar dat had niet te maken met de vraag of er sancties konden worden opgelegd, maar met de manier waarop de verplichtingen in het hoofdstuk over arbeid in de CAFTA zijn omschreven. Op grond van dit hoofdstuk zijn sancties alleen gewettigd als arbeidsrechten zodanig worden geschonden dat de handel wordt beïnvloed. In dit geval was het panel van oordeel dat de arbeidsrechten van de IAO weliswaar duidelijk waren geschonden, maar dat er onvoldoende aanwijzingen waren dat dit „op zodanige wijze was gebeurd dat de handel werd beïnvloed”. De Commissie zou verder onderzoek moeten doen naar bestaande sanctiemechanismen in handelsovereenkomsten, het gebruik dat er tot dusverre van is gemaakt, en hun potentiële beperkingen, waarbij ze terdege dient te beseffen dat maatschappelijke groepen zowel hun steun voor het gebruik ervan hebben uitgesproken als hierover ernstige zorgen hebben geuit.

4.7. De Amerikaanse benadering van sancties kent ook nog beperkingen waar het gaat om ontvankelijkheid, reikwijdte en duur van de procedure, waardoor slechts een zeer klein aantal zaken door de sanctieaanpak is opgelost. De Commissie zou lering moeten trekken uit de beperkingen van de sanctiemechanismen in handelsovereenkomsten die door de VS en andere landen zoals Canada zijn gesloten, teneinde de doeltreffendheid van een werkbaar nalevingsmechanisme dat in TSD-hoofdstukken zou kunnen worden ontwikkeld, te beoordelen en te verbeteren. Een mogelijke beperking is het gevaar dat de EU haar handelspartners ontmoedigt om onderhandelingen aan te gaan, of dat haar eigen invloed bij dergelijke onderhandelingen vermindert.

4.8. Het EESC staat klaar om de Commissie te helpen bij de uitwerking van een doeltreffend mechanisme waarmee de tenuitvoerlegging en de monitoring van TSD-hoofdstukken in EU-vrijhandelsovereenkomsten kunnen worden verbeterd en de volledige naleving ervan kan worden gewaarborgd, uitgaande van de ervaringen van andere landen en van voorstellen die door ondernemings-, milieu-, werknemers- en andere maatschappelijke organisaties zijn ontwikkeld.

Brussel, 14 februari 2018.

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

<sup>(25)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms\\_229374.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms_229374.pdf)

<sup>(26)</sup> Zie <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/trade-dispute-panel-issues-ruling-in-us-guatemala-labour-law-case>

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bevordering van klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren****(verkennend advies op verzoek van de Europese Commissie)**

(2018/C 227/05)

Rapporteur: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**Corapporteur: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Raadpleging	Europese Commissie, 28.11.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	4.7.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	6.2.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	15.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	192/1/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. De verschuiving naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie is tot nog toe voor een groot deel te danken aan bottom-upinitiatieven die worden geleid door burgers, innovatieve bedrijven en diverse belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld, die gezamenlijk worden aangeduid als subnationale en niet-overheidsactoren.

1.2. Deze actoren kunnen essentiële bijdragen leveren om zowel koolstofarme ontwikkeling als duurzame ontwikkeling te versnellen. Directe maatregelen van niet-overheidsactoren verlagen de kosten van de koolstofarme transitie en verzachten eveneens de onmiddellijke gevolgen van de klimaatverandering die zich reeds voordoet.

1.3. De afgelopen jaren is het aantal, de reikwijdte en de schaal van de klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren snel vergroot<sup>(1)</sup>. Niet-overheidsactoren worden echter nog steeds geconfronteerd met enorme obstakels die het voor hen moeilijk maken om hun klimaatmaatregelen met succes op te zetten en uit te voeren.

1.4. Bovendien worden niet-overheidsactoren en hun klimaatmaatregelen steeds diverser, aangezien deze actoren actief zijn in allerlei uiteenlopende omgevingen met specifieke behoeften en hulpbronnen. Een goede analyse en een goed begrip van deze diversiteit is een eerste vereiste om het tempo van de klimaatmaatregelen op te kunnen voeren.

1.5. Gelet op het grote potentieel van niet-overheidsactoren om een stuwende kracht te vormen voor de wereldwijde inspanningen om de klimaatverandering te matigen en ons aan te passen aan de gevolgen ervan, pleit het EESC voor een „Europese dialoog over klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren” (ED-NSCA) om klimaatmaatregelen van in Europa gevestigde niet-overheidsactoren te versterken en de reikwijdte en de schaal ervan te vergroten.

1.6. De door het EESC voorgestelde Europese dialoog dient een overzicht te bieden van de klimaatmaatregelen binnen de EU en moet helpen om de vooruitgang van klimaatmaatregelen op mondiaal niveau in het oog te houden.

<sup>(1)</sup> Yearbook of Global Climate Action 2017, Marrakesh Partnership, UNFCCC 2017.

1.7. Het EESC hamert erop dat het erkennen en voor het voetlicht brengen van doeltreffende, innovatieve en creatieve klimaatmaatregelen een kostenefficiënte manier kan zijn om stimulansen te bieden voor nieuwe maatregelen en om bestaande maatregelen te ondersteunen. De erkenning van klimaatmaatregelen kan worden bereikt middels een onlineplatform, evenementen op hoog niveau en/of het uitreiken van prijzen.

1.8. Een Europese dialoog inzake klimaatmaatregelen moet continu feedback verzamelen en uitdagingen op het gebied van regelgeving aankaarten bij openbare autoriteiten om geleidelijk een faciliterend bestuursklimaat voor bottom-upklimaatmaatregelen tot stand te brengen. De dialoog zou moeten voortbouwen op soortgelijke initiatieven, zoals de Europese energiedialoog ter coördinatie van de energietransitie waartoe het EESC heeft opgeroepen.

1.9. De ultieme doelstelling van de voorgestelde dialoog is het versnellen van klimaatmaatregelen. Dit kan zowel worden bereikt door het voor een breed scala aan niet-overheidsactoren aantrekkelijk te maken om zich in te zetten voor het klimaat, als door ervoor te zorgen dat klimaatmaatregelen het nieuwe „business as usual” worden.

1.10. Het EESC benadrukt dat er in onze strijd om emissies terug te dringen, het klimaat te beschermen en sociale en economische rechtvaardigheid te bevorderen, een sociale dialoog moet komen ten behoeve van een rechtvaardige en snelle overgang naar een koolstofvrije wereld zonder armoede.

1.11. Het EESC stelt voor dat de dialoog niet alleen bedoeld zou moeten zijn om maatregelen te belichten en onder de aandacht te brengen, maar ook tegemoetkomt aan de behoeften van niet-overheidsactoren door inspiratie te bieden voor nieuwe partnerschappen tussen overheids- en niet-overheidsactoren, door het intercollegiale leren en het delen van opleiding en advies tussen niet-overheidsactoren te faciliteren en door toegang tot financiering te vereenvoudigen.

1.12. De voorgestelde Europese dialoog zou moeten gaan functioneren in een breder ecosysteem van klimaatgovernance na de Overeenkomst van Parijs. De organisatie van de dialoog zou bescheiden („light touch”) moeten zijn en zou in de eerste plaats gericht moeten zijn op het strategisch koppelen van bestaande programma's, initiatieven en instellingen, en niet op het oprichten van nieuwe instellingen. In dit verband steunt het EESC het voorstel van het Europees Parlement om nationale „platforms voor klimaat- en energiedialoog op verschillende niveaus” op te zetten.

1.13. Het EESC zal het voortouw nemen bij het opzetten van de dialoog en verzoekt de andere EU-instellingen, met name de Europese Commissie, om mee te werken aan de totstandbrenging van een faciliterende omgeving voor klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren door de dialoog concreet gestalte te helpen geven.

1.14. Als aanzet tot de Europese dialoog over klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren zou in de eerste helft van 2018 voor alle belanghebbende netwerken van actoren en vertegenwoordigers van andere EU-instellingen en de lidstaten een evenement in de geest van de Talanoa-dialoog<sup>(2)</sup> georganiseerd moeten worden om een duidelijk actieplan voor de dialoog op te stellen.

1.15. Door middel van een dergelijke dialoog zou het EESC alle niet-overheidsactoren — bedrijven, met inbegrip van kmo's, sociale ondernemingen en coöperaties, maatschappelijke organisaties, gemeenschappen, alsook lokale en regionale overheden en andere relevante belanghebbenden — in een sterkere positie plaatsen, zodat zij een reële en tastbare bijdrage aan het aanpakken van de klimaatverandering kunnen leveren.

## 2. Achtergrond van dit advies

2.1. Dit is een verkennend advies op verzoek van de Europese Commissie.

2.2. Dit advies bouwt voort op het in juli 2016 goedgekeurde advies over een coalitie om de toezeggingen in de Overeenkomst van Parijs na te komen, evenals op de conferentie over het ontwerpen van een kader voor bottom-upklimaatmaatregelen, die tot doel had beste praktijken uit te wisselen en uitdagingen in kaart te brengen die een remmend effect hebben op de inspanningen van niet-overheidsactoren om de klimaatverandering te verminderen.

---

<sup>(2)</sup> De term „talanoa” wordt in Fiji en het gebied van de Grote Oceaan gebruikt om een proces van inclusieve, participatieve en transparante dialoog aan te duiden. Het doel van een Talanoa-dialoog is verhalen te delen, empathie op te bouwen en verstandige beslissingen te nemen die goed zijn voor het algemeen belang. In 2018 zal een Talanoa-dialoog van start gaan om de balans op te maken van de collectieve inspanningen van de verdragsluitende partijen op weg naar de in artikel 4 van het Akkoord van Parijs genoemde langetermijndoelstelling. In dat verband zal ook een onlineplatform worden opgezet om input te verzamelen.



2.3. De verschuiving naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie vindt vooral plaats dankzij bottom-upinitiatieven die worden geleid door burgers, lokale overheden, consumenten en innovatieve bedrijven. De verdere vooruitgang van deze initiatieven wordt echter vaak gehinderd door administratieve en regelgevingsbelemmeringen, het ontbreken van adequate raadplegingsmechanismen en ongeschikte financiële procedures.

### 3. De dringende behoefte aan klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren

3.1. De term „niet-overheidsactoren” verwijst naar actoren die geen partij zijn bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC). Deze brede interpretatie omvat verschillende soorten bedrijven, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, evenals micro-ondernemingen, investeerders, coöperaties, steden en regio's, vakbonden, gemeenschappen en burgerverenigingen, geloofsverenigingen, jeugdorganisaties en andere niet-gouvernementele organisaties. In dit advies wordt met name de aandacht gevestigd op de bottom-upbijdragen die steeds vaker worden geleverd door klimaatactoren die nog niet volledig worden erkend door de EU-instellingen en de lidstaten.

3.2. De behoefte aan klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren wordt om ten minste vier redenen steeds dringender:

- de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer blijven toenemen; zelfs als alle toezeggingen van de overheden worden uitgevoerd, blijft er nog een kloof van 11 tot 13 gigaton (Gt) CO<sub>2</sub>eq over <sup>(3)</sup>. Kortetermijnmaatregelen van overheids- en niet-overheidsactoren kunnen helpen om deze kloof te dichten en zijn van cruciaal belang om radicalere en duurere maatregelen te vermijden;
- wereldwijd zijn gevolgen merkbaar van de klimaatverandering die zich reeds voordoet. Deze gevolgen zijn onder meer een toename van extreme weersomstandigheden, toenemende verliezen en schade alsook veranderende weerpatronen. Bovendien werken deze gevolgen als katalysator voor ontheemding en migratie van kwetsbare gemeenschappen <sup>(4)</sup>;
- de huidige politieke strubbelingen — bijvoorbeeld in de Verenigde Staten — en de schaarsheid van openbare middelen brengen de volledige tenuitvoerlegging van de toezeggingen van de overheden in het gedrang. Zelfs een aantal Europese landen die zich volledig willen inzetten voor de Overeenkomst van Parijs blijven nog steeds achter bij de ambities die nodig zijn om de opwarming van de aarde ruim beneden 2 °C te houden;
- overheden leggen het beleidskader vast, maar maatregelen worden ter plaatse uitgevoerd door subnationale en niet-overheidsactoren, die vaak de echte leiders zijn bij innovatieve en doeltreffende maatregelen, met name de kleinere bottom-upactoren die in opkomst zijn op klimaatgebied.

3.3. Niet-overheidsactoren kunnen essentiële bijdragen leveren om zowel de koolstofarme ontwikkeling als duurzame ontwikkeling te versnellen. Directe maatregelen van niet-overheidsactoren verlagen de kosten van de koolstofarme transitie en verzachten eveneens de onmiddellijke gevolgen van de klimaatverandering die zich reeds voordoet. In het algemeen wordt echter niet voldoende erkend dat bottom-upinitiatieven de sociale problemen die samenhangen met het koolstofarm maken van de economie en de ecologische transitie kunnen helpen oplossen.

3.4. Uit het door de EU gefinancierde TESS-project, waarin het effect van ecodorp gemeenschappen in Europa wordt onderzocht, blijkt dat als vijf procent van de EU-burgers zou deelnemen aan doeltreffende door de gemeenschap geleide initiatieven om de klimaatverandering te beperken, de koolstofbesparingen voor de 28 EU-lidstaten voldoende zouden zijn om bijna 85 % van hun afgesproken emissiereductiedoelstellingen voor 2020 te halen <sup>(5)</sup>.

3.5. Klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren kunnen de algemene klimaatgovernance ook versterken. Bijvoorbeeld:

- maatregelen van niet-overheidsactoren zouden kunnen leiden tot ambitieuzer klimaatbeleid door overheden te laten zien dat ambitieuzere klimaatdoelstellingen plausibel zijn;

<sup>(3)</sup> The Emissions Gap Report 2017: A UN Environment Synthesis Report, UNEP 2017.

<sup>(4)</sup> Raadsconclusies: Europese klimaatdiplomatie na CoP21: bestanddelen voor het voortzetten van de klimaatdiplomatie in 2016.

<sup>(5)</sup> Towards European Societal Sustainability, <http://www.tess-transition.eu/about/>

- maatregelen van niet-overheidsactoren zouden overheden kunnen helpen om beleid op nationaal niveau uit te voeren en zouden kunnen helpen om te voldoen aan de nationale vereisten in het kader van de nationaal bepaalde bijdragen (NDC's) van de EU;
- niet-overheidsactoren zouden kunnen helpen bij het in kaart brengen van kansen om het regelgevingsklimaat te verbeteren <sup>(6)</sup>.

3.6. Maatregelen van niet-overheidsactoren kunnen ook worden aangewend om aan te tonen dat de overgang naar een koolstofarme, circulaire en klimaatbestendige economie de EU een kans biedt om haar concurrentievermogen te vergroten, wat de bedrijven in de EU ten goede komt. Bovendien bieden ze een kans om niet alleen klimaatuitdagingen aan te pakken, maar ook in te zetten op duurzame ontwikkeling, met name de tenuitvoerlegging van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's).

3.7. De afgelopen jaren is het aantal, de reikwijdte en de schaal van de klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren snel vergroot <sup>(7)</sup>. Niet-overheidsactoren worden echter nog steeds geconfronteerd met enorme obstakels die het voor hen moeilijk maken om hun klimaatmaatregelen met succes op te zetten en uit te voeren. (Zie het EESC-advies: Coalitie om de toezeggingen in de Overeenkomst van Parijs na te komen <sup>(8)</sup>.)

3.8. Bovendien worden niet-overheidsactoren en hun klimaatmaatregelen steeds diverser, aangezien deze actoren actief zijn in allerlei uiteenlopende omgevingen met specifieke behoeften en hulpbronnen. Een goede analyse en een goed begrip van deze diversiteit is een eerste vereiste om het tempo van de klimaatmaatregelen op te kunnen voeren.

#### 4. De EU heeft een strategische aanpak nodig om klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren te vergemakkelijken

4.1. De EU is op wereldniveau een voorvechter van maatregelen door niet-overheidsactoren:

- de EU pleit in het kader van de UNFCCC voor internationale samenwerkingsinitiatieven („International Cooperative Initiatives”) met verschillende belanghebbende partijen voor de matiging van de klimaatverandering;
- de EU heeft bijgedragen tot grote klimaatinitiatieven met meerdere belanghebbenden <sup>(9)</sup>;
- individuele lidstaten steunen de internationale agenda voor klimaatmaatregelen. Zo leidde Frankrijk grootschalige mobilisatie-inspanningen op weg naar de Overeenkomst van Parijs. De noordse landen en Nederland droegen bij aan de ontwikkeling van het „Climate Initiatives Platform” (momenteel beheerd door het VN-milieuprogramma).
- in Europa gevestigde actoren leiden naar schatting 54 % van de bij het UNFCCC geregistreerde samenwerkingsinitiatieven voor klimaatmaatregelen <sup>(10)</sup>.

4.2. In schril contrast met haar sterk internationaal leiderschap staat het feit dat de EU momenteel niet beschikt over een kader dat een faciliterend klimaat creëert dat zou helpen om klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren binnen Europa te versnellen. Zonder een dergelijk kader loopt de EU mogelijk concrete bijdragen mis van voorlopers uit de subnationale en niet-overheidssector. De huidige ondersteuning die de EU biedt bij enkele grootschalige maatregelen met meerdere belanghebbenden is ontoereikend om de transformatie te realiseren waartoe ze zich heeft verbonden in het kader van de Overeenkomst van Parijs.

4.3. Er moet veel meer aandacht worden besteed aan opkomende, maar nog niet erkende bottom-upklimaatactoren, die momenteel ondervetegenwoordigd zijn in initiatieven die door de EU gesteund worden. Het belang van hun potentiële bijdragen kan niet genoeg benadrukt worden. Het creëren van een faciliterend klimaat voor dergelijke klimaatmaatregelen is een doeltreffende en goedkope manier om het enorme maatschappelijke potentieel ervan te benutten.

<sup>(6)</sup> Bijvoorbeeld door obstakels in de wetgeving weg te werken en/of door slim klimaatbeleid op te stellen.

<sup>(7)</sup> Yearbook of Global Climate Action 2017, Marrakesh Partnership, UNFCCC 2017.

<sup>(8)</sup> PB C 389 van 21.10.2016, blz. 20.

<sup>(9)</sup> Belangrijke voorbeelden zijn: het wereldwijde Burgemeestersconvenant voor klimaat en energie, het regionale Burgemeestersconvenant, Mission Innovation, de Climate and Clean Air Coalition, het initiatief voor duurzame energie in Afrika; InsuResilience en het NDC-partnerschap.

<sup>(10)</sup> Yearbook of Global Climate Action 2017, Marrakesh Partnership, UNFCCC 2017.

4.4. Bovendien kunnen met dit faciliterend klimaat de huidige onevenwichtigheden tussen klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren worden aangepakt. Bijvoorbeeld:

- micro-ondernemingen, kleine en middelgrote ondernemingen en sociale ondernemingen (m.i.v. coöperaties) zijn momenteel ondervertegenwoordigd in de door de EU ondersteunde initiatieven, evenals in het kader van het UNFCCC <sup>(1)</sup>;
- klimaatmaatregelen van plattelandsgemeenschappen en kleinere en middelgrote steden zijn ondervertegenwoordigd in vergelijking met die van zeer grote steden <sup>(2)</sup>.

4.5. Aangezien de huidige mobilisatie-inspanningen voornamelijk gebeuren op het niveau van het internationaal klimaatbeleid en gericht zijn op bijzonder grote en/of opvallende voorbeelden, is actie op EU-niveau dringend geboden als aanvulling op internationale inspanningen door meer actoren en verschillende soorten actoren te activeren en te ondersteunen.

4.6. Gelet op het grote potentieel van niet-overheidsactoren om een stuwende kracht te vormen voor de wereldwijde inspanningen om de klimaatverandering te matigen en ons aan te passen aan de gevolgen ervan, wordt in dit advies een „Europese dialoog over klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren” (ED-NSCA) voorgesteld om klimaatmaatregelen van in Europa gevestigde niet-overheidsactoren te versterken en de reikwijdte en de schaal ervan te vergroten.

## 5. Prioritaire gebieden voor klimaatmaatregelen en voorbeelden en behoeften van actoren ter plaatse

5.1. De thematische prioriteiten dienen te worden vastgelegd in overleg met het maatschappelijk middenveld.

5.2. Door de prioriteiten nauw te laten aansluiten op de thematische gebieden in het kader van het UNFCCC, en dan met name het „Marrakech Partnership for Global Climate Action”, kan een sterke koppeling met de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs tot stand worden gebracht.

5.3. Mogelijk prioritaire thema's zijn: landbouw en voedsel, bosbouw, grondgebruik en een duurzame bio-economie, kustbescherming en -ontwikkeling, water, steden en regio's, vervoer, energie, de circulaire economie en industrie.

5.4. Horizontale thema's die in de voorgestelde dialoog aan de orde zouden kunnen komen, zijn: wisselwerkingen en synergieën op het gebied van klimaat en duurzame ontwikkeling, de rol van digitalisering, participatieve benaderingen en een billijke transitie.

5.5. Sociaal ondernemerschap, burgerinitiatieven en gemeenschapswerk zijn slechts een paar voorbeelden van klimaatmaatregelen op basis van bottom-upbenaderingen. Veel initiatieven zijn succesvol, al zijn sommige ook mislukt of om uiteenlopende redenen stopgezet. Beide categorieën projecten kunnen worden gebruikt om zowel niet-overheidsactoren als besluitvormers van waardevolle kennis te voorzien.

5.5.1. Gedecentraliseerde hernieuwbare energie is een uitstekend voorbeeld. Dit moet gebeuren door middel van lokale of regionale structuren, wat betekent dat het creëren van waarde uit het gebruik van wind-, zonne- en biomassaenergie op lokaal niveau zou moeten plaatsvinden. De EU maakt op dit gebied echter niet voldoende gebruik van het potentieel van het maatschappelijk middenveld en maar al te vaak bestaan er financiële, structurele en regelgevingsbelemmeringen die lokale actoren ervan weerhouden hieraan deel te nemen. In 2015 heeft het EESC er met succes toe opgeroepen om met een door het maatschappelijk middenveld in goede banen te leiden Europese energiedialoog de energietransitie <sup>(3)</sup> — de grootste EU-maatregel ter stabilisering van het klimaat — te coördineren.

<sup>(1)</sup> Hoewel ze goed zijn voor meer dan 99 % van alle ondernemingen in de EU en voor 58 % van de economische output gemeten aan de hand van de bruto toegevoegde waarde; [https://ec.europa.eu/growth/smes\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/smes_nl)

<sup>(2)</sup> In de EU woont ongeveer 35 % van de bevolking in gebieden met een gemengd landelijk en stedelijk karakter en meer dan 22 % in overwegend landelijke gebieden. (Eurostat (2014) Eurostat Regionaal Jaarboek 2014. Beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-HA-14-001>, geraadpleegd op 16 januari 2018.

<sup>(3)</sup> Advies van het EESC „Ontwikkeling van het in het klimaat- en energie kader 2030 voorgestelde governancestelsel” (PB C 291 van 4.9.2015, blz. 8).

5.5.2. Meer dan 1 000 lokale en regionale overheden uit 86 landen, die 804 miljoen mensen vertegenwoordigen, hebben hun emissiereductiedoelstellingen opgenomen in het „carbonn Climate Registry”. Worden deze doelstellingen gehaald, dan kan dit resulteren in een vermindering van 5,6 gigaton CO<sub>2</sub>-equivalent (GtCO<sub>2</sub>e) in 2020 en 26,8 GtCO<sub>2</sub>e in 2050, vergeleken met niveaus die teruggaan tot 1990. Het totale effect van de 7 494 steden en lokale overheden, goed voor 680 miljoen mensen, die zich hebben verbonden aan het Global Covenant of Mayors for Climate and Energy, zou kunnen leiden tot een vermindering van 1,3 GtCO<sub>2</sub>e per jaar vergeleken met ongewijzigd beleid in 2030, wat neerkomt op in totaal 15,64 GtCO<sub>2</sub>e tussen 2010 en 2030 <sup>(14)</sup>.

5.5.3. Gemeenschapslandbouw is de laatste jaren in opkomst in Europa. In 2016 produceerden meer dan zesduizend initiatieven van het maatschappelijk middenveld (in de brede zin van het woord) in 22 Europese landen voedsel voor één miljoen mensen <sup>(15)</sup>. Dergelijke initiatieven variëren van partnerschappen tussen consumenten en landbouwers tot het opzetten van gemeenschappelijke tuinen en boerderijen. Ze zorgen voor nauwere banden tussen de producent en de consument, creëren nieuwe banen en kansen voor lokale bedrijven en brengen gemeenschappen opnieuw in contact met wat ze eten, wat de mechanismen van voedselproductie en -consumptie wijzigt en burgers aanmoedigt om meer participatieve bestuursvormen te ontwikkelen.

5.5.4. Het concept van een rechtvaardige transitie verenigt werknemers, gemeenschappen, werkgevers en regeringen in de context van de sociale dialoog met het doel concrete plannen, beleidsmaatregelen en noodzakelijke investeringen uit te werken om ervoor te zorgen dat de transformatie snel en eerlijk verloopt. De focus ligt daarbij op banen en bestaansmiddelen en het doel is ervoor te zorgen dat niemand achterblijft in onze strijd om de emissies terug te dringen, het klimaat te beschermen en sociale en economische rechtvaardigheid te bevorderen. Om de sociale dialoog voor een rechtvaardige transitie te waarborgen en op te zetten hebben het Internationaal Verbond van Vakverenigingen en zijn partners een centrum voor een rechtvaardige transitie („Just Transition Center”) opgericht. Dit centrum zal vakbonden, bedrijven, gemeenschappen en investeerders in het kader van de sociale dialoog bijeenbrengen en ondersteunen bij de ontwikkeling van plannen, overeenkomsten, investeringen en beleid voor een snelle en eerlijke transitie naar een koofstofvrije economie zonder armoede.

5.5.5. In vrijwillige programma's en initiatieven legt het bedrijfsleven vast wat het zal doen om zijn energie- en waterverbruik te verminderen en de uitstoot terug te dringen. Deze resultaten worden gecontroleerd en regelmatig openbaar gemaakt. Dit soort best practices kan ook worden gebruikt om benchmarks voor ondernemingen en landen op te stellen.

5.6. Om inzicht in de grote diversiteit van niet-overheidsactoren en in hun uiteenlopende behoeften en middelen te krijgen heeft het EESC een enquête <sup>(16)</sup> gehouden. Hierin gaven niet-overheidsactoren aan vooral behoefte te hebben aan:

- een ondersteunend beleids- en wetgevingsklimaat;
- financiën: toegang tot openbare middelen en belastingstimulansen;
- technische ondersteuning ten behoeve van wederzijds leren, capaciteitsopbouw, de uitwisseling van kennis en goede praktijkvoorbeelden, en bewustmaking;
- grotere geloofwaardigheid, zichtbaarheid, begrip en erkenning van hun bijdragen;
- betere samenwerking tussen de verschillende actoren in de particuliere en publieke sfeer.

## 6. Functies van de voorgestelde Europese dialoog over klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren

6.1. Om vorm te geven aan een omgeving die bevorderlijk is voor klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren en om maatregelen in Europa te versterken en de reikwijdte en de schaal ervan te vergroten, dient de Europese dialoog aan te sluiten op de operationele en beleidsbehoeften van niet-overheidsactoren en mogelijk de volgende onderling verbonden functies te omvatten: 1) maatregelen te beoordelen (**A**ssessing actions); 2) maatregelen te erkennen (**R**ecognising actions); 3) bestuur te verbeteren (**I**mproving governance); 4) maatregelen te versnellen (**A**ccelerating actions), en 5) maatregelen te ondersteunen (**S**upporting actions) (**ARIAS**).

<sup>(14)</sup> <https://www.cities-and-regions.org/lgma-at-the-apa-resumption/>

<sup>(15)</sup> <https://urgenci.net/new-report-european-csa-overview-released-by-the-european-csa-research-group/>

<sup>(16)</sup> EESC Survey „Boosting non-state climate actors”.

6.2. **Maatregelen beoordelen en opvolgen** — De EU en haar lidstaten hebben er baat bij dat de bijdragen van klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren beter worden begrepen. De voorgestelde dialoog kan een overzicht bieden van de klimaatmaatregelen binnen Europa en kan helpen om in het kader van het UNFCCC de vooruitgang van klimaatmaatregelen op mondiaal niveau op te volgen.

Een beter begrip van mitigatiegerelateerde en andere bijdragen levert op verschillende manieren voordelen op:

- het kan een eerste stap zijn om maatregelen van niet-overheidsactoren mee te nemen in de tenuitvoerlegging van klimaatbeleid op nationaal en EU-niveau;
- diepgaande studies van specifieke klimaatmaatregelen kunnen helpen bij het opstellen van overheidsbeleid en het in kaart brengen van regelgevingsbelemmeringen, schaalbare oplossingen en de omstandigheden waaronder specifieke maatregelen doeltreffend zijn;
- het kan niet-overheidsactoren praktische kennis opleveren, zodat zij op doeltreffende wijze klimaatactiviteiten kunnen ontplooiën.

6.2.1. Via het voorgestelde kader moet het mogelijk zijn om de vooruitgang van ten minste een aantal maatregelen van subnationale en niet-overheidsactoren op te volgen, zeker indien zij zich verbinden tot meetbare emissiereducties. Dit zou kunnen in de vorm van geaggregeerde beoordelingen van klimaatmaatregelen in Europa, evenals in de vorm van vrijwillige rapportagemechanismen. Garanties tegen „greenwashing” („business as usual” presenteren als schoon en in overeenstemming met de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs) moeten worden overwogen. Er moet echter op zijn minst worden bewezen dat de initiatieven meer zijn dan slechts beloftes op papier, zonder daarbij zware rapportage- en monitoringverplichtingen op te leggen. In het kader van monitoring- en evaluatiepraktijken zou een meer kwalitatieve benadering met verhaalvormen mogelijk een aanvulling kunnen vormen op kwantitatieve benaderingen, om te laten zien wat mogelijk bereikt kan worden.

6.3. Momenteel wordt het merendeel van de klimaatmaatregelen in Europa niet of nauwelijks erkend op Europees niveau. De kans om bijzonder doeltreffende, innovatieve en creatieve klimaatmaatregelen **te erkennen en voor het voetlicht te brengen** kan een kostenefficiënte manier zijn om een impuls te geven aan nieuwe maatregelen en bestaande maatregelen te ondersteunen. De erkenning van klimaatmaatregelen kan verschillende vormen aannemen, zoals:

- een brede erkenning van nieuwe en bestaande toezeggingen middels een onlineplatform;
- het bieden van mogelijkheden voor opkomende klimaatactoren om aandacht te krijgen op evenementen (op hoog niveau), zowel op Europees niveau als in het kader van internationale onderhandelingen;
- de toekenning van prijzen aan bijzonder succesvolle klimaatmaatregelen, bijvoorbeeld voor specifieke thematische gebieden.

6.4. **Bestuur verbeteren en versterken** — koplopers onder verschillende groepen niet-overheidsactoren kunnen waarschijnlijk belemmeringen en kansen voor een beter bestuur in kaart brengen. Hun inzichten kunnen helpen om regelgevingsbelemmeringen op Europees, nationaal, regionaal of lokaal niveau in kaart te brengen en om stappen te ondernemen om deze te verwijderen, evenals om een aangepast regelgevingskader te creëren dat bevorderlijk is voor klimaatmaatregelen. Een Europese dialoog over klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren zou continu feedback moeten verzamelen en uitdagingen moeten aankaarten bij openbare autoriteiten om geleidelijk een faciliterend bestuursklimaat voor bottom-upklimaatmaatregelen tot stand te brengen. Dit is niet mogelijk als het beleidsvacuüm tussen niet-overheidsactoren en besluitvormers niet wordt aangepakt.

6.5. **Klimaatmaatregelen versnellen** — De ultieme doelstelling van de voorgestelde dialoog is het versnellen van klimaatactiviteiten. Dit kan zowel worden bereikt door ze voor een breed scala aan niet-overheidsactoren aantrekkelijk te maken als door ervoor te zorgen dat klimaatmaatregelen het nieuwe „business as usual” worden. In de praktijk betekent dit het volgende:

- een toename van het aantal nieuwe toezeggingen van niet-overheidsactoren: om initiatieven te helpen versnellen moet de dialoog — mogelijk in samenwerking met het UNFCCC en andere partners — nieuwe verbintenissen aankondigen;

- snelle toepassing op Europees niveau van oplossingen en lessen die voortvloeien uit klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren. Om deze versnelling te bevorderen kunnen in het kader van de dialoog regionale vergaderingen van technische deskundigen georganiseerd worden. Deze vergaderingen moeten zijn geënt op het model van — en input aanleveren voor — soortgelijke vergaderingen van het UNFCCC;
- de organiserende partners kunnen in sommige gevallen ook nieuwe partnerschappen en klimaatmaatregelen voor veelbelovende of dringende thema's tot stand brengen door zelf of via de dialoog mensen bijeen te brengen;
- als er geen adequate aanpak wordt uitgewerkt en bevordert om samenwerking te stimuleren, kan het gebeuren dat sectorale of territoriale initiatieven met elkaar concurreren. Een algemeen overzicht is geboden om hiaten en mogelijkheden voor samenwerking in kaart te brengen en nieuwe partnerschappen tot stand te brengen.

6.6. **Klimaatmaatregelen ondersteunen** — de voorgestelde dialoog dient niet alleen maatregelen voor het voetlicht te brengen, maar moet ook tegemoetkomen aan de behoeften van niet-overheidsactoren. Er zijn verschillende soorten ondersteuning mogelijk, zoals:

- een netwerkgeving aanbieden die nieuwe partnerschappen tussen overheids- en niet-overheidsactoren bevordert;
- het intercollegiale leren en het delen van advies tussen niet-overheidsactoren gemakkelijker maken door hen te helpen om regelgevingsbelemmeringen te overwinnen;
- onderwijs en opleiding aanbieden, evenals innovatie stimuleren, bijvoorbeeld middels open onlinecursussen voor een groot publiek („Massive Open Online Courses” — MOOC's), webinars en workshops over specifieke thema's<sup>(17)</sup>;
- de toegang tot financiering vereenvoudigen, bijvoorbeeld door bestaande kanalen in kaart te brengen, innovatieve financieringsinstrumenten te verkennen (met inbegrip van peer-to-peerfinanciering, crowdfunding en microfinanciering), voorstellen om de belastingregels te vereenvoudigen en nieuwe financieringskaders te creëren, bijvoorbeeld om toegang tot particuliere, internationale en multilaterale financiering te bevorderen.

## 7. De voorgestelde Europese dialoog over klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren in de praktijk

7.1. De voorgestelde Europese dialoog zou moeten gaan functioneren in een breder ecosysteem van klimaatgovernance na de Overeenkomst van Parijs. Er verschijnen andere regionale en nationale agenda's en kaders voor maatregelen (bijvoorbeeld in Latijns-Amerika en de VS). Een Europese dialoog zou er baat bij hebben als werd samengewerkt met en geleerd van deze platformen.

7.2. De organisatie van de dialoog zou bescheiden („light touch”) moeten zijn en zou in de eerste plaats gericht moeten zijn op het strategisch koppelen van bestaande programma's, initiatieven en instellingen, en niet op het oprichten van nieuwe instellingen. Het EESC zal een duidelijke rol spelen bij het opzetten van de dialoog en bij het streven naar steun van en partnerschap met de Europese Commissie en andere EU-instellingen. Met deze institutionele opzet zou het zijn geloofwaardigheid bij de aanpak van klimaatmaatregelen op Europees niveau vergroten. In dit verband steunt het EESC het voorstel van het Europees Parlement om nationale „platforms voor klimaat- en energiedialoog op verschillende niveaus” op te zetten om in iedere lidstaat een brede discussie over de toekomst van het klimaat- en energiebeleid van dat land te houden.

7.3. Een onlineplatform in het kader van de Europese dialoog kan dienen als een uitwisselingscentrum dat klimaatmaatregelen in Europa registreert en opneemt in een overzicht, en kan een brede opslagplaats voor gegevens verschaffen die kan dienen ter ondersteuning van strategische analyse en die kan worden aangewend bij de ontwikkeling van lokaal, nationaal en Europees beleid. Om het uitwisselingscentrum zo bruikbaar mogelijk te maken moet de website toegankelijk en doorzoekbaar zijn. Een dergelijke website zou kunnen worden verbonden met platformen die reeds bestaan in het kader van het UNFCCC, met inbegrip van het NAZCA-platform<sup>(18)</sup>.

<sup>(17)</sup> Bijvoorbeeld: „Hoe maak ik een actieplan?”, „Hoe krijg ik ondersteuning?”, „Hoe motiveer ik kiesdistricten om actie te ondernemen?” enz.

<sup>(18)</sup> <http://climateaction.unfccc.int/>

7.4. De voorgestelde Europese dialoog zou de aanzet moeten geven tot evenementen om functies op het gebied van erkenning, feedback, onderwijs en netwerken voor niet-overheidsactoren te ondersteunen. Een deel van deze evenementen bestaat reeds, maar zou aan relevantie winnen. Bijvoorbeeld:

- bestaande deskundigenvergaderingen van de waarnemingspost Duurzame Ontwikkeling van het EESC zouden aanvullende relevantie kunnen krijgen door te worden gekoppeld aan het UNFCCC-proces als „technische deskundigenvergaderingen” of thematische en regionale dialogen om bestaande klimaatmaatregelen te inventariseren;
- de Europese dag voor duurzame gemeenschappen — georganiseerd door Ecolise in samenwerking met het EESC — zou de aandacht kunnen vestigen op lokale gemeenschappen en hun bijdragen aan klimaatmaatregelen kunnen erkennen;
- tijdens door de EU-instellingen ondersteunde jaarlijkse evenementen (bijv. de Groene Week, de Week van de Duurzame Energie, de Week van de Duurzame Ontwikkeling enz.) zouden sessies kunnen worden gewijd aan klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren.

7.5. Het zou in het kader van de voorgestelde dialoog zinvol zijn om sectorale of thematische „ambassadeurs voor klimaatmaatregelen” te benoemen. De ambassadeurs zouden de volgende taken kunnen hebben: het bevorderen van de samenwerking tussen verschillende belanghebbenden, het vastleggen van strategische/thematische prioriteiten, het organiseren van evenementen en het stimuleren van nieuwe klimaatmaatregelen. Zij kunnen ook optreden als aanspreekpunten voor klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren, bijvoorbeeld ten aanzien van de Europese Commissie, de lidstaten en het UNFCCC.

7.6. Het voorgestelde proces moet toegang tot financiering voor niet-overheidsactoren ondersteunen. Dit kan onder andere het volgende inhouden:

- in kaart brengen van financieringskansen;
- geven van advies over financierbare plannen;
- analyseren van de huidige dialoog- en overlegprocedures met niet-overheidsactoren, teneinde nieuwe technieken en best practices te ontwikkelen om het gebruik van bestaande Europese en internationale financiering te bevorderen;
- ervoor pleiten dat het komende meerjarig financieel kader van de EU ten dienste staat van de hogere klimaatambities van niet-overheidsactoren en maatregelen van deze actoren stimuleert;
- verkennen van innovatieve financiering (peer-to-peerfinanciering, crowdfunding, microfinanciering, groene obligaties enz.).

7.7. Om geloofwaardigheid en een bescheiden („light touch”) institutioneel kader te verzekeren, moeten de volgende potentiële deelnemers worden uitgenodigd als organisatorische partners:

- ter ondersteuning van de beoordelingsfunctie moeten de initiatiefnemers van de dialoog samenwerken met bestaande onderzoeksgroepen, initiatieven voor het opvolgen van klimaatmaatregelen en dataplatformen;
- ter ondersteuning van de erkenningsfunctie moet worden gestreefd naar samenwerking met bestaande initiatieven die prijzen toekennen, zoals de Momentum for Change Awards van het UNFCCC, de SEED-prijzen<sup>(19)</sup>, de prijs van het EESC voor het maatschappelijk middenveld enz.;
- ter ondersteuning van de functies „verbetering van het bestuur” en „versnelling” dienen er communicatiekanalen te worden ingesteld, bijvoorbeeld met faciliterende dialogen en processen voor technische deskundigen binnen het UNFCCC, evenals met relevante processen op EU- en nationaal niveau, zoals de Europese adviesraden voor milieu en duurzame ontwikkeling (EEAC);
- voor de ondersteuningsfunctie moeten koppelingen met bestaande programma's worden gelegd. Toegang tot financiering en beste praktijken kan bijvoorbeeld worden gecoördineerd met het LIFE-programma van de EU, een financieringsinstrument voor milieu- en klimaatmaatregelen, subsidies of leningen van de EIB en/of andere Europese programma's, en de verzameling van onderzoeksresultaten binnen Horizon 2020 die relevant zijn voor niet-overheidsactoren kunnen ruim worden verspreid onder de deelnemers aan de dialoog.

---

<sup>(19)</sup> Prijzen voor ondernemerschap op het gebied van duurzame ontwikkeling.

7.8. Als aanzet tot de Europese dialoog over klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren zou op initiatief van het EESC in samenwerking met de Europese Commissie in de eerste helft van 2018 een evenement voor alle belanghebbende netwerken van actoren en vertegenwoordigers van andere EU-instellingen en de lidstaten georganiseerd moeten worden.

7.8.1. Dit evenement moet een bijdrage leveren aan de Talanoa-dialoog in de aanloop naar de COP24, in het kader waarvan verdragspartijen en andere belanghebbenden worden uitgenodigd om samen te werken bij het organiseren van lokale, regionale, nationale of mondiale evenementen om relevante bijdragen op te stellen en beschikbaar te stellen over waar we zijn, waar we heen willen en hoe we daar komen.

7.8.2. Om de Europese dialoog over klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren concreet gestalte te geven, zou tijdens dit evenement ook een actieplan voor de periode 2018-2020 opgesteld moeten worden, met inbegrip van een gedetailleerd plan voor het vervullen van de ARIAS-functie van de dialoog.

Brussel, 15 februari 2018.

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

---



## III

(Vorbereidende handelingen)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

532e ZITTING VAN HET EESC, 14.2.2018-15.2.2018

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 — Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa

(COM(2017) 572 final), 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 — Investerings ondersteunen via een vrijwillige voorafgaande beoordeling van de aanbestedingsaspecten van grote infrastructuurprojecten

(COM(2017) 573 final) en over de

aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2017 betreffende de professionalisering van overheidsopdrachten — Ontwikkeling van een architectuur voor de professionalisering van overheidsopdrachten

(C(2017) 6654 final — SWD(2017) 327 final)

(2018/C 227/06)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Raadpleging	Europese Commissie, 17.11.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	24.1.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	107/1/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ervan overtuigd dat alleen een transparant, open en concurrerend systeem voor overheidsopdrachten in de eengemaakte markt, door een echte **Europese cultuur van slimme, duurzame en sociaal verantwoorde innovatieve aanbestedingen** te ontwikkelen, niet alleen voor efficiënte overheidsuitgaven kan zorgen, maar ook goederen en diensten van hoge kwaliteit voor de burgers kan leveren.

1.1.1. In dit verband zou het EESC graag zien dat bij de selectie van de offertes de economisch voordeligste inschrijving als criterium wordt gehanteerd, met name in het geval van intellectuele diensten.

1.2. Het Comité is ingenomen met het nieuwe pakket overheidsopdrachten en benadrukt de noodzaak om:

- de kwaliteit en de innovatie inzake openbare aanbestedingen te bevorderen;
- rekening te houden met milieu- en sociale aspecten;
- overheidsopdrachten slimmer en efficiënter te maken.

1.3. Slim gebruik van overheidsopdrachten is van belang om de mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering, grondstoffenschaarste, ongelijkheid en vergrijzing aan te pakken, via ondersteuning van sociale beleidsmaatregelen, een snellere overstap op toeleveringsketens en bedrijfsmodellen die duurzamer en concurrerender zijn, alsook voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en ondernemingen uit de sociale economie beter toegankelijk zijn.

1.3.1. Lidstaten moeten van een grotere openheid getuigen ten aanzien van vrijwillige mechanismen voor voorafgaande beoordeling van grote infrastructuurprojecten.

1.3.2. Het is zaak dat het vrijwillige gebruik van het nieuwe mechanisme voor voorafgaande beoordeling aantrekkelijk wordt gemaakt door aan de aanbestedende entiteit een label met conformiteitsbewijs toe te kennen. Het EESC is voorstander van meer professionalisering van alle belanghebbenden en meer deelname van sociale ondernemingen. Door overheidsopdrachten meer op digitale wijze te verwerken moeten fraude en corruptie beter worden bestreden.

1.4. Het Comité is met name ingenomen met de inspanningen ter verbetering van de toegang van kmo's en ondernemingen uit de sociale economie tot aanbestedingsmarkten maar wijst erop dat er nog steeds tal van hindernissen hun volledige participatie in de weg staan. Het zou dan ook graag zien dat stappen worden ondernomen door handelskamers en/of beroepsorganisaties, bij wijze van beschermings- en steunmaatregelen.

1.4.1. Sociale en ecologische aspecten zijn van cruciaal belang geworden voor de kwalificatie van overheidsopdrachten. Het EESC wijst op de waarde en het nut van deze aspecten en pleit ervoor specifieke sociale en milieu-inhoud in alle nationale en communautaire opleidingsprogramma's op te nemen.

1.4.2. Er zou een campagne moeten worden gelanceerd om het gebruik van technische normen op milieugebied ISO 14000, op sociaal gebied ISO 26000, SA 8000:2014, en desbetreffende IAO-verdragen<sup>(1)</sup>, op het gebied van management-/productiekwaliteit UNI 11648:2016 inzake de *project manager* en ISO 9000, of door nationale wetgevingen vereiste vergelijkbare technische kwaliteitsvoorwaarden in bestekken te bevorderen, en daarbij kleinere ondernemingen te helpen de bewuste normen te halen, door middel van het Europees Sociaal Fonds.

1.5. Voor het EESC is het van essentieel belang dat resoluut werk wordt gemaakt van een gedegen professionalisering van de aanbestedende diensten via een duidelijke erkenning van de nieuw verworven vaardigheden. Met het oog daarop moet worden voorzien in een gemeenschappelijk Europees kader voor technische en IT-vaardigheden die een gemeenschappelijke aanpak in de hele Europese interne markt mogelijk maken.

1.6. Het EESC is van mening dat het beter was geweest als de Commissie geen aanbeveling maar een richtlijn had uitgevaardigd om te zorgen voor een effectieve en samenhangende structuur voor de professionalisering van aanbestedingen.

1.7. Er moet een openbaar digitaal register van overheidsopdrachten komen, om zowel een groter aantal potentieel geïnteresseerde bedrijven te kunnen bereiken als de efficiëntie en integriteit van het aanbestedingsproces beter te kunnen beoordelen.

1.8. Een krachtig communautair optreden is volgens het EESC van cruciaal belang ter bevordering, op basis van wederkerigheid, van de toegang tot de aanbestedingsmarkten van derde landen, met inbegrip van toetredende landen en partnerlanden van het Europees nabuurschapsbeleid, waarbij dezelfde voorwaarden als voor binnenlandse bedrijven moeten gelden.

1.9. Het EESC is van mening dat de aanbevelingen van de Europese Commissie aan de afzonderlijke lidstaten gepaard moeten gaan met een sterke impuls op het gebied van opleiding, gericht op toegang tot programma's en structuurfondsen, en op technische digitaliseringsnormen, via de vaststelling op Europees niveau van een ethische code voor aanbestedingen.

---

<sup>(1)</sup> Fundamentele IAO-verdragen, IAO-verdrag 155 (gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats) en IAO-verdragen 131, 1, 102.

1.10. Er moet werk worden gemaakt van de integratie en het gebruik van maatregelen van sociale aard, als strategische instrumenten om geavanceerde maatregelen op dit gebied te bevorderen.

1.11. Het EESC zou graag zien dat wordt nagegaan of voor transnationale aanbestedingen een gemeenschappelijk regelgevingskader kan worden goedgekeurd, als 28e regeling, waarbij aanbestedende diensten vrijwillig kunnen aansluiten, met de garantie dat in de hele Europese Economische Ruimte dezelfde procedures gelden.

## 2. Achtergrond en stand van zaken

2.1. Overheidsopdrachten bieden een enorm marktpotentieel voor innovatieve producten en diensten indien zij op een strategische manier worden ingezet om de economie te stimuleren en investeringen te ontsluiten, met name via het Investeringsplan voor Europa, alsook om de productiviteit te verhogen en tegemoet te komen aan de structurele en infrastructurele veranderingen die nodig zijn ter bevordering van innovatie en groei.

2.2. Een aanzienlijk deel van de openbare aankopen en investeringen in de Europese economie gebeurt via overheidsopdrachten: openbare overheden in de EU geven jaarlijks ongeveer 19 % van het communautaire bbp uit voor de aankoop van diensten, werkzaamheden en leveringen.

2.2.1. Helaas staat bij 55 % van de aanbestedingsprocedures de laagste prijs als gunningscriterium centraal, waarbij dus geen bijzondere aandacht wordt geschonken aan kwaliteit, duurzaamheid, innovatie of sociale integratie.

2.3. Negen van de tien grootschalige infrastructuurprojecten worden niet uitgevoerd volgens de contractuele uitvoeringsplannen van het project, noch wat de begrote bedragen noch wat het tijdschema betreft, en vaak met hogere kosten die kunnen oplopen tot 50 % tot gevolg <sup>(2)</sup>.

2.4. Het regelgevingskader voor overheidsopdrachten is gewoonlijk vrij gedetailleerd en complex, waarbij overigens nog de extreme versnippering van het institutionele kader komt, aangezien dit kader wordt beheerd door een veelheid van actoren op centraal, regionaal en sectoraal niveau, met taken en bevoegdheden die niet altijd duidelijk vastgesteld zijn.

2.5. Het beheer van de aankoopprocedures en de procedures voor infrastructuurinvesteringen vergt van de overheidsdiensten op verschillende niveaus bijzonder goed ontwikkelde vaardigheden. Deze overheidsdiensten vertonen echter een aantal zwakke punten, zoals: ongelijke vaardigheden om snel doeltreffende instrumenten en middelen te plannen en in te zetten; geringe professionalisering van de aanbestedende diensten; veelheid van bij verschillende uitgavengebieden betrokken overheidsdiensten; geen gestructureerde inzameling van ondersteunende informatie, maar inzameling via heterogene databanken die worden beheerd door uiteenlopende actoren van ontoereikend kwaliteits- en betrouwbaarheidsniveau.

2.6. Ten aanzien van deze complexiteit is er geen afdoende oplossing gekomen met het pakket voor overheidsopdrachten van 2014.

2.7. In de Unie krijgt het gebruik van digitale instrumenten ter ondersteuning van het beheer van overheidsopdrachten maar traag voet aan de grond: slechts vier landen hebben er in 2016 een beroep op gedaan <sup>(3)</sup>. Een en ander wijst erop dat er meer gebruik moet worden gemaakt van nieuwe technologieën om de gunningsprocedure te vereenvoudigen en te bespoedigen.

## 3. De voorstellen van de Commissie

3.1. Het pakket dat vandaag is gepresenteerd omvat vier hoofdgebieden:

3.1.1. **vaststelling van prioritaire gebieden** die voor verbetering vatbaar zijn — met het oog op de ontwikkeling van een strategische aanpak van overheidsopdrachten, toegespitst op zes prioriteiten;

3.1.2. **vrijwillige voorafgaande beoordeling van grote infrastructuurprojecten** via de oprichting van een helpdesk — samen met mechanismen voor kennisgeving en gegevensuitwisseling — ter ondersteuning van de beginfasen van projecten met een geraamde waarde van meer dan 250 miljoen EUR en voor projecten van grote waarde voor een lidstaat, van meer dan 500 miljoen EUR;

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017\\_grow\\_046\\_ex\\_ante\\_voluntary\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_grow_046_ex_ante_voluntary_assessment_en.pdf).

<sup>(3)</sup> COM(2017) 572 final, hfst. 2.

3.1.3. **aanbevelingen op het gebied van professionalisering van overheden en overheidsinkopers** om ervoor te zorgen dat zij over de nodige professionele kennis en technische en procedurele vaardigheden beschikken met het oog op de naleving van de regelgeving, het garanderen van een hoge kwaliteit op het gebied van innovatie en duurzaamheid, en een goede prijs-kwaliteitverhouding van de investering, ook op het vlak van maatschappelijke verantwoordelijkheid;

3.1.4. **richtsnoeren voor meer innovatie door middel van aanbestedingen van goederen en diensten.**

#### 4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Comité is ten eerste ingenomen met het nieuwe pakket inzake overheidsopdrachten en onderstreept andermaal dat het zaak is „overheidsopdrachten beter en innovatiever te maken, de bureaucratische rompslomp terug te dringen, ook rekening te houden met het milieu en sociale aspecten (arbeidsbescherming en arbeidsvoorwaarden, steun voor gehandicapten en andere kansarme groepen)”, en niet alleen te kijken naar de economisch voordeligste inschrijving maar in het geval van intellectuele diensten vooral ook naar de mogelijkheid van één enkele offerte die als de beste wordt beschouwd ook al is ze niet de goedkoopste.

4.2. Dat alles zorgt onder meer voor intelligentere en efficiëntere overheidsopdrachten, meer professionalisering (een noodzaak), een grotere deelname van het midden- en kleinbedrijf, inclusief ondernemingen uit de sociale economie, minder vriendjespolitiek, fraude en corruptie en meer grensoverschrijdende Europese overheidsopdrachten <sup>(4)</sup>.

4.3. Het Comité benadrukt in het bijzonder het belang van een slim gebruik van overheidsopdrachten om de mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering, grondstoffenschaarste en vergrijzing globaal aan te pakken via ondersteuning van sociale beleidsmaatregelen, een snellere overstap op toeleveringsketens en bedrijfsmodellen die duurzamer en concurrerender zijn, alsook door kmo's betere toegang tot aanbestedingsopportuniteiten te geven.

4.4. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten zich op vrijwillige basis steeds meer open stellen teneinde:

- te zorgen voor ruimer gebruik van strategische aanbestedingen met vrijwillige mechanismen voor voorafgaande beoordeling van grote infrastructuurprojecten;
- systematische uitwisseling van goede praktijken inzake strategische aanbestedingen te ontwikkelen;
- geüpdatete formules voor groene, sociale en innovatieve aanbestedingen te bevorderen.

4.5. Voor het EESC is het van essentieel belang dat resoluut werk wordt gemaakt van een gedegen professionalisering van de aanbestedende diensten, met certificering van de verplichte minimumeisen. Met het oog daarop moet worden voorzien in een gemeenschappelijk Europees kader voor technische en IT-vaardigheden die een gemeenschappelijke aanpak in de hele Europese interne markt op basis van een uniek kenniscentrum en een interactieve databank mogelijk maken.

4.5.1. Gezien het immense belang van sociale en milieuaspecten in overheidsopdrachten en de waarde alsmede de garanties die de inachtneming van deze aspecten kan bieden voor de verwezenlijking van de doelstellingen van sociale integratie en sociale en ecologische duurzaamheid, zou het EESC graag zien dat alle opleidingsprogramma's ter bevordering van de professionalisering van het personeel dat betrokken is bij overheidsopdrachten, ook specifieke inhoud omvatten over sociale en milieuwetgeving, en met name over sociale en milieuaspecten zoals bedoeld in de wetgeving inzake overheidsopdrachten.

4.5.2. De inachtneming van deze aspecten speelt in op de nieuwe uitdagingen om ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden en aldus een strategische bijdrage te leveren aan de horizontale beleidsdoelstellingen en sociale waarden zoals innovatie, sociale inclusie en economische en ecologische duurzaamheid.

4.5.3. Ingeval de maatregelen bindend zijn, is het volgens het EESC dan ook zaak te zorgen voor strikte naleving ervan; indien het evenwel maatregelen betreft die de aanbestedende diensten op vrijwillige basis kunnen toepassen, moet werk worden gemaakt van een ruimer gebruik ervan. Het EESC dringt met klem aan op een campagne om het gebruik van technische normen te bevorderen, op milieugebied ISO 14000, op sociaal gebied ISO 26000, SA 8000:2014, alsook de acht fundamentele IAO-verdragen, IAO-verdrag 155 (gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats), de IAO-verdragen 131, 1, 102, en op management/productiegebied UNI 11648:2016 inzake de *project manager* en ISO 9000 inzake productiekwaliteit. Bij de toepassing van dergelijke normen en de technische specificaties van de nieuwe generaties

<sup>(4)</sup> PB C 191 van 29.6.2012, blz. 84.

aanbestedingen moet er gedegen ondersteuning komen van kmo's en ondernemingen uit de sociale economie, zodat ze niet uitgesloten worden en hun kosten worden verlicht.

4.5.4. De integratie van innovatieve criteria vereist, vooral bij grote infrastructuurprojecten, een gezamenlijke strategische visie om te kiezen voor ofwel aankopen die gebaseerd zijn op kwalitatieve criteria van kosteneffectiviteit, ofwel de economisch meest voordelige offertes, en dit aan de hand van een aanpak waarbij o.a. kan worden gekeken naar sociale, ecologische of andere criteria zoals die voor de circulaire economie.

4.5.5. Aangezien lidstaten onvoldoende gebruikmaken van de door overheidsopdrachten geboden mogelijkheden om sociale criteria en maatregelen in te zetten als strategische instrumenten ter bevordering van duurzame doelstellingen van het sociale beleid, wordt evenzo voorgesteld en aanbevolen om de integratie en het gebruik van dergelijke criteria en maatregelen van sociale aard resoluut te bevorderen, ondersteund door het EU-aanbestedingsrecht.

4.5.6. Het Comité is met name ingenomen met de inspanningen ter verbetering van de toegang van kmo's en ondernemingen uit de sociale economie tot aanbestedingsmarkten en benadrukt dat er nog steeds tal van hindernissen hun participatie in de weg staan.

4.5.7. Het zou volgens het EESC dienstig zijn meer aandacht te schenken aan het opheffen van deze belemmeringen door ook het stelsel van rechtsmiddelen kracht bij te zetten. In dit verband is het nuttig en nodig handelskamers en/of beroepsorganisaties aan te moedigen en te legitimeren om geschillen collectief op te lossen, ten behoeve van kleinere bedrijven.

4.5.8. Er moet een openbaar digitaal register van overheidsopdrachten komen om een groter aantal potentieel geïnteresseerde bedrijven te bereiken en de efficiëntie en integriteit van het aanbestedingsproces beter te kunnen beoordelen.

4.5.9. Voorts is het van belang proefprojecten te lanceren om de deelname van kmo's via commerciële tussenpersonen en innovatiebemiddelaars te stimuleren. Zo zij gedacht aan Europese initiatieven op het gebied van opleidingen die de professionalisering van kmo's bevorderen en de kennis van kleinere bedrijven m.b.t. talen en procedures in aankoopcentrales verbeteren.

4.6. Het EESC pleit met klem voor bevordering van gemeenschappelijke grensoverschrijdende overheidsopdrachten, met name voor innovatieve projecten en transnationale infrastructuurnetwerken, waarbij commerciële tussenpersonen en innovatiebemiddelaars een impuls geven aan de deelname van kleinere ondernemingen. Daarbij moeten ook hoge kwaliteitsniveaus worden geëist van de onderaannemer, wiens bijdrage hoe dan ook beperkt moet zijn.

4.7. Het EESC wijst op het belang van een krachtig communautair optreden ter bevordering, op basis van wederkerigheid, van de toegang tot de aanbestedingsmarkten van derde landen, met inbegrip van toetredende landen en partnerlanden van het Europees nabuurschapsbeleid, waarbij dezelfde voorwaarden als voor binnenlandse bedrijven moeten gelden. Met het oog daarop moeten ook in het kader van bilaterale en multilaterale vrijhandelsovereenkomsten specifieke clausules worden opgesteld.

4.8. Het EESC is voorstander van de instelling van een communautair contractenregister dat publiek toegankelijk en volledig interoperabel is met de nationale registers. Doel is tegen 2018 middels de invoering van verplichte elektronische aanbestedingen, via digitale verwerking meer transparantie te garanderen wat de gegunde opdrachten en de wijzigingen daarvan betreft, alsook volledige bescherming van gevoelige informatie en persoonsgegevens.

4.9. Het is van belang met het maatschappelijk middenveld een gestructureerde dialoog op te zetten op basis van beschikbaarheid van open en transparante informatie, zodat kan worden beschikt over betere analyse-instrumenten om een op de behoeften gericht beleid uit te stippelen, waarschuwingssystemen in het leven te roepen, alsook systemen ter bestrijding van corruptie, ook via een beter gebruik van *project financing*.

4.10. Er moet meer werk worden gemaakt van een gebruiksvriendelijk mechanisme voor informatie-uitwisseling als instrument voor kennisbeheer, dat door de nationale overheden en de aanbestedende diensten moet worden gebruikt voor uitwisseling van goede praktijken, wederzijds leren van ervaringen en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk platform inzake verschillende aspecten m.b.t. de projecten.

4.10.1. De opleiding van het personeel van aanbestedende diensten moet aanzienlijk worden verbeterd.

## **5. Partnerschap tussen Europese Commissie, regionale en nationale overheden en ondernemingen: de voorafgaande beoordeling**

5.1. Het nieuwe door de Commissie voorgestelde voorafgaande beoordelingsmechanisme kan naar de mening van het Comité een nuttig instrument zijn als het flexibel blijft, op vrijwillige basis wordt toegepast en voorziet in de mogelijkheid om te worden ingezet, los van de drie onderdelen waarop het betrekking heeft:

- een helpdesk,
- een kennisgevingsmechanisme voor infrastructuurprojecten van meer dan 500 miljoen euro,
- een mechanisme voor de uitwisseling van informatie,

die gemakkelijk en los van elkaar voor elk project moeten kunnen worden gebruikt, met volledige inachtneming van de vertrouwelijkheidsgaranties.

5.2. Voor het EESC is het van belang dat het standaardkennisgevingsformulier eenvoudig en gestroomlijnd is en dat de elektronische procedure de vertrouwelijkheid van gevoelige gegevens blijft waarborgen.

5.3. De helpdesk moet volgens het EESC worden opgezet in de vorm van een netwerk met sub-helpdesk op nationaal/regionaal niveau om bijstand van nabij te verzekeren. Daarbij kan worden gesteund op netwerken als BC-net en Solvit.

5.4. Het mechanisme voor informatie-uitwisseling moet zorgen voor een interactieve databank, die gebruiksvriendelijk is en afgestemd op de gebruikersbehoeften; er moeten een speciale stuurgroep en een controlecomité voor worden ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de aanbestedende diensten en ondernemingen in de lidstaten.

5.5. Het mechanisme voor voorafgaande beoordeling moet volgens het Comité aantrekkelijk worden gemaakt, via de toekenning van een label met conformiteitsbewijs, resulterend uit de beoordeling van de Commissie.

## **6. Architectuur voor de professionalisering van overheidsopdrachten**

6.1. De aanbeveling van de Europese Commissie aan de lidstaten is een zeer goede zaak. Om te zorgen voor een effectieve en samenhangende structuur voor de professionalisering van aanbestedingen, had het EESC niettemin liever gezien dat de Commissie een richtlijn had uitgevaardigd in plaats van een gewone aanbeveling van niet-bindende aard..

6.2. In de ogen van het Comité kan aan dergelijke aanbevelingen een passend gevolg worden gegeven, op voorwaarde dat:

6.2.1. een initiatief wordt genomen voor een gemeenschappelijk proefproject op het gebied van opleidingen die de professionalisering bevorderen van de verschillende publieke en particuliere actoren in het aanbestedingsproces, te beginnen met grensoverschrijdende aanbestedingen, ook om vast te stellen over welke capaciteiten en vaardigheden elke betrokkene bij het aanbestedingsproces zou moeten beschikken;

6.2.2. een mandaat wordt gegeven aan CEN-Cenelec-ETSI voor technische normen ten behoeve van de digitalisering van overheidsopdrachten, teneinde transparantie, toegankelijkheid en volledige interoperabiliteit te verzekeren;

6.2.3. snel een proefproject wordt gelanceerd voor kmo's en ondernemingen uit de sociale economie teneinde hun deelname via commerciële tussenpersonen en innovatiebemiddelaars een impuls te geven;

6.2.4. de bij het aanbestedingsproces betrokken actoren toegang hebben tot het programma Justitie 2014-2020 wat het onderdeel juridische opleiding betreft, met inbegrip van taalopleiding inzake juridische terminologie, teneinde een gemeenschappelijke rechtscultuur op het gebied van aanbestedingen en wederzijds leren te bevorderen;

6.2.5. maatregelen voor gemeenschappelijke professionalisering van bij aanbestedingen betrokken actoren op nationaal, regionaal en lokaal niveau worden opgenomen in de planning van de structuurfondsen, en met name het Sociaal Fonds;

6.2.6. 300 EU-studiebeurzen worden uitgereikt voor deelname aan relevante cursussen van het Europees Instituut voor bestuurskunde te Maastricht en de Academie voor Europees recht te Trier;

6.2.7. een gedragscode voor aanbestedingen wordt opgesteld door bij het aanbestedingsproces betrokken actoren op Europees niveau, in het kader van een dialoog met het maatschappelijk middenveld, om ervoor te zorgen dat ook op sociaal en milieugebied hoge normen in acht worden genomen.

6.3. Het EESC hoopt dat zal worden nagedacht over een uniek, aanvullend reguleringskader voor grote trans-Europese aanbestedingen, waarvan aanbestedende diensten als van een 28<sup>e</sup> regeling vrij gebruik zullen kunnen maken, met dezelfde voorwaarden en procedures voor de hele interne markt.

Brussel, 14 februari 2018.

*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 emissienormen voor nieuwe personenauto's en voor nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in het kader van de geïntegreerde benadering van de Unie om de CO<sub>2</sub>-emissies van lichte voertuigen te beperken en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 715/2007**

(COM(2017) 676 final — 2017/0293 (COD))

(2018/C 227/07)

Rapporteur: **Dirk BERGRATH**

Raadpleging	Europees Parlement, 5.2.2018 Raad, 9.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 192, lid 1, VWEU
Bevoegde afdeling	Afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	24.1.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting	532
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	124/1/3

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC juicht de voorstellen van de Commissie in beginsel toe als een evenwichtig compromis tussen de doelstellingen de klimaatneutrale mobiliteit, het innovatieve vermogen van de Europese automobielindustrie en het behoud van hoogwaardige werkgelegenheid.

1.2. Het EESC beschouwt met name de tussentijdse doelstelling voor 2025, nl. een emissiereductie van 15 procent ten opzichte van 2021, zeer ambitieus, aangezien de vereiste veranderingen voor verbrandingsmotoren de technische grenzen bereiken. Het EESC verwacht van de Commissie dat zij voortdurend toezicht houdt op de typegoedkeuringen van nieuwe voertuigen om te voorkomen dat nog meer niet-toegestane motoronderdelen worden geïnstalleerd. Het zal bijzonder moeilijk zijn om tegen 2025 de reductiedoelstellingen te halen voor lichte bedrijfsvoertuigen, gezien hun langere productie- en ontwikkelingscycli. Desondanks is het EESC van mening dat de trend op de markt, te weten naar emissievrije en emissiearme voertuigen en hybriden kansen biedt.

1.3. Positief is het verbeterde markttoezicht door het meten en monitoren van het reële brandstofverbruik op basis van de verplichting voor fabrikanten om in nieuwe voertuigen standaardapparatuur in te bouwen.

1.4. De structurele verschuiving naar alternatieve aandrijvingen zal, in combinatie met digitalisering, autonoom rijden en andere factoren, gepaard gaan met drastische veranderingen in de waardeketens voor de automobielindustrie. Het EESC onderschrijft het standpunt van de Commissie om de waardeketen voor elektromobiliteit in Europa te verwezenlijken („EU-Battery Alliance”), maar dringt aan op krachtiger actie.

1.5. Of er banen en werkgelegenheid op het spel zullen staan, hangt af van het tempo van deze structurele verandering. De Commissie wordt verzocht om deze structurele verandering met industriebeleid te begeleiden omdat een volwaardige economische en sociale effectbeoordeling ontbreekt. Het EESC verwerpt massaontslagen.

1.6. De voor 2024 nagestreefde tussentijdse evaluatie moet nagaan in hoeverre de doelstellingen op het gebied van klimaat-, innovatie- en werkgelegenheidsbeleid zijn verwezenlijkt. Dit hangt in feite af van de ontwikkeling van de markt voor alternatieve aandrijvingen tot 2024, van het aantal geïnstalleerde laadpalen en de mate waarin de elektriciteitsnetten voor de extra behoefte aan stroom zijn omgebouwd en opgewaardeerd.



1.7. Het EESC dringt voor de tussentijdse evaluatie aan op een stand van zaken voor wat betreft kwalificatie, omscholing en opleiding van werknemers en een bijgewerkte analyse van de gebieden waarop (extra) maatregelen nodig zijn om de vaardigheden en kwalificaties van werknemers in de automobiellindustrie te ontwikkelen met het oog op de structurele veranderingen.

1.8. Het EESC is van mening dat eventuele dwangsommen in het kader van zowel de huidige als de nieuwe verordening gebruikt moeten worden om de sector en zijn werknemers te helpen bij de overgang naar koolstofarme producten. Er zijn extra financiële middelen nodig om de toegang van werknemers tot de arbeidsmarkt te waarborgen.

## 2. Inleiding

2.1. In oktober 2014 hebben de staats- en regeringshoofden van de EU <sup>(1)</sup> een bindende doelstelling geformuleerd om de emissies die worden geproduceerd in de gehele EU-economie in 2030 met ten minste 40 % terug te dringen ten opzichte van het niveau van 1990. Dit streefcijfer is gebaseerd op wereldwijde projecties, die aansluiten op het tijdschema voor de middellange termijn van de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering (COP 21) <sup>(2)</sup>. Veel landen voeren momenteel maatregelen uit voor vervoer met een lage uitstoot, onder andere in de vorm van voertuignormen, vaak in combinatie met maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

2.2. De in juni 2016 gepubliceerde Europese strategie voor emissiearme mobiliteit <sup>(3)</sup>, die zich ten doel stelt dat in 2050 het vervoer ten minste 60 % minder broeikasgas uitstoot dan in 1990, moet inderdaad een duidelijke tendens naar nul vertonen. De strategie maakt duidelijk dat het gebruik van emissiearme/-vrije voertuigen moet worden opgevoerd om tegen 2030 een aanzienlijk marktaandeel te bereiken en ervoor te zorgen dat de EU op lange termijn consequent emissievrije mobiliteit nastreeft.

2.3. Als eerste stap maakte de strategie deel uit van een wetgevingspakket <sup>(4)</sup> dat in mei 2017 werd gepresenteerd en ten uitvoer werd gelegd met de mededeling „Europa in beweging — Agenda voor een sociaal aanvaardbare transitie naar schone, concurrerende en geconnecteerde mobiliteit voor iedereen” <sup>(5)</sup>, die eveneens in mei 2017 werd gepubliceerd.

2.3.1. Met de mededeling wordt gestreefd naar: verbetering van de verkeersveiligheid, bevordering van eerlijker tolheffing, vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, de luchtverontreiniging, congestie en administratieve lasten voor bedrijven, bestrijding van illegale arbeid en waarborging van adequate voorwaarden en rusttijden voor werknemers.

2.3.2. Deze mededeling stelt dat de EU de beste oplossingen voor emissiearme, geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteitsoplossingen, apparatuur en voertuigen wil ontwikkelen, aanbieden en produceren en over de modernste, ondersteunende infrastructuur wil beschikken. Ook wordt benadrukt dat de EU een leidende rol moet spelen bij het sturen van de voortdurende veranderingen in de mondiale automobiellindustrie en op de grote, reeds geboekte vooruitgang moet voortbouwen.

2.4. Het voorstel voor een verordening maakt deel uit van een breder mobiliteitspakket <sup>(6)</sup>, dat vraaggerelateerde maatregelen omvat ter ondersteuning van de in dit voorstel genoemde maatregelen aan de aanbodzijde. Richtlijn 2009/33/EG ter bevordering van schone en energie-efficiënte wegvoertuigen heeft tot doel de markt voor schone, energie-efficiënte wegvoertuigen te bevorderen. De voorgestelde wijziging <sup>(7)</sup> zorgt ervoor dat de richtlijn alle relevante aanbestedingspraktijken bestrijkt en duidelijke marktsignalen op lange termijn afgeeft, de toepassing van de bepalingen van de richtlijn vereenvoudigt en voor een doeltreffend gebruik ervan zorgt. Voorts moet de vervoerssector meer gaan bijdragen aan de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en moeten het concurrentievermogen en de groei van de sector worden bevorderd.

<sup>(1)</sup> Conclusies van de Europese Raad van 24 oktober 2014.

<sup>(2)</sup> [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 501 final.

<sup>(4)</sup> PB C 81 van 2.3.2018, blz. 95. PB C 81 van 2.3.2018, blz. 181; PB C 81 van 2.3.2018, blz. 188; PB C 81 van 2.3.2018, blz. 195

<sup>(5)</sup> COM(2017) 283 final.

<sup>(6)</sup> COM(2017) 675 final, COM(2017) 647 final, COM(2017) 648 final, COM(2017) 652 final, COM(2017) 653 final.

<sup>(7)</sup> COM(2017) 653 final.

### 3. Het voorstel voor een verordening <sup>(8)</sup>

3.1. De Commissie wil met het voorstel voor een verordening uitvoering geven aan de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering, de brandstofkosten voor de consument verlagen, het concurrentievermogen van de automobiellindustrie versterken en extra werkgelegenheid scheppen. De weg naar een koolstofarme economie, vooral door middel van alternatieve aandrijvingen, wordt als onomkeerbaar beschouwd.

3.2. De Commissie verwacht dat het voorstel in het tijdvak 2020-2030 een vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met ongeveer 170 miljoen ton oplevert en dus de luchtkwaliteit verbetert. Het bruto binnenlands product zal naar verwachting tegen 2030 met maximaal 6,8 miljard euro groeien en er zullen 70 000 banen bij komen.

3.3. De Commissie verwacht dat de gemiddelde kosten voor de consument bij de aanschaf van een nieuwe auto in 2025 met 600 EUR zullen dalen en met 1 500 euro in 2030 (berekend over de levenscyclus van het voertuig). Verwacht wordt dat de besparing op brandstofkosten in de gehele EU 18 miljard euro per jaar zal bedragen, in totaal 380 miljoen ton olie tussen 2020 en 2040.

3.4. De belangrijkste onderdelen van het Commissievoorstel inzake de CO<sub>2</sub>-uitstoot van personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen luiden als volgt:

3.4.1. verdere verlaging van de CO<sub>2</sub>-streefwaarden met 30 % tegen 2030 op basis van de streefwaarden voor 2021, nl. 95 g/km voor personenauto's en 147 g/km voor lichte bedrijfsvoertuigen tegen 2021 (NEDC-testcyclus). Als tussentijdse doelstelling moeten de CO<sub>2</sub>-streefcijfers met 15 % worden verlaagd, zodat de algemene doelstelling zo snel mogelijk kan worden bereikt (d.w.z. ook investeringszekerheid voor de industrie).

3.4.2. Vanaf 2021 worden de emissiewaarden gebaseerd op de WLTP-cyclus (World Harmonized Light Vehicle Test Procedure), die sinds 1 september 2017 van kracht is. Vanwege de gewijzigde testcyclus zijn de doelstellingen voor 2025 en 2030 in percentages uitgedrukt.

3.4.3. Het project is in beginsel technologie-neutraal. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen voertuigen die geen emissies uitstoten (*voertuigen met nuluitstoot, ZEV*) en voertuigen die minder dan 50 g CO<sub>2</sub>/km uitstoten (*voertuigen met lage uitstoot, LEV*), met name voertuigen die naast de aandrijving met een verbrandingsmotor ook elektrisch aangedreven kunnen worden (*plug in hybride, PHEV*). Voor beide voertuigtypen is een criterium van 15 % tegen 2025 en 30 % tegen 2030 gepland. Fabrikanten die beter presteren dan dit criterium ontvangen een bonus op hun fabrikant-specifieke streefwaarde van maximaal 5 g/km. Bij de bepaling van dit aandeel wordt rekening gehouden met de emissieprestaties van de betrokken voertuigen, waarbij *voertuigen met een nuluitstoot* zwaarder wegen dan *voertuigen met een lage emissie*. Een malus-regeling is niet voorzien.

3.5. Bovendien wordt rekening gehouden met zogenaamde eco-innovaties, die niet in de officiële testroutines tot uitdrukking komen, tot maximaal 7 g CO<sub>2</sub>/km. Een herziening van deze bijzondere regeling is gepland voor 2025. Vanaf 2025 zal energie-efficiëntere airconditioning worden beschouwd als eco-innovatie.

3.6. Indien de fabrikant zijn specifieke (tussentijdse) streefwaarden overschrijdt, geldt een boete van 95 EUR per g CO<sub>2</sub>/km en per voertuig. Het Europees Milieugentschap houdt toezicht op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de nieuw op de markt komende voertuigen. Fabrikanten met maximaal 1 000 nieuwe registraties per jaar zijn vrijgesteld van de verordening.

3.7. Naast de ontwerpverordening wordt ook vaak verwezen naar aanvullende activiteiten, initiatieven en programmaprioriteiten. Hier zij het informatieblad „Drive Clean Mobility, Europe that defends its industry and workers” vermeld. De Commissie merkt op dat tussen 2007 en 2015 375 miljoen euro is geïnvesteerd in onderzoek naar batterijen; in 2018-2020 wordt er nog eens 200 miljoen euro geïnvesteerd in het kader van het Horizon 2020-programma. Met name moet de volgende generatie batterijen worden bevorderd en begin 2018 een routekaart voor een „EU-alliantie voor batterijen” worden gepresenteerd. Het doel is de volledige waardeketen voor batterijproductie in Europa te vestigen <sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Dit hoofdstuk is gebaseerd op de documenten COM(2017) 67 final en het *Proposal for post-2020 CO<sub>2</sub> targets for cars and vans* ([https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal_en)).

<sup>(9)</sup> Europese Commissie: *Drive Clean Mobility, Europe that defends its industry and workers*.

#### 4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC juicht de voorstellen van de Commissie in beginsel toe als een evenwichtig compromis tussen de diverse doelstellingen. Het voorstel is een belangrijke stap op weg naar klimaatneutrale mobiliteit, waarbij het innovatievermogen van de Europese automobiellindustrie wordt bevorderd, kwaliteitsvolle banen worden behouden en een geleidelijke sociale overgang naar nieuwe productiestructuren mogelijk wordt gemaakt. Het streven om de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 30 procent terug te dringen strookt met de doelstelling voor de niet-ETS-sector van het EU-klimaatbeschermingsplan voor 2030.

4.2. Met haar voorstel begint de EU aan een nieuw hoofdstuk op het gebied van mobiliteit, dat op een steeds breder draagvlak lijkt te kunnen rekenen. De burgers zien deze mentaliteitsverandering ook en vooral tegen de achtergrond van het dieselschandaal. Dit omvat ook gewijzigde mobiliteitspatronen, het versterken van het openbaar vervoer en tot slot de ontwikkeling en uitvoering van alomvattende en geïntegreerde vervoersconcepten.

4.3. Het EESC beschouwt de tussentijdse doelstelling voor 2025, nl. een emissiereductie van 15 procent ten opzichte van 2021, als zeer ambitieus. Dit vergt veranderingen aan verbrandingsmotoren die de technische grenzen bereiken. Dit geldt met name voor lichte bedrijfsvoertuigen, die een langere productie- en ontwikkelingscyclus kennen. Daarom moet in 2024 de balans worden opgemaakt, op basis waarvan moet worden besloten of de doelstellingen voor 2030 gehandhaafd dan wel opnieuw gedefinieerd moeten worden. Gezien de huidige marktpenetratie van ZEV, LEV en PHEV vormt de tussentijdse doelstelling een haalbare opgave.

4.4. Positief is de aanvullende regeling die het markttoezicht verbetert door het meten en monitoren van het reële brandstofverbruik op basis van de verplichting voor fabrikanten om in nieuwe voertuigen standaardapparatuur in te bouwen. Deze verzamelde gegevens worden ter analyse niet alleen ter beschikking gesteld aan de fabrikanten, maar ook aan onafhankelijke derden. Dit zou een functioneel equivalent kunnen zijn van een emissiemeting in de praktijk, die niet haalbaar is op grond van de vergelijkbaarheid van de testresultaten.

4.5. Het EESC merkt op dat de in de ontwerpverordening voorgestelde aanpak van de uitlaatpijp ondanks alle voordelen nog steeds in beperkte mate relevant is. Zo ontstaan bij de productie van voertuigen, accu's en elektriciteit CO<sub>2</sub>-emissies die ook door rijprestaties en -gedrag beïnvloed worden. Het EESC wijst er verder op dat andere vervoerswijzen — zoals de verwachte toename in het vliegverkeer — de inspanningen op het gebied van voertuigtechnologie kunnen ondermijnen.

4.6. Het EESC vestigt de aandacht op zijn werk over de structurele overschakeling in de automobiellindustrie op alternatieve (groene) aandrijvingen, digitalisering en netwerkvorming, en autonoom rijden met potentiële risico's voor de werkgelegenheid, waaruit trends voor nieuwe vaardigheden kunnen worden afgeleid. Daarin beveelt het EESC de Commissie bijvoorbeeld aan om wet- en regelgeving tot stand te brengen die het mogelijk maakt om gedurende de herstructurering snel van steunregelingen gebruik te maken<sup>(10)</sup>. In de eerste plaats valt hier te denken aan de structuurfondsen van de EU, zoals het Fonds voor aanpassing aan de globalisering en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Opties zijn ook projecten naar het voorbeeld van Airbus.

4.7. De Europese automobiellindustrie biedt direct werk aan ongeveer 2,3 miljoen mensen en is goed voor acht procent van de totale toegevoegde waarde. Tien miljoen mensen zijn indirect werkzaam in deze uiterst innovatieve sector, die in Europa 20 % van het industriële onderzoek financiert.

4.8. De EU is een van 's werelds grootste producenten van motorvoertuigen en is de grootste particuliere investeerder in onderzoek en ontwikkeling (O & O). De sector loopt wereldwijd ook voorop op het gebied van productontwikkeling, productietechnologieën, hoogwaardig design en alternatieve aandrijfsystemen. Van elke vier auto's die in 2016 wereldwijd op de markt kwamen is er dan ook één geproduceerd in Europese assemblagefabrieken, en de automobiellindustrie is goed voor 4 % van Europa's bbp<sup>(11)</sup>.

<sup>(10)</sup> Informatief rapport CCMI 148 (par. 1.5).

<sup>(11)</sup> Informatief rapport CCMI 148 (par. 2.1).

4.9. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie om de transformatie van de automobielsector sociaal te laten verlopen. De structurele verschuiving naar alternatieve aandrijvingen zal, in combinatie met digitalisering, autonoom rijden en andere factoren, gepaard gaan met drastische veranderingen in de waardeketens voor de automobielsector. Enerzijds gaat het om de vraag welke onderdelen de fabrikanten zelf produceert en welke componenten worden ingekocht. Tot nu toe was de toegevoegde waarde van e-componenten vooral een zaak voor leveranciers, terwijl de Aziatische producenten nog steeds de markt voor batterijcellen beheersen. Het EESC is dan ook ingenomen met het standpunt van de Commissie om de elektromobiele waardeketen in Europa te werkelijk gestalte te geven (zie ook par. 3.7, de „EU-Battery Alliance”). Het is nog de vraag hoe de volgende generatie batterijcellen eruit zal zien en hoe de prijs/prestatieverhouding zich in de loop der tijd zal ontwikkelen. Het EESC beveelt de Commissie aan om deze ontwikkeling permanent te volgen.

4.9.1. De nagestreefde overschakeling van de klassieke aandrijving met verbrandingsmotor op alternatieve aandrijvingen zorgt voor een structurele breuk. De traditionele productie moet wijken voor een sterk veranderde of nieuwe productie. In het geval van zuiver elektrische voertuigen gaat het om de verbrandingsmotor, de complexe transmissie, uitlaatsystemen en andere onderdelen. Hier komt nog bij: de elektromotor en de accu, inclusief de productie van batterijcellen. De diverse componenten hebben echter een duidelijk verschillend aandeel in de toegevoegde waarde in de voertuigbouw en dus verschillende gevolgen voor de werkgelegenheid en vaardigheidseisen.

4.9.2. In een studie concludeert de FEV<sup>(12)</sup> dat elektrische auto's uit het middensegment circa 16 500 euro productiekosten met zich meebrengen. De belangrijke onderdelen zijn de e-motor (800 EUR), vermogenselektronica (1 400 EUR) en de batterij (6 600 EUR). Bij de batterij, die goed is voor 40 procent van de kosten, gaat 70 procent naar de celproductie. Elektrische voertuigen zijn veel minder complex en vereisen voor de productie heel andere kwalificaties van de werknemers: elektrotechniek/elektronica, elektrochemie, coatingtechnologie, thermisch management, besturings- en regeltechniek in de engineeringsector, het hanteren van hoogspanningstechnologie en elektrische werkingsprincipes, alsmede materiaalgedrag en andere aspecten tijdens montage en reparatie.

4.9.3. Hoewel de Commissie van positieve werkgelegenheidseffecten uitgaat, zijn er ook gevaren. In een recente studie<sup>(13)</sup> onderzoekt het Fraunhofer IAO de kwantitatieve werkgelegenheidseffecten aan de hand van een scenario voor 2030 met een EV-aandeel van 25 % en een PHEV-aandeel van 15 %, wat ruwweg overeenkomt met het voorstel van de Commissie. Uit de eerste resultaten blijkt dat in 2030 in het beste geval ongeveer 10-12 % van de banen in de aandrijflijn verloren zullen gaan ten gevolge van de technologische veranderingen. Alleen al in Duitsland gaat het dan om 25 à 30 000 banen. Hoe lager het daadwerkelijke aandeel van PHEV, hoe groter het negatieve effect zal zijn (bij een PHEV-aandeel van 5 % bedraagt de daling 15-18 %). Hetzelfde zou gelden bij een versnelde uitstap uit de dieseltechnologie, die vanwege de grotere complexiteit 30 tot 40 % meer werkgelegenheid biedt dan bij onderdelen voor benzinemotoren, met name in het geval van onderdelen van toeleveranciers. Daarnaast ontstaan er ook werkgelegenheidsrisico's ten gevolge van de effecten van digitalisering en de toegenomen lokalisatie van de productie in de belangrijkste regio's van de wereld.

4.9.4. Over het algemeen valt te verwachten dat deze negatieve effecten in tijd en ruimte zich asymmetrisch zullen voordoen. Eindfabrikanten en grote leveranciers zijn eerder in staat om door innovatie en nieuwe bedrijfsmodellen te reageren dan kleine, hooggespecialiseerde leveranciers van onderdelen. Bovendien zullen de banen in de context van nieuwe technologieën en diensten eerder te vinden zijn in stedelijke agglomeraties dan in perifere regio's. In de opzet van de betreffende kaderprogramma's moet hiermee rekening worden gehouden.

4.9.5. Of er banen en werkgelegenheid op het spel zullen staan, hangt af van het tempo van deze structurele verandering. Het EESC is dan ook ingenomen met het Commissievoorstel, dat de industrie reeds investeringszekerheid biedt en de Commissie nu al in staat stelt om van deze structurele verandering werk te maken en voor te bereiden. De Commissie wordt verzocht om deze structurele verandering met industriebeleid te begeleiden om schokken in de beroepsbevolking te voorkomen. Tripartiet en bipartiet overleg zijn hierbij van cruciaal belang.

<sup>(12)</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung van 16.12.2016 (FEV = Forschungsgesellschaft für Energietechnik und Verbrennungsmotoren).

<sup>(13)</sup> Fraunhofer IAO 2017: ELAB 2.0 — Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung, Stuttgart (voorlopige resultaten).

4.9.6. De eerste stappen zijn gezet met aankondigingen van afzonderlijke fabrikanten van extra elektrische automodellen voor 2025 en hun geplande aandeel in nieuw geregistreerde wagenparken, zij het in nog beperkte mate.

4.10. Om de vervoerssector duurzaam en regionaal evenwichtig koolstofarm te maken, is de Commissie van plan 800 miljoen euro ter beschikking te stellen in het kader van de Connecting Europe-faciliteit voor de invoering van interoperabele laadstations. Dit zou veel extra publieke en particuliere investeringen moeten opleveren (momenteel werken er 200 000 oplaadpunten in de EU, terwijl er 800 000 nodig zijn). Nog eens 200 miljoen euro wordt uitgetrokken voor de oprichting van een publiek-private partnerschap voor de ontwikkeling van de volgende generatie batterijen. Tot slot wil de Commissie de invoering van alternatieve aandrijvingen aanmoedigen door doelstellingen voor overheidsinstanties vast te stellen om bij hun aankopen meer rekening te houden met ZEV/LEV dan tot nu toe het geval was.

4.11. Het EESC is van mening dat eventuele dwangsommen in het kader van zowel de huidige als de nieuwe verordening gebruikt moeten worden om de sector en zijn werknemers te helpen bij de overgang naar koolstofarme producten. Momenteel ligt slechts een minderheid van de autofabrikanten op schema om de reductiedoelstellingen voor 2021 te halen.

4.12. Hoewel de verminderde afhankelijkheid van olie-invoer toe te juichen valt, kan er nieuwe afhankelijkheid ontstaan, zoals de toegang tot grondstoffen (lithium, kobalt en nikkel uit afgelegen gebieden). Het EESC verwacht voorts dat er voldoende elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen wordt gegarandeerd.

#### 4.13. *Tussentijdse evaluatie van de verordening*

4.13.1. De Commissie zal in 2024 de verordening tussentijds evalueren om na te gaan of de ingeslagen weg resultaten oplevert.

4.13.2. Aangezien de structurele overschakeling van de verbrandingsmotor naar alternatieve aandrijvingen thans nog niet kan worden gekwantificeerd, is het zaak erop toe te zien hoe de markt voor alternatieve aandrijvingen zich tot 2024 ontwikkelt, hoeveel laadpalen er geïnstalleerd zijn (als beperkende voorwaarde) en in hoeverre de elektriciteitsnetten voor de extra behoefte aan stroom zijn omgebouwd en opgewaardeerd.

4.13.3. Het EESC wil dat dit voortgangsverslag informatie verschaft over wat er is bereikt op het gebied van kwalificaties, omscholing en opleiding van werknemers. Op welke gebieden zijn er (aanvullende) maatregelen nodig om de competenties en kwalificaties van werknemers in de automobielsector verder te ontwikkelen met het oog op structurele veranderingen? In hoeverre hebben de voorgenomen maatregelen (zie de Raad voor vaardigheden in de automobielsector) invloed op de uitvoering van wijzigingen in kwalificaties? In dit verband is het volgens het EESC vooral de taak van de vakbonden in de sector om het industriebeleid via tripartiet overleg verder te ontwikkelen. Bovendien moeten de nodige middelen beschikbaar worden gesteld om werknemers in staat te stellen aan de slag te blijven.

Brussel, 14 februari 2018.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Georges DASSIS

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2009/22/EG van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad**

(COM(2017) 637 final)

(2018/C 227/08)

Rapporteurs: **Christophe LEFÈVRE**

**Jorge PEGADO LIZ**

**Lech PILAWSKI**

Raadpleging	Europese Raad, 17.11.2017 Europees Parlement, 13.11.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de voltallige vergadering	15.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	160/5/13
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De verschillen in overeenkomstenrecht tussen de lidstaten stimuleren consumenten niet om in andere landen goederen of diensten te kopen.

1.2. Anderzijds neemt het vertrouwen van bedrijven in grensoverschrijdende verkopen nog steeds niet toe. In de laatste EU-brede enquête verklaart 58 % van alle detailhandelaars in de EU vertrouwen in onlineverkoop te hebben, maar geeft slechts 28 % aan vertrouwen te hebben in onlineverkoop in andere EU-lidstaten <sup>(1)</sup>.

1.3. Uit de standpunten van het Europees Parlement en de Raad over de door de Commissie in 2015 gepresenteerde voorstellen <sup>(2)</sup> ten aanzien van de onlineverkoop van goederen en de verkoop van hand tot hand bleek dat de regels voor de verkoop van goederen ongeacht het verkoopkanaal dezelfde zouden moeten zijn, zoals ook het EESC heeft bepleit in zijn advies over deze voorstellen <sup>(3)</sup>.

1.4. Het EESC is er derhalve mee ingenomen dat met het voorliggende gewijzigde voorstel voor een richtlijn de reikwijdte van het voorstel voor een richtlijn betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de onlineverkoop van goederen wordt uitgebreid tot de verkoop van hand tot hand.

1.5. Niettemin vraagt het EESC de Commissie om in haar voorstel rekening te houden met een aantal aanbevelingen:

a) het voorstel zou niet mogen leiden tot een kortere garantietermijn in sommige lidstaten noch tot een hiërarchie van rechten;

<sup>(1)</sup> De in het kader van de geschiktheidscontrole van het EU-consumenten- en marketingrecht uitgevoerde analyse laat zien dat 46 % van de detailhandelaars die gebruik maakt van kanalen voor verkoop op afstand, vindt dat de kosten van de naleving van de uiteenlopende regels op het gebied van consumentenbescherming en overeenkomstenrecht een belangrijke belemmering voor grensoverschrijdende verkoop vormen. Voor 72 % van de consumenten zijn de verschillen in consumentenrecht in geval van gebrekkige producten een zeer belangrijke factor bij de beslissing om in een andere EU-lidstaat al dan niet een aankoop te doen.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 634 final en COM(2015) 635 final.

<sup>(3)</sup> PB C 264 van 20.7.2016, blz. 57.

- b) de mogelijkheid om af te wijken van het dwingende karakter van de richtlijn door middel van een eenvoudige afspraak tussen de partijen bij de overeenkomst zou uitsluitend moeten kunnen worden benut als zo'n afspraak de autonomie en een adequate bescherming van de consument garandeert;
- c) het voorstel zou de consument de mogelijkheid moeten verschaffen om direct in rechte op te treden tegen de producent;
- d) een criterium inzake duurzaamheid (voorraad herstellingsonderdelen) zou in de bepalingen van de richtlijn moeten worden opgenomen;
- e) het voorstel zou regels moeten bevatten die de garantie verlengen op basis van de tijd dat een product vanwege herstelling niet beschikbaar is of dat een dienst niet beschikbaar is;
- f) het voorstel zou details moeten bevatten over de beveiliging van betalingsplatforms en over de medeaansprakelijkheid van aankoopplatforms (Marktplaats) in geval van bedrog of de toepassing van de garantie;
- g) producent en verkoper zouden medeaansprakelijk moeten zijn als de consument kiest voor herstelling of vervanging van de goederen, onverminderd het recht op verhaal, dat al is voorzien in artikel 16, en de voorafgaande interpellatie van de verkoper;
- h) de bepalingen inzake de termijn van 14 dagen voor terugzending en terugbetaling zouden moeten worden verduidelijkt.

1.6. Tot slot verzoekt het EESC de Commissie om de opmerkingen uit dit advies in aanmerking te nemen.

## 2. Doel en voorgeschiedenis van het gewijzigde voorstel voor een richtlijn

### 2.1. Doel van het gewijzigde voorstel voor een richtlijn

2.1.1. Met het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad <sup>(4)</sup> wordt beoogd om de reikwijdte van het voorstel voor een richtlijn betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de onlineverkoop en andere verkoop op afstand van goederen uit te breiden tot de verkoop van hand tot hand.

2.1.2. Daarmee zou moeten worden bevorderd dat er tijdig vooruitgang wordt geboekt op een terrein dat bij de strategieën voor de eengemaakte markt centraal staat, in overstemming met de conclusies van de Europese Raad van juni 2016.

2.1.3. Met het gewijzigde voorstel, dat van toepassing is op alle verkoop, wordt dezelfde doelstelling nagestreefd als met de voorgaande voorstellen <sup>(5)</sup> en het is daarvoor zelfs beter geëigend: het biedt een antwoord op de onzekerheden en negatieve effecten die het gevolg zijn van verschillen in nationaal overeenkomstenrecht.

2.1.4. Het gewijzigde voorstel vormt een vervollediging van en stemt overeen met een reeks al in de EU in werking getreden horizontale en sectorale wetgevingshandelingen <sup>(6)</sup> alsmede nog in behandeling zijnde wetgevingsvoorstellen.

### 2.2. Korte samenvatting van de voorgaande richtlijnvoorstellen <sup>(7)</sup>

2.2.1. De Commissie heeft in haar eerdere voorstellen haar besluit om met twee wetgevingsinstrumenten te komen, gemotiveerd en er daarbij op gewezen dat de specifieke eigenschappen van digitale inhoud andere regels vereisen dan die welke gelden voor andere producten.

2.2.2. Met de twee voorstellen had de Commissie vijf doelstellingen voor ogen:

- a) vermindering van de kosten ten gevolge van verschillen in overeenkomsten;
- b) rechtszekerheid voor ondernemingen;

<sup>(4)</sup> COM(2015) 635 final.

<sup>(5)</sup> COM(2015) 634 final en COM(2015) 635 final. EESC-advies (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 57).

<sup>(6)</sup> Met name Richtlijn 2011/83/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1215/2012 en (EG) nr. 593/2008.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 634 final en COM(2015) 635 final.

- c) stimulering van grensoverschrijdende onlineaankopen in de EU;
- d) vermindering van de schade ten gevolge van aangekochte gebrekkige digitale inhoud;
- e) algemeen evenwicht tussen de belangen van consumenten en ondernemingen en verbetering van het dagelijks leven.

2.2.3. Volgens de Commissie zouden haar voorstellen leiden tot een passend evenwicht tussen een hoog niveau van consumentenbescherming in de EU en beduidend meer zakelijke mogelijkheden.

### 2.3. *Het advies van het EESC over de oorspronkelijke voorstellen* <sup>(8)</sup>

2.3.1. Het EESC had in zijn advies van 27 april 2016 kritiek op de keuze voor twee richtlijnen in plaats van één: daarmee heeft de Commissie ervoor gezorgd dat de behandeling van de onlineverkoop van goederen verschilt van die van de offlineverkoop en onduidelijkheid gecreëerd voor consumenten en ondernemers in de nationale omzetting.

2.3.2. Het EESC wees ook op een hele reeks kwesties waaraan voorbij is gegaan, hoewel ze dringend zouden moeten worden geharmoniseerd: de leeftijd waarop minderjarigen in staat zijn om digitale overeenkomsten te sluiten, het vastleggen van categorieën van specifieke oneerlijke voorwaarden voor onlineovereenkomsten, die niet aan de orde komen in Richtlijn 93/13/EEG, de recent opgedoken „nu betalen”-knop („pay now”) en de invoering van een standaardclausule inzake coregulering.

2.3.3. Tot slot merkte het EESC op dat het in zijn adviezen over de rechten van consumenten in digitale kwesties altijd is uitgegaan van het basisbeginsel dat de erkende rechten in het kader van fysieke verkoop van hand tot hand moeten stroken met het kader voor onlineverkoop en verkoop op afstand, ongeacht de vorm van de digitale transactie. En dit steeds met het oog op versterking in plaats van afzwakking van deze rechten.

2.3.4. De tijdens de debatten over deze voorstellen door het Europees Parlement en de Raad verwoorde standpunten schragen dat van het EESC met betrekking tot de noodzaak om juridische fragmentatie te voorkomen.

## 3. **Algemene opmerkingen**

3.1. Het gewijzigde voorstel van de Commissie omvat een reeks voorstellen en keuzes die aansluiten op de eerdere standpunten van het EESC, zoals voornoemde keuze voor één regeling voor de online- en offlineverkoop van goederen.

3.2. Andere wijzigingen in het nieuwe voorstel verdienen eveneens de instemming van het EESC. Dat geldt onder andere voor:

- a) artikel 2: de invoering van het concept „producent” en een verduidelijking ten aanzien van de „kosteloze” vervanging van goederen;
- b) artikel 8: de invoering van een termijn voor het „vermoeden van gebrek aan overeenstemming” die gelijk is aan de wettelijke garantietermijn, aangezien die laatste termijn in de praktijk anders zou worden ingekort omdat de consument in de meeste gevallen niet de mogelijkheid heeft om een gebrek aan overeenstemming te bewijzen;
- c) diverse verbeteringen en verduidelijken van de gebruikte juridische terminologie.

3.3. Daarentegen is het EESC van mening dat de in artikel 18 voorziene mogelijkheid om af te wijken van het dwingende karakter van de richtlijn door middel van een eenvoudige afspraak tussen de partijen bij de overeenkomst, uitsluitend zou mogen bestaan als zo'n afspraak een adequate bescherming en de besluitvormingsautonomie van de consument kan garanderen.

3.4. Voorts zou het gewijzigde voorstel volgens het EESC:

- a) regels moeten bevatten waarmee de consument direct in rechte kan optreden tegen de producent in geval van gebrek aan overeenstemming tussen de goederen en de overeenkomst, zoals die in veel nationale wetgeving bestaan;

---

<sup>(8)</sup> PB C 264 van 20.7.2016, blz. 57.



- b) een criterium inzake duurzaamheid moeten bevatten, waarop het EESC in zijn adviezen meermaals heeft aangedrongen<sup>(9)</sup>;
- c) moeten voorzien in een maximale termijn voor herstelling<sup>(10)</sup>, overeenkomstig de goede beroepspraktijk;
- d) producenten moeten verplichten om steeds voldoende reserveonderdelen in voorraad te hebben voor de gemiddelde levensduur van goederen, een verplichting die in veel nationale wetgeving bestaat<sup>(11)</sup>;
- e) moeten verwijzen naar andere door de verkoper voorgestelde garanties voor goederen of diensten (merk/producent/materiaalverzekering enz.);
- f) gedetailleerde informatie over het al dan niet gratis zijn van de aangeboden garanties, over de kosten daarvan en over betalingswijzen in de verplichte inhoud van het garantiebewijs moeten opnemen;
- g) moeten bepalen dat in geval van eigendomsoverdracht van de goederen of diensten bij normaal gebruik de uit de garantie voortvloeiende rechten eveneens integraal worden overgedragen;
- h) moeten voorzien in de directe en hoofdelijke aansprakelijkheid van producent en verkoper jegens de consument als deze laatste kiest voor herstelling of vervanging van de goederen, onverminderd het recht op verhaal, dat al is voorzien in artikel 16, en de voorafgaande interpellatie van de verkoper;
- i) moeten voorzien in de hoofdelijke aansprakelijkheid van onlineplatforms, met uitsluiting van loutere intermediairs, als de consument de goederen via een aankoopplatform (Marktplaats) heeft aangeschaft, onverminderd het recht op verhaal.

#### 4. Specifieke opmerkingen

##### 4.1. Artikel 1

4.1.1. Het EESC vraagt zich af wat de redenen zijn voor de in lid 4 voorziene uitsluiting van overeenkomsten over de verkoop van tweedehandsgoederen die worden gekocht op een openbare veiling waarop de consument in eigen persoon aanwezig kan zijn.

##### 4.2. Artikel 9

4.2.1. Het EESC wijst op de in zijn vorige advies<sup>(12)</sup> gemaakte opmerkingen, met dien verstande dat met dit voorstel, waarin de rechten van de consument worden beperkt tot in beginsel alleen het recht op herstelling of vervanging, de consumenten in sommige lidstaten minder zullen worden beschermd dan met de huidige regels.

4.2.2. Daarnaast maken de bepalingen in lid 3, onder b) en d), de toepassing van dit artikel afhankelijk van vage begrippen. De invulling van het woord „onmogelijk” wordt feitelijk aan de verkoper overgelaten. Daarom zou dat door „technisch onmogelijk” moeten worden vervangen.

##### 4.3. Artikel 10

4.3.1. Het EESC beveelt aan om voor de in lid 1 voorziene uitzondering dezelfde voorwaarden te laten gelden als die het in paragraaf 3.3 heeft genoemd.

##### 4.4. Artikel 11

4.4.1. Het EESC wijst er nogmaals op dat het recht op herstelling of vervanging wordt ingeperkt door het oordeel van de verkoper, die moet beslissen of in een bepaald individueel en concreet geval de uitoefening van deze rechten voor hem onevenredige kosten met zich mee zou brengen, rekening houdend met alle omstandigheden.

##### 4.5. Artikel 13

4.5.1. Het EESC meent dat de bepalingen inzake de termijn van 14 dagen voor terugzending en terugbetaling zouden moeten worden verduidelijkt.

4.5.2. Het EESC vraagt zich af of de bepaling onder d) uitsluitend van toepassing is, zoals het geval lijkt te moeten zijn, bij vernietiging of verlies van het goed.

<sup>(9)</sup> PB C 264 van 20.7.2016, blz. 57, paragraaf 4.2.5.4.

<sup>(10)</sup> PB C 264 van 20.7.2016, blz. 57, paragraaf 4.2.5.7.

<sup>(11)</sup> PB C 264 van 20.7.2016, blz. 57, paragraaf 4.2.5.7.

<sup>(12)</sup> PB C 264 van 20.7.2017, blz. 57.

4.6. *Artikel 14*

4.6.1. Het EESC dringt aan op behoud van de huidige langere garantietermijn in sommige lidstaten omdat anders de rechten van de consumenten in die lidstaten erop achteruit zouden gaan.

Brussel, 15 februari 2018.

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

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit); Verordening (EU) nr. 1094/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen); Verordening (EU) nr. 1095/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten); Verordening (EU) nr. 345/2013 betreffende Europese durfkapitaalfondsen; Verordening (EU) nr. 346/2013 betreffende Europese sociaalondernemerschapfondsen; Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten; Verordening (EU) 2015/760 betreffende Europese langetermijnbeleggingsinstellingen; Verordening (EU) 2016/1011 betreffende indices die worden gebruikt als benchmarks voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten of om de prestatie van beleggingsfondsen te meten, en Verordening (EU) 2017/1129 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereguleerde markt worden toegelaten**

(COM(2017) 536 *final* — 2017/0230 (COD))

en

**een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten en van Richtlijn 2009/138/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II)**

(COM(2017) 537 *final* — 2017/0231 (COD))

en

**een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1092/2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's**

(COM(2017) 538 *final* — 2017/0232 (COD))

(2018/C 227/09)

Rapporteur: **Daniel MAREELS**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, COM(2017) 538 <i>final</i> : 23.10.2017, COM(2017) 536 <i>final</i> : 22.11.2017 en COM(2017) 537 <i>final</i> : 29.11.2017  Europees Parlement, COM(2017) 538 <i>final</i> : 26.10.2017, COM(2017) 536 <i>final</i> : 16.11.2017 en COM(2017) 537 <i>final</i> : 16.11.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	29.1.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	15.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	156/0/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC verwelkomt de Commissievoorstellen tot verscherping van het toezicht in de KMU, waarvan het de doelstellingen integraal onderschrijft. Met deze voorstellen wordt niet alleen een nieuwe, belangrijke stap gezet in het streven naar meer integratie en convergentie door de aansterking van het geïntegreerd toezicht in de kapitaalmarktunie (KMU), maar wordt eveneens gewerkt aan de realisatie van grotere doelstellingen.

1.2. Inderdaad, in de eerste plaats brengen ze nieuwe bouwstenen aan voor de realisatie van een KMU in de EU, waarvan de snelle totstandkoming ten zeerste wenselijk is. Op haar beurt moet die KMU, samen met de bankenunie, bijdragen tot de verdere verdieping en voltooiing van de EMU. Meer globaal moet een en ander ook een sterkere positionering van de EU en de lidstaten in een wijzigende mondiale context in de hand werken.

1.3. Het belang van een goed werkende KMU mag niet worden onderschat nu zij een belangrijke bijdrage kan leveren aan grensoverschrijdende private risicodeling. Die moet de lidstaten beter bestand maken tegen asymmetrische schokken in tijden van crisis. Om dat doel te kunnen bereiken is het noodzakelijk dat die markten veilig, stabiel en schokbestendig zijn. Meer geïntegreerd toezicht, zowel op micro- als op macroprudentieel vlak speelt daarbij een cruciale rol.

1.4. Het is derhalve van groot belang, en prioritair, dat de weg verder wordt geëffend voor meer grensoverschrijdende marktverrichtingen, die moeten kunnen gebeuren zonder nationale en andere obstakels, hindernissen en ongelijkheden en tegen een lagere kostprijs. Een gelijk speelveld is onontbeerlijk en regelgevingsarbitrage heeft daarin geen plaats. Ondernemingen moeten de mogelijkheden tot financiering beter en gemakkelijker kunnen benutten, met minder administratieve lasten en tegen een lagere kostprijs.

1.5. Van hun kant moeten consumenten en beleggers meer en betere keuze krijgen en een grotere bescherming genieten. Uiteindelijk komt het er voor het Comité op neer dat meer „vertrouwen” in de markten een doelstelling moet zijn voor alle stakeholders, waaronder ook de toezichthouders. Dat vertrouwen kan ook worden aangewakkerd door te streven naar meer duurzame financiering in lijn met internationale werkzaamheden en overeenkomsten. Dat dient ook zijn weerslag te vinden in het toezicht.

1.6. De nieuwe toezichtsomgeving dient gekenmerkt te worden door de permanente zorg voor de grootst mogelijke duidelijkheid en rechtszekerheid voor allen. Het komt erop aan de juiste balans te vinden in de bevoegdheden van nationale en Europese toezichthouders en waar mogelijk subsidiariteit en proportionaliteit te laten spelen, zeker nu in de opbouwfase van de KMU en ter wille van de diversiteit van de marktoperatoren en inzonderheid de kleine. Dat geldt ook voor lokale verrichtingen. Tegelijk moeten onduidelijkheden, overlappingsen en andere toestanden in het vlak van het toezicht die de realisatie van die unie in de weg staan of ernstig hinderen worden geweerd.

1.7. Het komt er eveneens op aan een oog op de toekomst te houden zodat nieuwe ontwikkelingen en moderne technologieën, zoals fintech, binnen een gelijk speelveld voor alle operatoren, ook een correcte en veilige toepassing in de financiële omgeving kunnen vinden.

1.8. Bij de uitwerking van het geïntegreerd toezicht is het zaak dat gestreefd wordt naar convergentie en onderlinge afstemming, en daarbij moeten, in lijn met de Refit-benadering, effectiviteit en efficiëntie vooropstaan. De versterking van de capaciteit van de Europese toezichthouders om eigen impactstudies te doen kan daarbij van nut zijn. Daarnaast moet er ook ruim aandacht zijn voor het kostenaspect. Wanneer een deel van de kosten rechtstreeks ten laste van de particuliere sector worden gelegd, dient men oog te hebben voor budgettaire discipline en duplicatie van aanrekeningen moet worden vermeden. Eventuele wijzigingen dienen transparant te gebeuren en in elk geval is een adequate controle over de globale middelen aangewezen. De industrie dient daar op passende wijze bij betrokken te worden.

1.9. Net zoals nu het geval is moet ook bij toekomstige stappen vooruit gesteund worden op dialoog en overleg met alle instanties en andere stakeholders, evenals op publieke consultaties van alle geïnteresseerden. Dergelijke aanpak is heel belangrijk voor het Comité aangezien die het mogelijk maakt ten aanzien van concrete situaties de best mogelijke resultaten te bereiken die kunnen steunen op de ruimst mogelijke instemming.

1.10. Deze voorstellen betekenen een belangrijke stap voorwaarts, maar vormen niet het eindpunt. Voor het EESC komt het erop aan verder te streven naar de uiteindelijke doelstelling van een gemeenschappelijke toezichthouder, zoals ook vermeld in het „Verslag van de vijf voorzitters”. Eens de huidige voorstellen gerealiseerd zijn komt het erop aan daaraan intelligent en gestaag verder te werken, overeenkomstig wat hoger is gezegd.

1.11. Het Comité schaart zich ten volle achter het voorstel om bepaalde toezichtsbevoegdheden in het vlak van de verzekeringen over te hevelen van de nationale toezichthouders naar het Europees niveau nu die bijdragen tot een grotere convergentie in het toezicht en een gelijk speelveld voor alle marktdeelnemers in de hand werken.

## 2. Achtergrond <sup>(1)</sup>

2.1. Wanneer het gaat over het opbouwen van een KMU, is de vaststelling op dit ogenblik dat Europa reeds beschikt over consistent toezicht voor de banksector via het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme binnen de bankenunie, waaraan 19 lidstaten deelnemen, terwijl het toezicht op de kapitaalmarkten in dezelfde EU, op enkele uitzonderingen na, op nationaal niveau plaatsvindt.

2.2. Het is duidelijk dat deze toestand niet in lijn ligt met de principes die aan deze KMU — en ook bankenunie — ten grondslag liggen. Verder mag niet uit het oog verloren worden dat de nagestreefde financiële integratie niet alleen de EMU ten goede komt maar alle lidstaten.

2.3. Nu de voltooiing van de KMU een prioriteit is van de huidige Europese Commissie, wordt er prioritair werk van gemaakt om het toezicht meer in lijn te brengen met de principes van de KMU en de financiële integratie in een veranderende omgeving. Die actie werd trouwens al aangekondigd in de recente tussentijdse evaluatie van de KMU <sup>(2)</sup>.

2.4. Concreet presenteerde de Commissie op 20 september 2017 een mededeling <sup>(3)</sup> en drie wetgevingsvoorstellen die voorzien in wijzigingen in twee richtlijnen en negen verordeningen <sup>(4)</sup>. De voorgestelde maatregelen gelden voor alle lidstaten.

2.5. Deze voorstellen strekken tot een versterking en verdere integratie van het huidige toezichtkader van de EU, met name door:

2.5.1. een betere coördinatie van het toezicht, middels

2.5.1.1. een gerichte versterking in de gehele EU van het macroprudentieel toezicht dat in handen is van het Europees Comité voor systeemrisico's;

2.5.1.2. meer convergentie van het toezicht door het versterken van de bestaande bevoegdheden van de Europese toezichthoudende autoriteiten;

2.5.1.3. het verbeteren van de procedures van de Europese toezichthoudende autoriteiten voor het opstellen van richtsnoeren en aanbevelingen om rekening te houden met het belang van deze instrumenten;

2.5.1.4. toe te staan dat de Europese Autoriteit voor effecten en markten transactiegegevens rechtstreeks van marktdeelnemers ontvangt;

2.5.1.5. het vergroten van de rol van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa) bij de coördinatie van de goedkeuring van interne risicometingsmodellen van verzekeraars en herverzekeraars.

2.5.2. Een uitbreiding van de rechtstreekse toezichtsbevoegdheden van de ESMA;

---

<sup>(1)</sup> Deze tekst is geïnspireerd op meerdere officiële publicaties en onder meer afkomstig van de Raad en de Commissie. Zie onder meer <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13447-2017-INIT/nl/pdf> en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3308\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3308_fr.htm)

<sup>(2)</sup> Mededeling van de Commissie over de tussentijdse evaluatie van het actieplan kapitaalmarktenunie, COM(2017) 292 final.

<sup>(3)</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de verscherping van het geïntegreerd toezicht ter versterking van de kapitaalmarktenunie en de financiële integratie in een veranderende omgeving, COM(2017) 542 final.

<sup>(4)</sup> Zie [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision\\_en#reviewoftheesfs](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en#reviewoftheesfs)

2.5.2.1. de nieuwe domeinen van toezicht op kapitaalmarkten betreffen vooral die waarin direct toezicht grensoverschrijdende hindernissen kan wegnemen en verdere marktintegratie kan bevorderen. Dit kan worden gezien als een stap in de richting van een gemeenschappelijke toezichthouder.

2.5.3. Een verbetering van de governance en de financiering van de toezichthoudende autoriteiten;

2.5.3.1. ter zake de governancestructuur wordt een onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheden van de nationale autoriteiten en de Europese toezichthouders. Eerstgenoemden blijven de algemene koers uitzetten en beslissen over regelgevingskwesties, terwijl laatstgenoemden zullen zorgen voor EU-gerichte beslissingen inzake de coördinatie van toezichtpraktijken;

2.5.3.2. met betrekking tot de financiering wordt gestreefd naar een diversificatie. Naast de overheden is het de bedoeling dat ook sector- en marktdeelnemers een deel van de middelen zullen moeten opbrengen.

2.5.4. Het vereisen van de Europese toezichthoudende autoriteiten dat zij, bij het uitvoeren van taken binnen hun respectieve mandaten, rekening houden met ecologische, sociale en governancefactoren, en met fintech-gerelateerde kwesties;

2.5.4.1. als een eerste stap wordt de rol van Europese toezichthoudende autoriteiten bij de beoordeling van milieu-, sociale en governance-risico's verduidelijkt en versterkt teneinde de stabiliteit van de Europese financiële sector op lange termijn en de voordelen voor een duurzame economie te bewerkstelligen <sup>(5)</sup>;

2.5.4.2. inzake fintech is het zo dat regelgevers en toezichthouders in de gelegenheid moeten worden gesteld zich met deze technologieën vertrouwd te maken en de mogelijkheid krijgen nieuwe regelgeving en toezicht te ontwikkelen onder meer door samen te werken met deze bedrijven <sup>(6)</sup>.

2.6. Daarnaast is een voorstel <sup>(7)</sup> bekendgemaakt, dat voorziet in de overdracht naar de Europese toezichthouders van een aantal toezichtstaken die momenteel nog bij de nationale bevoegde autoriteiten berusten. Die betreffen vooral de verzekeringssector.

2.6.1. Met betrekking tot ESMA betreft het in essentie de overheveling van de bevoegdheid tot aflevering van de vergunning van en het toezicht op aanbieders van datarapporteringdiensten, alsmede de bevoegdheden om informatie in dat vlak te verzamelen.

2.6.2. Wat betreft Eiopa, gaat het erom haar een grotere rol te verlenen in de convergentie van het toezicht op het gebied van aanvragen voor gebruik van interne risicomodels, alsook wijzigingen met betrekking tot de informatie-uitwisseling over deze aanvragen van modellen, de mogelijkheid om ter zake adviezen uit te brengen, alsook om op te treden bij de beslechting van geschillen tussen toezichthoudende autoriteiten.

### 3. Commentaren

3.1. Globaal kaderen de voorliggende Commissievoorstellen in het ruimer opzet van de totstandbrenging van een KMU waarvan het grote en actuele belang zonder meer buiten kijf staat. Wat dat betreft, is het EESC „groot voorstander van deze Unie en ambitieus als het aankomt op de realisatie ervan”. De spoedige totstandkoming ervan is van groot belang <sup>(8)</sup>. Overigens hebben ook de Europese Raad <sup>(9)</sup> en het Europees Parlement <sup>(10)</sup> regelmatig opgeroepen om werk te maken van de voltooiing van de KMU.

3.2. Voor het Comité moet de KMU op zijn beurt geplaatst worden in het ruimere kader van de internationale positionering van Europa in een wijzigende mondiale context, de verdere verdieping en voltooiing van de EMU en — last but not least — de verdere financiële integratie tussen alle lidstaten van de Unie.

<sup>(5)</sup> In 2018 zal een actieplan met regelgevende maatregelen worden bekendgemaakt.

<sup>(6)</sup> Ook in dit vlak wordt een actieplan van de Commissie aangekondigd voor 2018.

<sup>(7)</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten en van Richtlijn 2009/138/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), COM(2017) 537 final.

<sup>(8)</sup> PB C 81 van 2.3.2018, blz. 117, punt 1.1.

<sup>(9)</sup> Conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad van 22-23 juni 2017.

<sup>(10)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 9 juli 2015 over het opbouwen van een kapitaalmarktunie. Zie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0268+0+DOC+XML+V0//NL>

3.3. Bedoelde verdere financiële integratie is van bijzonder belang omdat grensoverschrijdende private risicodeling daardoor wordt vergemakkelijkt en in de hand gewerkt. Zoals is gebleken in de recente crisis moet dat lidstaten beter bestand maken tegen asymmetrische schokken in tijden van crisis.

3.4. Ook kan de KMU „een substantiële bijdrage leveren in de bestendiging van het economisch herstel en mee zorgen voor groei, investeringen en jobs. Dit ten voordele zowel van alle lidstaten individueel als van de EU in haar geheel. [...] Op zijn beurt moet dat bijdragen tot de gewenste grotere stabiliteit, veiligheid en schokbestendigheid zowel van het economisch als het financieel bestel”<sup>(11)</sup>.

3.5. Het Comité verwelkomt dan ook de huidige voorstellen om het Europees toezichtsmechanisme te versterken en te integreren, en het feit dat die er snel zijn gekomen. Het komt er nu ook op aan er werk van te maken. Er kan overigens herinnerd worden aan andere eerdere initiatieven die eveneens aan deze doelstellingen bijdragen, en waarover het EESC zich eveneens positief heeft uitgelaten. Aldus, onder meer aan de voorstellen inzake een meer geïntegreerd toezichtsmechanisme voor centrale tegenpartijen<sup>(12)</sup> en die inzake PEPP<sup>(13)</sup> waarin een belangrijke rol voor Eiopa is voorzien.

3.6. Zoals al eerder gesteld „is het Comité verheugd dat toezicht centraal zal staan bij de inspanningen om de KMU uit te bouwen. **Toezicht op Europees niveau heeft een cruciale rol te spelen, zowel als het aankomt op veiligheid en de stabiliteit, als wanneer het gaat om het realiseren van de gewenste marktintegratie en het wegwerken van obstakels, hindernissen en ongelijkheden in de KMU**”<sup>(14)</sup>. Binnen het bovenvermelde kader raken deze doelstellingen aan de kern van de zaak en die moeten derhalve altijd vooropstaan en aanwezig zijn.

3.7. Voor het Comité komt het erop aan dat de vooropgestelde regels een concrete en directe bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen en positieve gevolgen opleveren voor alle betrokkenen en in alle lidstaten.

3.8. In die zin onderschrijft het Comité wat daaromtrent gesteld wordt in de mededeling. Daarin luidt het dat het „van cruciaal belang is de bevoegdheid van de Europese toezichthoudende autoriteiten uit te breiden om een consistent toezicht en uniforme handhaving van de gemeenschappelijke regels te waarborgen. Dit zal bijdragen tot goed functionerende kapitaalmarkten door hindernissen voor grensoverschrijdende beleggingen weg te nemen, het ondernemingsklimaat te vereenvoudigen en de compliancekosten te verlagen die uit divergerende implementatie voortvloeien voor bedrijven die op grensoverschrijdende basis werken. Vanuit het oogpunt van de belegger dragen consistent toezicht en uniforme handhaving van de regels bij tot een betere bescherming van beleggers en een groter vertrouwen in de kapitaalmarkten”<sup>(15)</sup>. Vergelijkbare toezichts-standaarden in alle Europese lidstaten zijn noodzakelijk om deze doelstellingen te bereiken.

3.9. Bij de uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden moet ook gestreefd worden naar de grootst mogelijke duidelijkheid en rechtszekerheid voor allen, zowel de Europese en de nationale toezichthouders als de ondernemingen onder toezicht. De voorziene controlemaatregelen moeten adequaat zijn.

3.10. De juiste balans in de bevoegdheden van de nationale en de Europese toezichthouders moet worden gezocht. Het komt er prioritair op aan grensoverschrijdende verrichtingen en operaties in de best mogelijke omstandigheden mogelijk te maken en hinderpalen daartoe dienen te verdwijnen. In andere gevallen moet worden onderzocht of het toezicht niet lokaal kan blijven, zeker nu we ons in de opbouwfase van de KMU bevinden en gelet op de diversiteit van de marktoperatoren en inzonderheid de kleine. Proportionaliteit en subsidiariteit moeten waar mogelijk in overweging worden genomen. Dat geldt ook voor lokale verrichtingen, waarvoor nationale toezichthouders dichter bij de markt staan. Regelgevingsarbitrage, overlappingen in het toezicht, specifieke nationale regels en „goldplating” dienen maximaal te worden geweerd, zeker wanneer ze de realisatie van de KMU in de weg staan of ernstig hinderen.

3.11. Verder moet er ook gestreefd worden naar een goed evenwicht tussen de mogelijkheid om grensoverschrijdend financiële diensten of instrumenten aan te bieden, wat zeer belangrijk is (cf supra grensoverschrijdende private risicodeling) en de bescherming van de investeerders en consumenten. Het belang hiervan neemt toe nu meer en meer verrichtingen niet meer op de traditionele „face to face” wijze maar wel „op afstand”<sup>(16)</sup> gebeuren. Uiteindelijk zouden (potentiële) klanten dezelfde graad van informatie en bescherming moeten kunnen genieten en dat ongeacht de plaats waar de verstrekker (van de dienst of het instrument) gevestigd is en de wijze waarop wordt gehandeld.

<sup>(11)</sup> PB C 81 van 2.3.2018, blz. 117., punt 1.3.

<sup>(12)</sup> PB C 434 van 15.12.2017, blz. 63.

<sup>(13)</sup> PB C 81 van 2.3.2018, blz. 139.

<sup>(14)</sup> PB C 81 van 2.3.2018, blz. 117, punt 1.12..

<sup>(15)</sup> Mededeling COM(2017) 542 final, blz. 5.

<sup>(16)</sup> Bij voorbeeld via het internet.

3.12. Het Europees toezicht kan ook niet zonder ruime aandacht voor de bescherming van de consumenten en beleggers. Zij moeten meer en betere keuzes krijgen en een grotere bescherming genieten. Aldus is het noodzakelijk dat er ook basisproducten zonder risico's worden aangeboden. Er dient aandacht te zijn voor de samenhang met andere initiatieven <sup>(17)</sup> en de tenuitvoerlegging van nieuwe regelgeving mag niet nadelig zijn voor de consument. Uiteindelijk komt het er voor het Comité op neer dat meer „vertrouwen” in de markten een doelstelling moet zijn voor alle stakeholders, waaronder ook de toezichthouders. Dat vertrouwen kan ook worden aangewakkerd door te streven naar meer duurzame financiering in lijn met internationale werkzaamheden en overeenkomsten.

3.13. Op dezelfde manier komt er eveneens op aan een oog op de toekomst te houden zodat nieuwe ontwikkelingen en moderne technologieën, zoals fintech, toepassing kunnen vinden in de financiële omgeving. Het potentieel daarvan moet worden aangesproken, maar dat mag niet ten koste gaan van de veiligheid. Een gelijk speelveld voor alle operatoren, ongeacht de wijze waarop ze optreden, is noodzakelijk.

3.14. Het vele werk geleverd door de Europese toezichthouders voor wat betreft het ontwikkelen van wetgevende standaarden dient te worden onderlijnd en gewaardeerd. Daarbij is het van belang dat er in de toekomst nog meer wordt gestreefd naar convergentie en onderlinge afstemming, om op de best mogelijke manier gebruik te maken van de beschikbare middelen. Evenmin mag het belang van een goede toepassing van de Europese wetgeving uit het oog worden verloren.

3.15. Bij de uitwerking van deze en toekomstige maatregelen dient de Refit-benadering in dit vlak inspirerend te werken: effectiviteit en efficiëntie moeten vooropstaan, naast het streven naar een zo goedkoop mogelijke manier om de gewenste resultaten te bereiken. Refit houdt zaken simpel, verwijdert overbodige lasten en past regels aan zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van het beleid.

3.16. In dat verband zou de versterking van de capaciteit van de Europese toezichthouders om eigen impactstudies uit te voeren kunnen worden overwogen, aangezien dit hen de mogelijkheid biedt om de implementatiekosten en efficiëntie van de door hen opgestelde standaarden te analyseren, waar mogelijk ook rekening houdend met het proportionaliteitsbeginsel. Voor die studies zou ook nog uitbreider en meer structureel beroep kunnen worden gedaan op verschillende bestaande stakeholder groeperingen om kennis en ervaringen vanuit het bedrijfsleven te vergaren.

3.17. Om hun opdracht naar behoren te kunnen uitvoeren, moeten de Europese toezichthouders een beroep kunnen doen op de middelen die nodig zijn voor hun taken. Die zijn momenteel deels afkomstig van het Europese budget, en deels van de nationale toezichthouders. Elke wijziging en onder meer die om een deel van de kosten voor indirect toezicht rechtstreeks ten laste te leggen van de particuliere sector dient oog te hebben voor budgettaire discipline en de duplicatie van aanrekeningen dient te worden vermeden. Financiële entiteiten dragen in de huidige structuur reeds bij tot de middelen van de Europese toezichthouders, via de bijdrage van hun nationale toezichthouder. De bijdrage door de financiële entiteiten aan de nationale en Europese toezichthouders dient dus te worden herverdeeld, en een verdere algemene toename in toezichtskosten dient vermeden te worden. Eventuele latere wijzigingen moet gebaseerd zijn op zo veel mogelijk transparantie, en rigoureuze controlemechanismen moeten worden ingebouwd. Ook moet een adequate controle over de globale middelen worden voorzien. Die moet mede, en op passende wijze, door de financiële industrie worden uitgeoefend.

3.18. Deze voorstellen betekenen ongetwijfeld een belangrijke stap voorwaarts, maar nog niet het eindpunt. Het Comité onderschrijft wat daaromtrent gesteld is in de recente discussienota over de verdieping van de EMU <sup>(18)</sup> en met name dat „*de geleidelijke versterking van het toezichtskader uiteindelijk moet leiden tot een gemeenschappelijke Europese toezichthouder op de kapitaalmarkten*”. Die finale doelstelling wordt eveneens aangereikt in het „verslag van de vijf voorzitters” <sup>(19)</sup> van midden 2015.

3.19. De huidige voorstellen zijn gebaseerd op een gefaseerde aanpak. Die benadering lijkt bijzonder op zijn plaats, zeker op dit ogenblik in de fase van opbouw van de KMU <sup>(20)</sup> en rekening houdend met zowel de uiteenlopende toestand en de ambities in de lidstaten als de talrijke globale economische, technologische en andere politieke uitdagingen en ontwikkelingen die zich aandienen.

<sup>(17)</sup> Er kan hier onder meer gedacht worden aan het recente „Actieplan inzake financiële diensten voor de consument: Betere producten, meer keuze” van de Commissie. Zie daarover het EESC-advies „Financiële diensten voor de consument” (PB C 434 van 15.12.2017, blz. 51).

<sup>(18)</sup> Document van 31 mei 2017, blz. 21. Zie [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_nl.pdf)

<sup>(19)</sup> Document van juni 2015, punt 3.2., blz. 14. Zie [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_nl.pdf)

<sup>(20)</sup> In de mededeling van de Commissie over de tussentijdse evaluatie van het actieplan KMU (d.d. 7 juni 2017) worden nog 38 tegen 2019 aan te leveren bouwstenen voor de KMU vermeld (COM(2017) 292 final).



3.20. Het Comité is er eveneens mee ingenomen dat voor de voorstellen gesteund is op de door de Europese toezichthouders opgedane operationele ervaring, het werk van de Commissie en de aanbevelingen van het Europees parlement evenals op een intense dialoog met alle stakeholders en een ruime publieke consultatie bij alle geïnteresseerden. Het Comité vindt deze aanpak juist en aangewezen. Hij maakt het mogelijk ten aanzien van concrete omstandigheden de best mogelijke resultaten na te streven, die kunnen steunen op de ruimst mogelijke instemming. Daarom stelt het uitdrukkelijk voor dat die benadering in de toekomst verder wordt gehanteerd zowel om de regelgeving regelmatig te evalueren als wanneer nieuwe stappen in de richting van de finale doelstelling (cf supra) worden gezet.

3.21. Op elk ogenblik moet het creëren van een gelijk speelveld op de financiële markten van de EU, zowel die binnen de eurozone als ten aanzien van de andere lidstaten, vooropstaan. Een gelijk speelveld moet ten andere eveneens worden vooropgesteld ten aanzien van aanbieders van buiten de EU. Dat kan alleen als de reglementering en het toezicht van die derde landen dezelfde doelstellingen als de EU inhouden.

3.22. Het voorstel om bepaalde toezichtsbevoegdheden in het vlak van de verzekeringen over te hevelen van de nationale toezichthouders naar het Europees niveau schrijft zich in de wil om het toezicht op de financiële markten van de EU uit te breiden en zo de realisatie van de KMU in de hand te werken. Zij zullen bijdragen tot een grotere convergentie in het toezicht en een gelijk speelveld voor alle marktdeelnemers in de hand werken.

Brussel, 15 februari 2018.

*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 Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Investeren in een slimme, innovatieve en duurzame industrie — Een hernieuwde strategie voor het industriebeleid van de EU**

(COM(2017) 479 final)

(2018/C 227/10)

Rapporteur: **Bojidar DANEV**

Corapporteur: **Monika SITAROVÁ HRUŠECKÁ**

Raadpleging door de Commissie	9.10.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegd orgaan	Adviescommissie Industriële Reconvertie (CCMI)
Goedkeuring door de CCMI	23.1.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	15.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	166/1/2

## 1. Conclusies en aanbevelingen

Het EESC is ingenomen met de mededeling over slimme, innovatieve en duurzame ontwikkeling en de voorgestelde strategie om mensen en bedrijven te „empoweren”, maar vindt dat

- de continuïteit en voorspelbaarheid van het beleid op langere termijn moeten worden gewaarborgd. De Commissie zou het huidige beleid, of liever gezegd het beleidspakket, moeten uitwerken tot een coherente strategie voor de langere termijn;
- ook de Raad zou moeten worden aangesproken, omdat de lidstaten bevoegd zijn voor de meeste industriebeleidskwesties en zich daarom moeten inzetten voor coherente maatregelen. Geen enkele lidstaat kan de mondiale uitdagingen waarmee de industrie wordt geconfronteerd in zijn eentje het hoofd bieden;
- gemeenschappelijke doelstellingen en een gemeenschappelijk kader voor het industriebeleid richting zouden kunnen geven aan de toekomst van Europa. Om resultaten te boeken moet de governance van de EU worden verbeterd;
- er dringend actie moet worden ondernomen, omdat de uitdagingen van de digitale technologie, koolstofbeperking en mondiale politieke veranderingen ongekend en onvoorspelbaar zijn.

### **Conclusies van het EESC ten aanzien van de mededeling**

1.1. De Commissie heeft gekozen voor het „mainstreamen” van acties op diverse beleidsterreinen om gunstige voorwaarden te scheppen voor het concurrentievermogen en de ontwikkeling van de industrie, hetgeen het EESC al jaren bepleit.

1.2. Het digitale tijdperk heeft voor een paradigmaverschuiving gezorgd, die ontwrichtende, transversale effecten heeft op alle bedrijven en de samenleving.

1.3. Ondernemingen worden op ongekende wijze uitgedaagd om nieuwe technologieën snel om te zetten in innovaties en successen op steeds concurrerender markten. Een centrale positie in een wereldwijde waardeketen is voor velen van groot belang.

1.4. Mensen staan centraal in het veranderingsproces. Het arbeidsmarktbeleid moet worden aangepast aan veranderende omstandigheden. Een eerlijke transitie houdt in dat steun wordt verleend aan mensen en regio's die met structurele veranderingen worden geconfronteerd.

1.5. Onderwijs en opleiding zijn onmisbaar wanneer het gaat om het faciliteren en stimuleren van industriële transitie. Alle werknemers hebben behoefte aan verbeterde vaardigheden, met name digitale vaardigheden, en velen moeten een nieuw beroep kiezen.

1.6. De verwezenlijking van milieu-, klimaat- en andere duurzaamheidsdoelstellingen brengt aanzienlijke veranderingen met zich mee voor de gehele economie. Er doen zich nieuwe zakelijke kansen voor. Tegelijkertijd vereist de transitie naar een koolstofvrije industrie enorme investeringen in fundamenteel nieuwe, koolstofvrije technologieën en veel meer schone elektriciteit tegen concurrerende prijzen.

1.7. Het niveau van investeringen in de Europese industrie is laag, maar er zijn tekenen van een positieve ontwikkeling. Feit is wel dat investeerders alleen worden aangetrokken als de juiste randvoorwaarden voor industrie aanwezig zijn.

1.8. Toegang tot wereldmarkten is van cruciaal belang voor de industrie en daarom moet het netwerk van handelsovereenkomsten verder worden uitgebouwd, op basis van het beginsel van eerlijke handel.

### ***Aanbevelingen van het EESC***

1.9. De EU moet er in het algemeen naar streven een goed functionerend instrumentarium van horizontale beleidsmaatregelen en een voorspelbaar juridisch kader te ontwikkelen om innovatie te stimuleren, investeringen te ondersteunen en de industrie te helpen oplossingen te vinden voor maatschappelijke uitdagingen. Dit moet voor meerwaarde zorgen, meetbare effecten hebben op groei en werkgelegenheid, gepaard gaan met een minimum aan administratieve lasten en voordelen opleveren voor de hele samenleving.

1.10. Alle maatregelen moeten gericht zijn op voltooiing van de interne markt, waarbij de nadruk ligt op tenuitvoerlegging door de lidstaten. Een strenge uitvoering van het mededingingsbeleid, dat noodzakelijk is als motor van innovatie en eerlijke concurrentie, mag de ondernemingen in de EU echter niet belemmeren in hun groei.

1.11. De strategie voor de digitale markt moet dringend ten uitvoer worden gelegd en moet gepaard gaan met een gericht werkgelegenheidsbeleid.

1.12. Er moet een open en realistische houding worden aangenomen ten opzichte van nieuwe, ontwrichtende technologieën en bedrijfsmodellen, waarbij de nadruk moet liggen op het bieden van nieuwe kansen aan de samenleving, evenals aan ondernemingen, om van nieuwe mogelijkheden te profiteren.

1.13. De sociale dialoog en de dialoog met het maatschappelijk middenveld moeten op alle niveaus een nieuw elan krijgen en geïntensiveerd worden om verandering te vergemakkelijken, sociale problemen te bestrijden en conflicten te voorkomen.

1.14. Er zijn flexibele leer-werktrajecten nodig, zoals leerlingplaatsen en werkend leren. In veel lidstaten moeten beroepsopleidingen meer waardering krijgen.

1.15. Leiderschap op het gebied van een koolstofarme en circulaire economie zou onze economieën ten goede moeten komen. Het beleid moet de ontwikkeling van innovatieve nieuwe bedrijven evenals de dure omschakeling van energie-intensieve productie ondersteunen om investerings- en koolstoflekkage te voorkomen.

1.16. Belemmeringen voor het omzetten van bestaande grote particuliere spaaroverschotten in productieve investeringen in industrie en infrastructuur moeten worden bestudeerd.

1.17. De steun van de EU moet in de eerste plaats gericht zijn op het stimuleren van innovatie, het opschalen van kleine en middelgrote ondernemingen, het helpen van probleemregio's en het „empoweren” van mensen. Het hefboomeffect op particuliere financiering zou een belangrijk criterium moeten zijn.

1.18. Extra middelen voor O&O en innovatiebeleid moeten in het volgende financiële kader worden gegarandeerd. Dit beleid moet meer gericht zijn op het gebruik van nieuwe technologieën, schaalvergroting en marktsuccessen en mag geen ondernemingen, van welke omvang dan ook, uitsluiten.

1.19. De officiële statistieken moeten de veranderde kenmerken van de economie beter weerspiegelen, zoals de vervaging van sectorale grenzen en nieuwe vormen van economische activiteit. Er is een gemeenschappelijke methode nodig om de toegevoegde waarde van industrie en diensten te berekenen.

1.20. Behalve de 20 %-doelstelling moeten de meest relevante doelstellingen en indicatoren voor het industriebeleid, zowel op macro-economisch als op kleinschaliger niveau, nader worden onderzocht in het kader van een open denkproces.

1.21. De governance moet worden verbeterd om het beleid te stroomlijnen en de samenhang in het besluitvormingsproces te waarborgen, al dan niet met een sterkere Raad Concurrentievermogen.

1.22. De jaarlijkse Dag van de Industrie en de industriële rondetafelconferentie op hoog niveau moeten worden toegejuicht, aangezien zij de betrokkenheid van de belanghebbenden bij de strategie vergroten. De dialoog met de industrie mag echter niet beperkt blijven tot dit soort initiatieven.

## 2. Inleiding

2.1. De industrie vormt **de ruggengraat** van de Europese economie en is goed voor 24 % van de banen in de EU: 32 miljoen directe en 21 miljoen indirecte banen, voornamelijk in de dienstensector. Deze banen worden relatief goed betaald, zowel in het geval van hoog- als laagopgeleide werknemers. Industrieproducten nemen 75 % van de export voor hun rekening. De industriële groei werkt door in alle sectoren van de economie. De industrie is ook de bakermat van innovatie in alle sectoren en biedt oplossingen voor veel maatschappelijke uitdagingen. Meer onderlinge verbanden tussen productie en dienstverlening en integratie binnen waardeketens vormen echter de essentie van toegevoegde waarde in onze economieën.

2.2. Na vele jaren van achteruitgang lijken de industriële productie, de export en de werkgelegenheid in Europa nu op weg naar herstel. Dit herstel is echter nog niet voltooid en het **concurrentievermogen** van de Europese industrie laat te wensen over. Er wordt vaak melding gemaakt van relatief hoge belastingen en energieprijzen, ontoereikende — zowel reële als immateriële — investeringen, trage productiviteitsgroei, innovatieverschillen met concurrenten, tekortschietende vaardigheden en een zwakke interne vraag.

2.3. **Megatrends** met gevolgen voor de industrie zijn met name:

- revolutionaire technologische ontwikkelingen; digitalisering en alle toepassingen daarvan, alsook nanotechnologie, nieuwe materialen, biowetenschappelijke technologieën enz.;
- toenemende milieueisen, met inbegrip van het verzachten van de klimaatverandering;
- hogere levensstandaarden, vergrijzing en verstedelijking alom;
- globalisering, met open markten en waardeketenproductie, maar ook agressief staatsondernemerschap en protectionisme.

Deze bekende trends bieden de Europese industrie enorme kansen. Zij kunnen ook ernstige risico's inhouden voor de samenleving en de industrie als er niet adequaat en succesvol op wordt gereageerd.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. **Het EESC is ingenomen** met de mededeling van de Commissie en kan zich grotendeels vinden in haar analyse van de situatie en de uitdagingen waarmee de Europese industrie wordt geconfronteerd. De mededeling is hoofdzakelijk een update van bestaande voorstellen en bevat ook een aantal nieuwe acties die door de huidige Commissie moeten worden geïnitieerd. De continuïteit en voorspelbaarheid van het beleid op langere termijn moeten echter worden gewaarborgd. De Commissie moet dringend een strategie voor de langere termijn ontwikkelen, waaraan alle lidstaten zich ook volledig moeten committeren.

3.2. **Het EESC stelt met voldoening vast** dat de Commissie een benadering van het industriebeleid voorstelt die door het EESC al jarenlang wordt bepleit. In plaats van wetgeving te ontwikkelen op tal van industriebeleidsterreinen, zonder zich te bekommeren om de gevolgen voor en de inbreng van het bedrijfsleven, is het nu de bedoeling om de beleidsmaatregelen beter op elkaar af te stemmen en daarbij prioriteit te geven aan industriële ontwikkeling.

3.3. Het EESC heeft de afgelopen jaren **adviezen uitgebracht** over de voorstellen van de Commissie voor verschillende industriële sectoren en beleidsterreinen <sup>(1)</sup>. Deze adviezen zijn nog steeds grotendeels relevant voor wat deze mededeling betreft. In dit advies wil het EESC wijzen op een aantal aspecten van het industriebeleid die nu relevant zijn en een aantal nieuwe opmerkingen toevoegen.

3.4. **Ondernemingen** voelen thans een ongekeerde druk om — veelal drastische — aanpassingen door te voeren. Zij moeten snel vat krijgen op nieuwe technologieën en deze inzetten om hun productiviteit te verhogen en innovaties in te voeren, zodat zij de steeds heviger concurrentiestrijd op de markt kunnen trotseren. Voor veel bedrijven is het belangrijk om zich goed te positioneren, bij voorkeur midden in een internationale waardeketen. Kleine en middelgrote ondernemingen kunnen en moeten ernaar streven om een belangrijke, innovatieve rol te spelen in deze ketens, die meestal gevormd zijn rond grote bedrijven met de nodige middelen en netwerken.

3.5. Er zullen nieuwe **industrieën** ontstaan. Digitalisering leidt tot ontelbare nieuwe netwerken en interacties, waardoor een heel nieuw scala aan producten en diensten wordt gestimuleerd, die steeds beter zijn afgestemd op de behoeften van de klanten. De schaalvergroting van productie-, product- en dienstentechnologieën en de groei van startende bedrijven moet mogelijk worden gemaakt door relevant beleid op EU-niveau, omdat waardeketens niet beperkt zijn tot één enkel land. Anderzijds vereisen verschillen tussen lidstaten en regio's maatregelen op maat.

3.6. **Alle ondernemingen** moeten hun activiteiten voortdurend verbeteren. Verouderde en onrendabele bedrijven kunnen niet door subsidies overeind worden gehouden. Europa heeft echter een breed scala van industriële sectoren nodig om in maatschappelijke behoeften te voorzien, en daarom moeten specifieke strategieën voor sectoren met bijzondere uitdagingen worden ontwikkeld.

3.7. **Mensen** staan centraal in het veranderingsproces. Zonder gekwalificeerde en toegewijde werknemers is er geen industrie. De kansen die door nieuwe technologieën en innovaties worden geboden, moeten worden benut, maar digitalisering en andere baanbrekende technologieën zullen gevolgen hebben voor de structuur van de arbeidsmarkt, waar minder productiemedewerkers en meer IT-specialisten nodig zullen zijn. Ook de arbeidsorganisatie en managementconcepten zullen veranderen, met gevolgen voor de kwaliteit van banen, die minder gevaarlijk maar ook intensiever en flexibeler zullen worden.

3.8. Het **effect** van ontwrichtende technologieën **op de werkgelegenheid** moet goed worden geëvalueerd en het instrumentarium voor het anticiperen op veranderingen moet worden versterkt. De uitdaging om de arbeidsmarkten aan te passen aan structurele veranderingen zal enorm groot zijn: het bieden van werkzekerheid of zo veel mogelijk nieuwe banen, sociale bescherming van mensen in nood en het voorkomen van de achteruitgang van hele regio's. Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering heeft meer middelen nodig en de actieradius ervan moet worden uitgebreid, zodat het ook kan worden ingezet om de gevolgen van technologische verandering te bestrijden. De arbeidsverhoudingen op alle niveaus, en met name de sociale dialoog op bedrijfsniveau, waarbij werknemers worden betrokken, zijn van vitaal belang voor industriële reconversie en dragen bij tot de acceptatie van veranderingen en het vermijden van conflicten.

3.9. **Onderwijs en opleiding** zijn noodzakelijke instrumenten voor en drijvende krachten achter de industriële transitie. Alle werknemers moeten hun vaardigheden verbeteren, met name hun digitale vaardigheden. Velen moeten worden omgeschoold tot een nieuw beroep. De onderwijsprogramma's en -doelen moeten worden afgestemd op de veranderende behoeften van de industrie, wat gezien de snelheid van de technologische ontwikkelingen een grote uitdaging is. Vormen van werkend leren, zoals het succesvolle duale systeem in Duitsland, moeten op veel grotere schaal worden gebruikt. De waardering voor beroepsopleidingen moet, ieder geval in sommige lidstaten, worden hersteld en ook de aantrekkelijkheid van STEM-vakken moet worden vergroot.

3.10. **Macro-economisch** en industriebeleid versterken elkaar wederzijds. De huidige economische opleving biedt een uitgelezen kans om vervoer, energie en digitale infrastructuur te moderniseren, O&O naar een hoger plan te tillen en om te zetten in succesvolle innovaties, en de regionale ontwikkeling in evenwicht te brengen. De juiste combinatie van macro-economisch en industriebeleid zou het herstel moeten voortzetten en de economie en industrie moeten beschermen tegen eventuele toekomstige neergang.

---

<sup>(1)</sup> Bijvoorbeeld: PB C 327 van 12.11.2013, blz. 82; PB C 12 van 15.1.2015, blz. 23; PB C 389 van 21.10.2016, blz. 50; PB C 311 van 12.9.2014, blz. 47, en PB C 383 van 17.11.2015, blz. 24.

3.11. De **investeringen** in de Europese industrie bevinden zich nog steeds op een zorgwekkend laag niveau, terwijl er in de EU een groot spaaroverschot is dat niet wordt aangewend voor productieve investeringen. De redenen hiervoor moeten grondig worden bestudeerd, vooral omdat industriële omschakeling enorme investeringen vergt. Eén ding is echter duidelijk: zowel binnenlandse als internationale investeerders worden alleen aangetrokken als de randvoorwaarden voor voldoende concurrentievermogen aanwezig zijn.

3.12. Toch zijn er tekenen die wijzen op een **mogelijke positieve investeringstrend**. In een wereld met enorme politieke instabiliteit is de EU een veilige en stabiele bestemming voor investeringen. Als gevolg van de groeiende vraag bereikt de productie in sommige sectoren volledige capaciteitsbenutting. Dit stimuleert investeringen in nieuwe capaciteit, hopelijk in Europa.

3.13. **Milieu-** en klimaatbeperkingen, met name de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering, zijn van invloed op alle ondernemingen. Er doen zich veel zakelijke nieuwe kansen voor in koolstofarme en circulaire economieën. De ambitie van de EU om hierin voorop te lopen kan wereldwijd opererende Europese bedrijven helpen. Met name in sectoren die veel energie en grondstoffen gebruiken, moeten fundamentele technologische veranderingen worden doorgevoerd, waarvoor ambitieuze beleidssteun nodig is om investerings- en koolstoflekkage te voorkomen. De omschakeling van productie en transport naar niet-fossiele energiebronnen zal de vraag naar elektriciteit tegen concurrerende prijzen aanzienlijk doen toenemen.

3.14. De **samenwerking** tussen alle actoren — de EU, de regeringen, overheden, regio's, universiteiten en scholen, belanghebbenden en ondernemingen van de lidstaten — zou beter kunnen en moeten zijn. Zo moet bijvoorbeeld de samenwerking tussen ondernemingen en universiteiten worden verbeterd. Scholen moeten een beroep doen op ondernemingen om hen te helpen bij het vaststellen van doelgerichte leerplannen en leercontracten. Het allerbelangrijkste is dat de lidstaten samenwerken door het beleid en de wetgeving die zijn overeengekomen snel uit te voeren en te handhaven.

3.15. De huidige **statistische methoden** geven geen actueel en bruikbaar beeld van de situatie van de industrie in Europa. De sectorale indeling in productie, diensten en andere productieve activiteiten is verouderd. Bij de berekening van het bbp wordt een aanzienlijk deel van de economische bedrijvigheid buiten beschouwing gelaten. Statistieken over invoer en uitvoer geven geen goed beeld van de industriële activiteit in een tijdperk waarin ongeveer de helft van de industriële productie deel uitmaakt van mondiale waardeketens. Er is dringend behoefte aan een gemeenschappelijke methode voor de berekening van de toegevoegde waarde en de verwevenheid van industrie en dienstverlening.

3.16. Het EESC is van mening dat de 20 %-doelstelling voor het aandeel van de industrie in het bbp van de EU moet worden aangevuld met meer relevante **doelen en indicatoren**, die een beter beeld geven van alle aspecten van industriële ontwikkeling.

3.17. De beleidsmaatregelen die van invloed zijn op het concurrentievermogen en de ontwikkeling van de industrie, moeten beter op elkaar worden **afgestemd**, ook tussen de lidstaten onderling. Betere regelgeving — d.w.z. voorspelbare, kosteneffectieve en empirisch onderbouwde regels — en voorafgaande, transparante effectbeoordelingen zijn belangrijk. Samenhang in het besluitvormingsproces moet worden gewaarborgd door de Raad Concurrentievermogen of andere institutionele structuren een grotere rol te geven. De EU en de lidstaten moeten van hun tunnelvisie af om in te spelen op de toegenomen dynamiek van de wereldeconomie.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. **Versterking van de Europese industrie:** het EESC is het ermeê eens dat er een alomvattende en toekomstgerichte visie op de Europese industrie moet komen. Om de Europese industrie sterker te maken, moeten de EU-maatregelen erop gericht zijn een goed functionerend en voorspelbaar rechtskader te creëren dat innovatie stimuleert en de industrie helpt met het vinden van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Dit moet voor meerwaarde zorgen, meetbare effecten hebben op groei en werkgelegenheid, gepaard gaan met een minimum aan administratieve lasten en voordelen opleveren voor de hele samenleving.

4.2. **De interne markt:** het EESC is ingenomen met de voorgestelde strategie om mensen en bedrijven te „empoweren” en kan zich vinden in de voorgestelde maatregelen om de interne markt, met inbegrip van de kapitaalmarkt, te versterken. Verbetering van de normalisatie van systemen en meer zelfregulering zijn belangrijke actiepunten. Het allerbelangrijkste is dat de lidstaten hun verplichting tot naleving en handhaving nakomen. Een strenge uitvoering van het mededingingsbeleid is essentieel voor innovatie en prijsvorming. Het is een goede zaak dat de Commissie grote mondiale spelers streng aanpakt. Europese ondernemingen mogen echter niet worden gehinderd in hun groei — de omvang van een gemiddeld bedrijf in de EU (exclusief het Verenigd Koninkrijk) bedraagt slechts ongeveer de helft van de omvang van een gemiddeld Amerikaans bedrijf. Waar het om gaat, is hoe de definitie van relevante markt wordt geïnterpreteerd bij de handhaving van het mededingingsrecht.

4.3. **Digitaal tijdperk:** digitalisering houdt een echte paradigmaverschuiving in, met gevolgen voor de samenleving als geheel en zelfs in geopolitiek opzicht. Digitalisering is in andere adviezen van het EESC al uitvoerig besproken. Daarbij kwamen onderwerpen aan bod als big data, 5G, geavanceerde productie, robotica enz.; EU-strategieën voor een digitale interne markt, digitalisering van de Europese industrie, cyberbeveiliging en kunstmatige intelligentie zijn van groot belang. Een belangrijke principiële kwestie is de vraag hoe het juiste evenwicht kan worden gevonden tussen het benutten van nieuwe ontwrichtende technologieën enerzijds en het waarborgen van veiligheid en billijkheid anderzijds. De nadruk moet liggen op het bieden van nieuwe mogelijkheden aan de samenleving, met inbegrip van ondernemingen, door een open en realistische houding aan te nemen.

4.4. **Koolstofarme en circulaire samenleving:** het behoud van leiderschap op deze gebieden is een grote uitdaging in een klimaat van toenemende concurrentie. Leiderschap mag echter geen doel op zich zijn, maar moet onze economieën en samenlevingen ten goede komen. De energietransitie moet worden ondersteund, maar de energieprijzen moeten concurrerend zijn voor de industrie.

4.5. **Investerings:** de talrijke EU-instrumenten ter ondersteuning van — zowel reële als immateriële — investeringen moeten vooral gericht zijn op het stimuleren van innovatie, het opschalen van kleine en middelgrote ondernemingen, het ondersteunen van regio's in moeilijkheden, het verbeteren van de infrastructuur en het „empoweren” van mensen door middel van onderwijs en opleiding. Kleine en middelgrote ondernemingen hebben nog steeds hulp nodig om in het woud van mogelijkheden hun weg te vinden naar de juiste bron en hebben behoefte aan veel eenvoudiger aanvraag- en rapportageprocedures. Een belangrijk criterium moet het hefboomeffect zijn op particuliere investeringen. Alle voorstellen — ook de voorstellen die van de Groep op hoog niveau inzake duurzame financiering worden verwacht — die de kapitaaltoewijzing verleggen naar langetermijninvesteringen en bijdragen aan duurzame groei, zijn welkom <sup>(2)</sup>.

4.6. **Innovatie:** het EESC is het ermee eens dat het beleid meer gericht moet zijn op de invoering van nieuwe technologieën, schaalvergroting en marktsuccessen en op samenwerking binnen en tussen regionale clusters. Ondernemingen, van welke omvang dan ook, mogen niet worden uitgesloten. De opvolger van Horizon 2020 zou in het volgende financiële kader aanzienlijk meer middelen moeten krijgen. Waar mogelijk moet de eerste industriële toepassing van door de overheid gefinancierde O&O zo veel mogelijk binnen de EU plaatsvinden. Het potentieel van overheidsopdrachten moet ten volle worden benut door innovatieve, groene en sociale criteria in openbare aanbestedingen op te nemen en het MEAT-beginsel („most economically advantageous tender”) systematisch toe te passen.

4.7. **De internationale dimensie:** de handel moet open, maar eerlijk en duurzaam zijn. Toegang tot wereldmarkten en ruwe grondstoffen is van cruciaal belang voor de industrie en daarom moet het netwerk van handelsovereenkomsten worden uitgebreid. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om actief gebruik te maken van de beschikbare instrumenten om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken. Speciale aandacht dient uit te gaan naar nieuwe vormen van protectionisme van niet-EU-landen. De EU moet haar milieu- en sociale normen in het kader van handelsovereenkomsten bevorderen. Buitenlandse directe investeringen moeten worden gescreend om risico's voor de veiligheid of de openbare orde vast te stellen. Tegelijkertijd moeten buitenlandse directe investeringen, die ook tekenend zijn voor het potentieel van Europa, worden aangemoedigd wanneer EU-ondernemingen meer investeringen nodig hebben.

4.8. **Partnerschappen:** het EESC is ingenomen met de invoering van een jaarlijkse Dag van de Industrie en een industriële rondetafelconferentie op hoog niveau, en kondigt aan dat het graag zou deelnemen aan beide bijeenkomsten. Deze aanpak moet betrekking hebben op alle gebieden van het industriebeleid om het draagvlak voor de strategie onder belanghebbenden te vergroten. De dialoog met de industrie mag echter niet beperkt blijven tot dit soort initiatieven. Er is meer transparantie en samenwerking nodig, vooral wanneer met effectbeoordelingen wordt begonnen.

Brussel, 15 februari 2018.

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

---

<sup>(2)</sup> PB C 246 van 28.7.2017, blz. 8.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking 2003/17/EG van de Raad wat betreft de gelijkwaardigheid van in Brazilië verrichte veldkeuringen van gewassen voor de teelt van zaaizaad van groenvoedergewassen en gewassen voor de teelt van zaaigranen en de gelijkwaardigheid van in Brazilië voortgebrachte zaaizaden van groenvoedergewassen en zaaigranen, alsook wat betreft de gelijkwaardigheid van in Moldavië verrichte veldkeuringen van gewassen voor de teelt van zaaigranen, gewassen voor de teelt van groentezaad en gewassen voor de teelt van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen en de gelijkwaardigheid van in Moldavië voortgebrachte zaaigranen, groentezaden en zaaizaden van oliehoudende planten en vezelgewassen**

(COM(2017) 643 final — 2017/0297 (COD))

(2018/C 227/11)

Rapporteur: **Emilio FATOVIC**

Raadpleging	Europees Parlement, 16.11.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 43, lid 2, artikel 114, lid 1, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau van het Comité	5.12.2018
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	6.2.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	140/0/8
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Achtergrond en voorstel van de Commissie

1.1. Bij Beschikking 2003/17/EG van de Raad wordt gelijkwaardigheid toegekend aan veldkeuringen en de productie van zaaizaad van bepaalde soorten die in bepaalde landen buiten de EU plaatsvinden<sup>(1)</sup>.

1.2. Dergelijke bepalingen, waaraan het in deze landen geoogste en gecontroleerde zaaizaad wordt onderworpen, bieden ten aanzien van de eigenschappen van het zaad en van de regelingen voor het onderzoek ervan, het waarborgen van de rasechtheid, de merking en de controle, dezelfde garanties als de bepalingen die gelden voor in de Europese Unie geoogst en gecontroleerd zaad.

1.3. Brazilië en Moldavië vallen niet in de categorie van derde landen die onder Beschikking 2003/17/EG vallen, zodat daar geoogst zaad niet in de EU mag worden ingevoerd. Beide landen hebben daarom stappen ondernomen om de Commissie te verzoeken een bepaald aantal zaaizaadproducten (Brazilië: voedergewassen en granen; Moldavië: granen, oliehoudende planten, vezelgewassen en groentegewassen) in het kader van deze beschikking te reguleren, teneinde hiervoor gelijkwaardigheid te verkrijgen, alsook de mogelijkheid om deze producten naar Europa uit te voeren.

1.4. Naar aanleiding van die verzoeken heeft de Commissie de wetgeving van Brazilië en Moldavië ter zake onderzocht. Vervolgens heeft zij de veldkeuringen en certificeringssystemen voor zaaizaad in Brazilië en Moldavië aan een audit onderworpen. Zij is tot de conclusie gekomen dat die voorschriften en systemen gelijkwaardig zijn aan die van de EU en dezelfde garanties bieden<sup>(2)</sup>.

1.5. In beide gevallen meende de Commissie het daarom passend dat bepaalde zaaizaden uit Brazilië en Moldavië geacht worden gelijkwaardig te zijn aan hetzelfde soort zaaizaad dat in de EU wordt geoogst, geproduceerd en gecontroleerd. Erkenning kan plaatsvinden door goedkeuring van een besluit door het Europees Parlement en de Raad.

<sup>(1)</sup> Conform de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG, 2002/54/EG en 2002/57/EG.

<sup>(2)</sup> Reeds conform ISTA-normen (International Seed Testing Association).



## 2. Overwegingen en aanbevelingen

2.1. Het EESC neemt nota van de positieve resultaten van de audits die de Commissie in Brazilië en Moldavië heeft uitgevoerd conform de voorschriften van bijlage II bij Beschikking 2003/17/EG om de gelijkwaardigheid van wettelijke voorschriften en officiële onderzoeken voor de certificering van zaaizaad te erkennen.

2.2. Conform zijn eerdere adviezen<sup>(3)</sup> over dit onderwerp en in aansluiting op wat reeds naar voren kwam tijdens het overleg tussen de Commissie, de belanghebbenden en de lidstaten, onderschrijft het EESC de onderhavige wetgevingsmaatregelen. Verder is het Comité het ermee eens dat de erkenning van gelijkwaardigheid voordelen kan opleveren voor zaadbedrijven uit de EU die actief zijn in Brazilië en Moldavië, potentiële importeurs van zaaizaad uit die landen in de EU en landbouwers in de EU, die toegang krijgen tot een groter assortiment aan zaaizaad.

2.3. Het Comité maakt alleen een voorbehoud bij het voorstel om de gelijkwaardigheid van groentezaad uit Moldavië te erkennen. Dit zaad, dat onder Richtlijn 2002/55/EG valt, wordt uitsluitend in de handel gebracht als standaardzaad, waarvoor geen officiële certificering vereist is om verhandeld te mogen worden, maar wel certificering door de producent zelf en, pas nadat het in de handel is gebracht, een eventuele controle van de kenmerken en de kwaliteit van het product. Dit systeem is gebaseerd op de verantwoordelijkheid van de producent, die duidelijk omschreven en traceerbaar is omdat hij in de EU gevestigd is. Traceerbaarheid en controle zullen zeker niet eenvoudig zijn in het geval van producten van buiten de EU. Tot nu toe was het besluit van de EU om geen enkel derde land de gelijkwaardigheidserkenning voor groentezaad toe te kennen, gebaseerd op dergelijke problemen. Het Comité wijst dan ook op deze kritische aspecten en dringt erop aan dat de Commissie deze grondiger onder de loep neemt.

2.4. Het EESC ziet in, zoals de Commissie beweert, dat de erkenning van certificeringstechnieken voor de producten in kwestie een technische maatregel is. Aangezien de openstelling van de Europese markt voor producten uit derde landen echter economische en sociale gevolgen zal hebben, beveelt het Comité aan een effectbeoordeling uit te voeren om ervoor te zorgen dat Europese producenten, met name micro- en kleine ondernemingen, niet door de maatregel worden getroffen.

2.5. Het EESC herinnert de Commissie eraan dat tot op heden meer dan 60 % van de zaadmarkt in handen is van enkele grote multinationals. Het openstellen van de markt voor derde landen, waar de productie onder controle van dezelfde ondernemingen staat, zou de situatie van kleine producenten en consortia verder kunnen verslechteren, met flinke gevolgen voor de economische en sociale stabiliteit van veel lokale gemeenschappen die vooral voor de productie geschikt zijn. Een en ander zou in het ergste geval de ontvolking van plattelandsgemeenschappen kunnen aanmoedigen, met alle gevolgen van dien voor de biodiversiteit van de Europese landbouwgewassen en -producten. Het zijn immers vaak kleine landbouwbedrijven die bepaalde soorten oude en traditionele zaden voor uitsterven behoeden<sup>(4)</sup>.

2.6. Voorts roept het EESC de Commissie nogmaals op om het productieproces in derde landen alomvattend te evalueren, waarbij het eraan herinnert dat achter producten tegen lagere prijzen gevallen van uitbuiting op de werkplek, waaronder kinderarbeid, schuilgaan. Deze aanpak lijkt noodzakelijk en onontkoombaar nu de EU actief betrokken is bij de verwezenlijking van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling voor 2030. De EU is wereldwijd immers de grootste importeur en exporteur van agrovoedingsmiddelen en moet in bilaterale en multilaterale handelsovereenkomsten haar gewicht in de schaal leggen om de kwaliteit van leven en werk van burgers en werknemers in derde landen te verbeteren, mede met het oog op het uitbannen van oneerlijke concurrentie<sup>(5)</sup>.

2.7. Tot slot hoopt het EESC dat dit besluit pas in werking zal treden bij volledig wederkerige gelijkwaardigheid en erkenning van dezelfde Europese producten, zodat bedrijven in deze sector meer kansen krijgen voor groei en ontwikkeling. Dit zou aansluiten op specifieke verzoeken die reeds tijdens de raadplegingsfase door belanghebbenden zijn gedaan.

Brussel, 14 februari 2018.

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

---

<sup>(3)</sup> PB C 74 van 23.3.2005, blz. 55; PB C 351 van 15.11.2012, blz. 92.

<sup>(4)</sup> Bevestiging vindt deze gedachte in de door de Commissie gestarte openbare onlineraadpleging die slechts drie reacties heeft ontvangen, waarvan twee van particulieren, die bevestigen dat de besluitvorming alleen met belangrijke belanghebbenden op Europese schaal is gedeeld.

<sup>(5)</sup> PB C 173 van 31.5.2017, blz. 20, paragraaf 1.6.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een kader voor het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens in de Europese Unie**

(COM(2017) 495 *final* — 2017/0228 (COD))

(2018/C 227/12)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Raadpleging	Europees Parlement, 23.10.2017 Raad van de Europese Unie, 24.10.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	5.2.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	15.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	163/3/4

## 1. Conclusies en aanbevelingen

### 1.1. Conclusies

1.1.1. In een aantal eerdere adviezen heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) al aangedrongen op een wetgevingsinitiatief inzake het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens. Dat is namelijk een absolute voorwaarde om de doelstellingen van de Digitale Agenda en van de digitale eengemaakte markt te kunnen verwezenlijken.

1.1.2. Vooral nog is de voorgestelde verordening het belangrijkste juridische onderdeel van het toekomstige Europese beleid voor de ontwikkeling van de data-economie en van de weerslag hiervan op de economische groei, het wetenschappelijk onderzoek, de bevordering van nieuwe technologieën — met name op het gebied van kunstmatige intelligentie, cloud computing, metadata en het internet van de dingen —, op de industrie en dienstverlening in het algemeen en op de openbare dienstverlening in het bijzonder.

1.1.3. Wel is het EESC van mening dat het voorstel lang op zich heeft laten wachten en dat de al te beperkte werkingssfeer, het veranderlijke en weinig overtuigende karakter van de aangekondigde mechanismen, het te lage ambitieniveau en de tekortschietende politieke wil en vastberadenheid de verwezenlijking van de doelstellingen weleens zouden kunnen ondermijnen.

1.1.4. Wat bijvoorbeeld de eerste en belangrijkste doelstelling betreft — verbeteren van de grensoverschrijdende mobiliteit van niet-persoonsgebonden gegevens op de eengemaakte markt — acht het EESC het anders dan de Commissie vooral nog niet voldoende om de lidstaten slechts aan te sporen haar in kennis te stellen van „elke voorgenomen maatregel waarbij nieuwe gegevenslokalisatievereisten worden ingevoerd of bestaande gegevenslokalisatievereisten worden gewijzigd”. Al binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van de verordening — die in het gunstigste geval niet eerder dan eind 2018 valt te verwachten — zouden de lidstaten dan moeten zorgen voor de intrekking van „alle gegevenslokalisatievereisten die niet in overeenstemming zijn met” de regel dat het vrije verkeer van de gegevens niet mag worden verboden of beperkt, tenzij de openbare veiligheid in het geding is.

1.1.5. Wat de tweede doelstelling betreft — „ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten de bevoegdheid behouden om toegang tot gegevens te vragen of te krijgen voor wettelijke doeleinden, bijvoorbeeld voor inspecties of voor audits” — is het onaanvaardbaar dat het voorstel slechts een procedure voor samenwerking bevat waarbij elke lidstaat een centraal aanspreekpunt aanwijst dat in het kader van de verordening samenwerkt met de aanspreekpunten van andere lidstaten en met de Commissie.

1.1.6. Wat ten slotte de derde doelstelling betreft — „ervoor zorgen dat professionele gebruikers van gegevensopslag- of andere gegevensverwerkingsdiensten gemakkelijker naar een andere dienstverlener kunnen overstappen en hun gegevens gemakkelijker kunnen meenemen” — zegt de Commissie helaas slechts toe „de opstelling, door de sector zelf, van gedragscodes op het niveau van de Unie [te zullen] bevorderen en faciliteren”. Hoewel voor de regulering van een en ander alleen wetgevende maatregelen in aanmerking zouden moeten komen, bevat de ontwerpverordening niet eens een voorstel om voor de uitwerking van de genoemde gedragscodes richtsnoeren op te stellen.

1.1.7. Om al deze redenen kan het EESC niet instemmen met de tekst in zijn huidige vorm. Het kan het voorstel alleen steunen als de hier uiteengezette suggesties worden overgenomen en als het voorstel duidelijk wordt gezien als de voor zowel de lidstaten als de betrokken partijen hoogst haalbare gemeenschappelijke wettelijke regeling. Er mag echter geen twijfel over bestaan dat het slechts een eerste stap is op weg naar ambitieuzere en concretere regelingen voor een werkelijk vrij verkeer van persoonsgegevens op de digitale eengemaakte markt van de Europese Unie.

1.1.8. Bovendien moeten de internationale aspecten van de mondiale economie, die dit initiatief niet kan negeren, in aanmerking worden genomen.

## 1.2. Aanbevelingen

1.2.1. De Commissie doet er goed aan om haar voorstel grotendeels te enten op optie 3, die de voorkeur van het EESC heeft, in plaats van op suboptie 2a.

Daarnaast dringt het EESC erop aan dat de Commissie in haar voorstel met name de suggesties uit de volgende paragrafen overneemt: 3.4.1 (datum van de inwerkingtreding), 3.4.2 (het ontbreken van een procedure voor als een lidstaat in gebreke blijft); 3.6 (het ontbreken van richtsnoeren inzake gedragscodes), 3.7 (er wordt voorbijgegaan aan de ongerustheid over metadata), en 3.8 (er wordt voorbijgegaan aan het feit dat de digitale economie een wereldwijd en trans-Europees fenomeen is), en wijst het er meer in het bijzonder op dat moet worden voorzien in een specifieke procedure voor als een lidstaat in gebreke blijft.

1.2.2. Voorts zou het EESC graag zien dat de verbeteringen die het voorstelt, met name van diverse artikelen in de voorgestelde verordening, worden overgenomen.

1.2.3. Ook verzoekt het EESC de Commissie met klem om in haar voorstel de suggesties te verwerken uit het standpunt van het voorzitterschap van de Raad van december, die op bijval van het EESC kunnen rekenen omdat ze een verbetering inhouden en de voorgestelde verordening beter uitvoerbaar kunnen maken.

## 2. Samenvatting en algemeen kader

### 2.1. Het voorstel en de achterliggende gedachte

2.1.1. De Commissie acht de voorgestelde verordening <sup>(1)</sup> om de volgende redenen nodig en evenredig:

- verbeteren van de grensoverschrijdende mobiliteit van niet-persoonsgebonden gegevens op de eengemaakte markt. Deze mobiliteit is momenteel in veel lidstaten aan beperkingen onderhevig omdat er lokalisatierestricties gelden of omdat er rechtsonzekerheid op de markt heerst;
- ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten de bevoegdheid behouden om toegang tot gegevens te vragen of te krijgen voor wettelijke doeleinden;
- ervoor zorgen dat professionele gebruikers van gegevensopslag- of andere gegevensverwerkingsdiensten gemakkelijker naar een andere dienstverlener kunnen overstappen en hun gegevens gemakkelijker kunnen meenemen.

2.1.2. Volgens de Commissie is haar voorstel in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel omdat het, in het streven naar een vrij verkeer van gegevens in de EU, als doel heeft om te „zorgen voor een soepele werking van de interne markt voor de bovengenoemde diensten, die niet meer beperkt blijven tot het grondgebied van één lidstaat. Het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens in de Unie kan niet door de lidstaten op nationaal niveau tot stand worden gebracht omdat de grensoverschrijdende mobiliteit van gegevens juist het kernprobleem is.”

---

<sup>(1)</sup> COM(2017) 495 final van 13.9.2017.

2.1.3. Zij beschouwt de ontwerpverordening daarnaast als evenredig, omdat deze „voor het verkeer van gegevens tussen lidstaten en tussen dienstverleners/interne IT-systemen probeert een evenwicht te vinden tussen EU-regelgeving en openbare-veiligheidsbelangen van de lidstaten en tussen EU-regelgeving en zelfregulering door de markt.”

## 2.2. *Beleids- en juridische context*

2.2.1. Wat de **juridische kant van de zaak** betreft schuift de Commissie **drie opties** naar voren. Deze vat ze kort samen in het gedeelte van de Toelichting waar zij ingaat op de „effectbeoordeling” ex ante en de raadpleging van „belanghebbenden” die bij het opstellen van het voorstel <sup>(2)</sup> zijn uitgevoerd. De opties laten zich als volgt samenvatten:

**Optie 1** — „richtsnoeren en/of zelfregulering voor de uiteenlopende problemen in combinatie met een intensivering van de handhaving met betrekking tot de verschillende categorieën ongefundeerde of onevenredige gegevenslokalisatievereisten van de lidstaten.”

**Optie 2** — „vaststelling van rechtsbeginselen voor de uiteenlopende problemen en aanwijzing door de lidstaten van centrale aanspreekpunten en oprichting van een deskundigengroep die gemeenschappelijke benaderingen en praktijken bespreekt voor en advies uitbrengt over de beginselen die in het kader van deze optie worden ingevoerd.”

**Optie 3** — „een gedetailleerd wetgevingsinitiatief met onder meer vooraf vastgestelde (geharmoniseerde) beoordelingen van wat (on)gefundeerde en (on)evenredige gegevenslokalisatiebeperkingen zijn, en met een nieuw recht om gegevens mee te nemen.”

2.2.2. Naar aanleiding van het verschil van mening met de Raad voor regelgevingstoetsing, die twee negatieve adviezen uitbracht over de voorstellen van de Commissie, en in weerwil van het feit dat de meeste belanghebbende partijen de voorkeur geven aan optie 3 (het wetgevingsinitiatief), is vervolgens zuiver om strategische redenen een suboptie geformuleerd:

**Suboptie 2a** — „waarin wetgeving voor het vrije verkeer van gegevens, de centrale aanspreekpunten en een deskundigengroep wordt gecombineerd met zelfreguleringsmaatregelen voor het meenemen van gegevens.”

Volgens de Commissie zorgt deze optie ervoor dat „bestaande, ongefundeerde lokaliseringsbeperkingen [...] worden opgeheven en voorkomen” en dat „het grensoverschrijdende en sectoroverschrijdende gebruik van gegevensopslag- en andere gegevensverwerkingsdiensten en de ontwikkeling van de datamarkt [worden] bevorderd”, zodat wordt bijgedragen tot „een transformatie van de maatschappij en economie, en nieuwe kansen [worden geboden] voor burgers, bedrijven en overheden”.

2.2.3. De voorgestelde **verordening** kan er volgens de Commissie voor zorgen „dat uniforme regels voor het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens tegelijkertijd in de gehele Unie van toepassing zijn”, wat „met name van belang [is] om bestaande beperkingen op te heffen en nieuwe beperkingen van de lidstaten te voorkomen.”

2.2.4. Het voorstel is ingegeven door recente digitale ontwikkelingen die het mogelijk maken om grote hoeveelheden gegevens steeds efficiënter op te slaan en te gebruiken, wat schaalvoordelen met zich meebrengt en voor gebruikers een snellere toegang, betere connectiviteit en een grotere autonomie oplevert.

2.2.4.1. Vooral in haar mededeling **Bouwen aan een Europese data-economie** <sup>(3)</sup> wees de Commissie erop dat er een verband bestaat tussen de belemmeringen voor het vrije verkeer van gegevens en de trage ontwikkeling van de Europese markt. Vandaar dat zij een voorstel voor een rechtskader nodig achtte waarin geen sprake meer is van „grenscontroles”. Van de lidstaten heeft slechts ongeveer de helft het informele document over het initiatief inzake het vrije verkeer van gegevens ondertekend.

<sup>(2)</sup> zie SWD(2017) 304 final.

<sup>(3)</sup> Zie COM(2017) 9 final van 10.1.2017 en het begeleidende werkdocument SWD(2017) 2 final van dezelfde datum, waarover het EESC het advies TEN/630 *Werken aan een Europese data-economie* (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 130) heeft uitgebracht.

Van de lidstaten heeft slechts ongeveer de helft het informele document over het initiatief inzake het vrije verkeer van gegevens <sup>(4)</sup> ondertekend. Tot de niet-ondertekenaars horen onder meer Duitsland en Frankrijk en alle zuidelijke lidstaten.

2.2.4.2. In haar mededeling over de tussentijdse evaluatie van de strategie voor de digitale eengemaakte markt (**Een connectieve digitale interne markt** <sup>(5)</sup>) komt de Commissie op dit onderwerp terug. Zij kondigt voor 2017 twee wetgevingsinitiatieven aan: het ene, het onderwerp van dit advies, gaat over het **vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens**, en het andere, dat nog in de maak is, over toegankelijkheid en hergebruik van openbare en door de overheid gefinancierde gegevens.

2.2.4.3. In het advies „Digitale interne markt: tussentijdse evaluatie” <sup>(6)</sup> stelt het EESC ten slotte „dat de data-economie een van de sectoren is waar de kloof tussen de EU en de mondiale digitale innovatieleiders het sterkst tot uitdrukking komt”. Het **„steunt het voorstel om een regelgevingskader vast te stellen**, op voorwaarde dat dit goed kan worden gebruikt in de context van cloud computing, kunstmatige intelligentie en het internet der dingen, dat het rekening houdt met contractvrijheid, belemmeringen voor innovatie uit de weg ruimt, en dat er door de EU passende middelen voor worden uitgetrokken.” Dat zou dus optie 3 zijn.

2.2.4.4. Het wetgevingsvoorstel van de Commissie is het **belangrijkste juridische onderdeel** van het toekomstige Europese beleid voor de ontwikkeling van de data-economie en van de weerslag hiervan op de economische groei, wetenschappelijk onderzoek, de bevordering van nieuwe technologieën — met name op het gebied van kunstmatige intelligentie, cloud computing, metagegevens en het internet van de dingen — op industrie en dienstverlening in het algemeen en op de openbare dienstverlening in het bijzonder <sup>(7)</sup>.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC neemt kennis van het doel van het onderhavige initiatief, waar het al in diverse eerdere adviezen op had aangedrongen. Het vormt namelijk een absolute voorwaarde om de doelstellingen van de Digitale Agenda en van de digitale eengemaakte markt te kunnen verwezenlijken.

3.2. Niettemin is het teleurgesteld over het al te beperkte toepassingsgebied, het krachteloze karakter van de voorstellen, de veranderlijke en weinig overtuigende aard van de aangekondigde mechanismen en vooral het te lage ambitieniveau en de tekortschietende politieke wil en vastberadenheid.

Een nadere verklaring volgt hieronder.

3.3. Onder het motto „vrij verkeer” van niet-persoonsgebonden gegevens wil de Commissie een dam opwerpen tegen alle maatregelen en praktijken waarmee de lidstaten belemmeringen creëren of laten bestaan met betrekking tot de locatie waar zulke gegevens worden opgeslagen of anderszins verwerkt. Terecht wijst zij erop dat deze opslag en verwerking niet mag worden verboden of beperkt, behalve wanneer dat uit hoofde van de openbare veiligheid gerechtvaardigd is <sup>(8)</sup>. In dat geval zijn er regels nodig voor:

- a) de locatie waar gegevens worden opgeslagen;
- b) de beschikbaarheid van gegevens voor de bevoegde autoriteiten;
- c) de portabiliteit van de gegevens voor professionele gebruikers.

3.4. Wat de eerste van deze regels betreft — met betrekking tot de **locatie waar gegevens worden opgeslagen** — acht de Commissie het voorsnog voldoende om de lidstaten aan te sporen haar in kennis te stellen van „elke voorgenomen maatregel waarbij nieuwe gegevenslokalisatievereisten worden ingevoerd of bestaande gegevenslokalisatievereisten worden gewijzigd”.

<sup>(4)</sup> <http://www.brukselaue.ms.gov.pl/resource/76f021fe-0e02-4746-8767-5f6a01475099:JCR>

<sup>(5)</sup> COM(2017) 228 final van 10.5.2017 en het begeleidende werkdocument SWD(2017) 155 final.

<sup>(6)</sup> Digital Single Market: Mid-term review (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

<sup>(7)</sup> COM(2017) 495 final, bladzijde 4 van de toelichting.

<sup>(8)</sup> Conform artikel 4, lid 2, van het VEU is de openbare veiligheid de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten, al moet men voor een definitie van het begrip te rade gaan bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie — zie zijn arrest van 21.12.2016 in de gevoegde zaken C-203/15 en C-698/15 Tele2 Sverige AB versus Post- en telestyrelsen en Secretary of State for the Home Department versus Tom Watson, Peter Brice and Geoffrey Lewis: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1513080243312&uri=CELEX%3A62015CJ0203> (paragraaf 11 en 88/89) — en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

3.4.1. Al binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van de verordening — die in het gunstigste geval niet eerder dan eind 2018 valt te verwachten — zouden de lidstaten dan moeten zorgen voor de intrekking van „alle gegevenslokalisatievereisten die niet in overeenstemming zijn met” de regel dat het vrije verkeer van de gegevens niet mag worden verboden of beperkt, tenzij volgens hen de openbare veiligheid in het geding is. In dat geval dienen zij de Commissie daarvan op de hoogte te stellen en uit te leggen waarom een dergelijke maatregel in hun ogen in overeenstemming is met de genoemde regel en dus gehandhaafd moet worden.

#### 3.4.2. **De voorgestelde verordening bevat geen procedure voor als een lidstaat in gebreke blijft.**

3.5. Wat de tweede regel betreft — **beschikbaarheid van gegevens voor de bevoegde autoriteiten** — doet de voorgestelde verordening geen afbreuk aan de bevoegdheid van de bevoegde autoriteiten om met het oog op de uitoefening van hun taken toegang tot gegevens te vragen en te krijgen overeenkomstig het EU-recht of het nationale recht.

**Wel bevat zij een belangrijke bepaling:** „De toegang tot gegevens mag bevoegde autoriteiten niet worden geweigerd op grond van het feit dat de gegevens zijn opgeslagen of anderszins worden verwerkt in een andere lidstaat.”

3.5.1. Ter handhaving van dit recht bevat het voorstel echter slechts een procedure voor samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten in elk van de lidstaten, naar analogie van soortgelijke procedures op andere terreinen, waarbij elke lidstaat een centraal aanspreekpunt aanwijst dat in het kader van de verordening samenwerkt met de **aanspreekpunten** van andere lidstaten en met de Commissie. Een oordeel over de doeltreffendheid van deze aanspreekpunten en de haalbaarheid van de desbetreffende kosten ontbreekt echter in het voorstel.

3.5.2. Om toegang te krijgen tot de gebouwen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van gegevensopslag- of andere verwerkingsapparatuur en -media, mag de aangezochte autoriteit in het uiterste geval echter uitsluitend tot dwangmaatregelen overgaan als de **procedureregels van elke afzonderlijke lidstaat** in acht worden genomen.

3.5.3. Mocht een natuurlijke of rechtspersoon zich niet aan de regels houden, wat zeer waarschijnlijk is, dan is dus alleen een gang naar de „gewone rechtbanken” van de lidstaten mogelijk, met alle lange wachttijden (waar de rechterlijke macht bekend om staat), exorbitante kosten en onzekere uitkomsten van dien.

3.6. Wat tot slot de derde regel betreft — **de portabiliteit van de gegevens voor professionele gebruikers** — zal de Commissie slechts „**de opstelling, door de sector zelf, van gedragscodes op het niveau van de Unie bevorderen en faciliteren**, om dienstverleners een richtsnoer te bieden inzake beste praktijken die de overstap naar een andere dienstverlener moeten vergemakkelijken en ervoor te zorgen dat zij professionele gebruikers vóór het sluiten van contracten voor de opslag en verwerking van gegevens voldoende gedetailleerde, duidelijke en transparante informatie verstrekken” met betrekking tot een aantal onmiskenbaar structurele en essentiële aspecten <sup>(9)</sup>.

3.6.1. Het is uitermate laakbaar dat de **regulering van fundamentele zaken, waarvoor alleen wetgevende maatregelen in aanmerking zouden mogen komen**, eenvoudigweg aan de sector zelf wordt overgelaten.

Het EESC is altijd voorstander geweest van coregulering, een uiterst belangrijke aanvulling op het rechtskader van de EU, maar is het er niet mee eens dat het simpelweg, en geheel en al zonder randvoorwaarden of richtsnoeren, aan de sector wordt overgelaten om normen en beginselen te formuleren die essentieel zijn voor de samenhang en harmonisatie van de EU-wetgeving.

Ernstiger is, en dit geldt met name voor de portabiliteit, dat de aansprakelijkheid wordt ingeperkt en dat er voor de betrokkenen een verbintenisperiode wordt ingevoerd, waarbij inhoud gewist kan worden als zij zich niet aan de regels houden.

3.6.2. Nóg ernstiger is dat de Commissie zelfs geen voorstel doet voor een **coreguleringsmechanisme** overeenkomstig het model en de criteria die het EESC eerder heeft omschreven <sup>(10)</sup>.

Met als referentiekader vooral het EESC-advies over zelf- en coregulering zou onderhavige verordening wat dit aangaat in ieder geval een aantal basisregels moeten bevatten voor de contractuele relatie tussen dienstverleners en gebruikers, alsook een zwarte lijst van clausules die het recht op de overdraagbaarheid van gegevens inperken.

<sup>(9)</sup> Zie artikel 6, lid 1, onder a) en b).

<sup>(10)</sup> Zie informatief rapport INT/204 van 25.1.2005 over „Co- en zelfregulering in de interne markt: huidige stand van zaken” en initiatiefadvies INT/754 van 22.4.2015 over „Zelfregulering en coregulering” (PB C 291 van 4.9.2015, blz. 29).

3.6.3. Nog onaanvaardbaarder is het dat de Commissie niet eens voorstelt om „**richtsnoeren**” te ontwikkelen voor het opstellen van de genoemde gedragscodes, zoals zij al wel tot tevredenheid van het EESC op andere terreinen heeft gedaan.

Wat gegevensportabiliteit betreft hanteren sommige bedrijven namelijk praktijken die de rechten van gebruikers schenden. Zij perken bijvoorbeeld de eigendom van gegevens of de intellectuele eigendom van de inhoud van clouddiensten in, gaan uit van impliciete toestemming voor het verzamelen en verwerken van gegevens, werken met verborgen betalingen en eigenen zichzelf het recht toe om de dienstverlening naar eigen goeddunken stop te zetten.

3.6.4. Tot slot zegt de Commissie het volgende toe, **zonder enig alternatief van wetgevende aard te bieden**: „Binnen twee jaar nadat de verordening van toepassing is geworden, onderwerpt de Commissie de ontwikkeling en daadwerkelijke toepassing van dergelijke gedragscodes en de informatieverstrekking door dienstverleners aan een evaluatie.” **En wat gebeurt er dan daarna?**

3.7. Het gaat hierbij om niet-persoonsgebonden gegevens die, op enkele uitzonderingen na, in dezelfde mate beschermd zouden moeten worden als persoonsgegevens. Dat wil zeggen dat betrokkenen recht op inzage, correctie en verwijdering en recht van verzet tegen gebruik van die gegevens dienen te hebben.

3.7.1. Gespecialiseerde bedrijven maken prospectieve en proactieve analyses op basis van metagegevens en brengen zo ontwikkelingen en omstandigheden in kaart waardoor andere bedrijven zich in hun besluiten laten leiden.

3.7.2. Het is onduidelijk of de voorgestelde verordening alleen geldt voor elektronisch verkregen gegevens, aangezien „gegevensopslag” in lid 2 van artikel 3 wordt gedefinieerd als „**het bewaren van gegevens in elektronische vorm**” en de verordening volgens artikel 2 van toepassing is op de „opslag en andere vormen van verwerking van **elektronische** niet-persoonsgebonden **gegevens**”. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een anonieme enquête waarbij de ondervraagden fysiek aanwezig zijn en hun gegevens ook fysiek worden bewaard niet onder de verordening valt.

3.7.3. Met het internet van de dingen kunnen daarnaast door de toename van elektrische apparatuur, en dan met name van huishoudelijke apparaten die niet-persoonsgebonden gegevens verzamelen en met elkaar vergelijken, de veiligheid en de privacy in het gedrang raken. Wat deze gegevens betreft had de Commissie daarom beslist meer moeten doen om de grondrechten van de burgers te beschermen.

3.7.4. Omdat er een grijs gebied bestaat tussen persoonsgegevens en niet-persoonsgebonden gegevens — bepaalde gegevens kunnen namelijk gemakkelijk een persoonlijk karakter krijgen — kan de handhaving van geheel eigen regelingen voor niet-persoonsgebonden gegevens ertoe leiden dat bedrijven gegevens die zij verkrijgen als zodanig proberen te benoemen, zodat Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 niet op hen van toepassing is.

3.8. Bovendien gaat de Commissie eraan voorbij dat de digitale economie een wereldwijd en trans-Europees fenomeen is. Zij houdt zich alleen bezig met de regulering van de interne markt en vergeet dat deze deel uitmaakt van een mondiale markt, zonder enige garantie dat andere landen en continenten dezelfde regels zullen toepassen die zij nu probeert in te voeren en zonder de macht om deze in internationale onderhandelingen af te dwingen.

3.9. Om al deze redenen is het EESC tegen suboptie 2a, die door de Commissie zonder overtuigende of solide argumenten naar voren wordt geschoven, en geeft het de voorkeur aan optie 3.

3.10. Mocht de Commissie de door het EESC voorgestelde wijzigingen overnemen en ook de verbetervoorstellen van het voorzitterschap van de Raad honoreren die voortvloeien uit zijn verklaring van 19 december 2017 en door het EESC worden onderschreven, dan is het EESC bereid de voorgestelde verordening te steunen, mits zij duidelijk wordt gezien als de voor zowel de lidstaten als de betrokken partijen hoogst haalbare gemeenschappelijke wettelijke regeling. De blik moet echter gericht worden op ambitieuzere en concretere regelingen voor een werkelijk vrij verkeer van persoonsgegevens op de digitale eengemaakte markt van de Europese Unie.

#### 4. Specifieke opmerkingen

##### 4.1. Artikel 2 — *Werkingsfeer*

4.1.1. Het EESC vraagt zich af wat in lid 1, onder a), wordt verstaan onder „**als dienst worden verleend aan gebruikers**”. De vraag is vooral of het hierbij om een al dan niet gratis juridische transactie gaat.

Er bestaan momenteel namelijk diverse van zulke diensten die gratis worden verleend, zoals met name Google Analytics. Wegens het gratis karakter van de diensten die de bedrijven in kwestie aanbieden, hebben zij kans gezien om in hun dienstverleningscontracten oneerlijke bedingen op te nemen waardoor zij niet aansprakelijk zijn als gegevens verloren gaan, zoekraken of vernietigd worden en zij zelfs het recht hebben om gegevens zonder instemming van de betrokkene te wissen.

4.1.2. Overigens zou de voorgestelde verordening net als Verordening (EU) 2016/679 ook moeten gelden voor een land buiten de EU waar krachtens het internationale privaatrecht de wetgeving van een lidstaat wordt toegepast.

##### 4.2. Artikel 3 — *Definities*

###### 4.2.1. Het begrip „niet-persoonsgebonden gegevens”

4.2.1.1. Wat niet-persoonsgebonden gegevens zijn wordt niet in aristotelische zin omschreven in het voorstel. Op het eerste gezicht, afgaand op overweging 7 van de preambule en artikel 1 van het voorstel, laat de tekst slechts de conclusie toe dat het om andere dan persoonsgebonden gegevens gaat. Dat is dus een negatieve definitie.

4.2.1.2. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat alleen persoonsgegevens die een speciale wettelijke bescherming genieten buiten dit begrip vallen. Het gaat hierbij om de bescherming waarin Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016, Richtlijn (EU) 2016/680 van dezelfde datum, Richtlijn 2002/58/EG van 12 juli 2002<sup>(1)</sup> en de nationale wetgeving waarin deze zijn omgezet voorzien.

4.2.1.3. Het voorstel lijkt dus niet alleen te gelden voor de gegevens van rechtspersonen („legal persons”) — die, anders dan het Comité meer dan eens heeft geschreven, niet dezelfde bescherming genieten als natuurlijke personen („natural persons”), wat wel het geval is in diverse nationale rechtsstelsels — maar ook voor „anonieme” persoonsgegevens, die uitsluitend worden genoemd in overweging 26 van de algemene verordening gegevensbescherming.

4.2.1.4. Omdat de formulering zo onduidelijk is en allerlei rechtbanken verschillend blijken te denken over wat onder persoonsgegevens en onder niet-persoonsgebonden gegevens moet worden verstaan, en om te zorgen voor samenhang, concordantie en juridische transparantie van de EU-wetgeving, dient er in de voorgestelde verordening een zelfstandige definitie van niet-persoonsgebonden gegevens te worden opgenomen in plaats van de generieke definitie die ondergeschikt is aan de definitie van Verordening (EU) 2016/679.

##### 4.3. Artikel 4 — *Vrij verkeer van gegevens binnen de Unie*

4.3.1. Omwille van de rechtszekerheid zouden er voor de lidstaten termijnen moeten worden vastgesteld waarbinnen zij kennis dienen te geven van maatregelen ter handhaving of invoering van regels die uit hoofde van de openbare veiligheid tegen de voorgestelde verordening zouden kunnen indruisen.

4.3.2. Ook zou de Commissie de lidstaten van een en ander op de hoogte moeten stellen, zodat kan worden nagegaan of deze maatregelen wellicht direct of indirect van invloed zijn op het verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens op hun grondgebied.

---

<sup>(1)</sup> Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB L 201 van 31.7.2002, blz. 37), herschikt in het voorstel van de Commissie voor een Europees wetboek voor elektronische communicatie (COM(2016) 590 final, 12.10.2016) en voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens in elektronische communicatie, en tot intrekking van Richtlijn 2002/58/EG (verordening inzake privacy en elektronische communicatie) (COM(2017) 10 final — 2017/0003 (COD)).



#### 4.4. Artikel 9 — Evaluatie

4.4.1. De Commissie zegt toe om de verordening **pas vijf jaar na haar inwerkingtreding** te evalueren en hierover aan het EP, de Raad en het EESC verslag uit te brengen.

4.4.2. Ervan uitgaand dat die inwerkingtreding in het beste geval vóór eind 2018 zal geschieden, zou het gezien het weinig robuuste karakter van het mechanisme en de snelle ontwikkelingen op dit gebied beter zijn als de evaluatie na **drie jaar** plaatsvindt.

#### 4.5. Standpunt van het voorzitterschap van de Raad

4.5.1. Op 19 december, in de periode dat dit advies werd opgesteld, kwam het voorzitterschap van de Europese Raad met een ingrijpend gewijzigde versie van het Commissievoorstel <sup>(12)</sup> die volledig aansluit bij de aanbevelingen van het EESC.

4.5.2. In het kort komen deze op het volgende neer:

- a) in artikel 2 (werkingsfeer) en in overwegingen 7 bis en 8 bis wordt verduidelijkt wat niet onder de verordening valt;
- b) in artikel 3 (definities) wordt in een nieuw lid 2 bis uitgelegd wat onder „gegevensverwerking” wordt verstaan;
- c) in lid 5 van artikel 3 worden in verband met de lokalisatie van gegevensopslag expliciet administratieve praktijken benoemd; deze wijziging werkt door in artikel 4, lid 1;
- d) in artikel 5, lid 2 bis, wordt verwezen naar een mechanisme om de verstrekking van gegevens verplicht te stellen, en in artikel 5, lid 3 bis, wordt bepaald dat de lidstaten sancties kunnen opleggen aan gebruikers die weigeren gegevens te verstrekken, zoals ook het EESC hier aanbeveelt;
- e) in artikel 6 worden richtsnoeren vastgelegd voor de uitwerking van gedragscodes;
- f) in artikel 7 wordt de rol van de „centrale aanspreekpunten” omschreven en worden bepalingen opgenomen om de communicatie tussen de autoriteiten vlotter te doen verlopen;
- g) artikel 8 wordt geschrapt, en daarmee ook het Comité voor het vrij verkeer van gegevens;
- h) een aantal artikelen wordt beter afgestemd op de transparantierichtlijn <sup>(13)</sup>;
- i) in overwegingen 10 en 10 bis wordt expliciet ingegaan op gemengde gegevensreeksen en anonieme gegevens, iets dat nodig was en waar ook het Comité in onderhavig advies op aandringt;
- j) in overweging 12 bis wordt onder verwijzing naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie uitgelegd wat bedoeld wordt met „openbare veiligheid” in artikel 4, zoals aanbevolen in dit advies.

4.5.3. Het EESC kan zich goed vinden in al deze suggesties van het voorzitterschap en dringt er bij de Commissie, het Europees Parlement en de lidstaten op aan om deze in aanmerking te nemen.

Brussel, 15 februari 2018.

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

---

<sup>(12)</sup> Interinstitutioneel dossier: 2017/0228 (COD) 15724/1/17REV 1 van 19 december 2017.

<sup>(13)</sup> PB L 294 van 6.11.2013, blz. 13.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake Enisa, het agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging, tot intrekking van Verordening (EU) nr. 526/2013, en inzake de certificering van de cyberbeveiliging van informatie- en communicatietechnologie („de cyberbeveiligingsverordening”)**

(COM(2017) 477 *final*/2 2017/0225 (COD))

(2018/C 227/13)

Rapporteur: **Alberto MAZZOLA**

Corapporteur: **Antonio LONGO**

Raadpleging	Europees Parlement, 23.10.2017
	Raad van de Europese Unie, 25.10.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 114 VWEU
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatie- maatschappij
Goedkeuring door de afdeling	5.2.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	206/1/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Volgens het EESC zal het nieuwe permanente mandaat van Enisa, zoals voorgesteld door de Commissie, aanzienlijk bijdragen tot een betere veerkracht van de Europese systemen. De bijgevoegde voorlopige begroting en de aan Enisa toegewezen middelen zullen echter onvoldoende zijn om het agentschap in staat te stellen zijn mandaat te vervullen.

1.2. Het EESC raadt alle lidstaten aan om een duidelijke en gelijkwaardige tegenhanger van Enisa op te richten aangezien de meeste dit nog niet hebben gedaan.

1.3. Wat capaciteitsopbouw betreft, moet Enisa volgens het EESC prioriteit geven aan acties ter ondersteuning van e-overheid<sup>(1)</sup>. De digitale identiteit in de EU of wereldwijd voor personen, organisaties en dingen is van cruciaal belang, en het voorkomen en bestrijden van identiteitsdiefstal en online fraude moeten een prioriteit zijn.

1.4. Het EESC beveelt aan dat Enisa regelmatig verslag uitbrengt over de cyberparaatheid van de lidstaten, waarbij de aandacht in de eerste plaats uit moet gaan naar de in bijlage II bij de NIS-richtlijn genoemde sectoren. Een jaarlijkse Europese cyberoefening zou moeten nagaan hoe paraat de lidstaten zijn en hoe doeltreffend het Europese cybercrisisbestrijdingsmechanisme is; ook zouden er aanbevelingen moeten worden geformuleerd.

1.5. Het EESC steunt het voorstel om een kennisnetwerk op het gebied van cyberbeveiliging op te richten. Dit netwerk zou worden ondersteund door een onderzoeks- en kenniscentrum voor cyberbeveiliging (CRCC). Dit netwerk zou de Europese digitale soevereiniteit kunnen ondersteunen door de ontwikkeling van een concurrerende Europese industriële basis voor cruciale technologische vaardigheden op basis van de werkzaamheden van het contractuele publiek-private partnerschap (cPPP), dat zou moeten evolueren tot een tripartiete gemeenschappelijke onderneming.

1.6. De menselijke factor is een van de belangrijkste oorzaken van cyberongevallen. Het EESC vindt dat er een sterke cybervaardighedenbasis moet komen en dat de cyberhygiëne moet worden verbeterd, ook via bewustmakingscampagnes onder burgers en bedrijven. Het EESC onderschrijft de invoering van een door de EU erkend curriculum voor middelbare scholen en professionals.

<sup>(1)</sup> Digital Single Market/Mid-term review.

1.7. Een Europese digitale interne markt heeft ook behoefte aan een uniforme interpretatie van de regels voor cyberbeveiliging, met inbegrip van wederzijdse erkenning tussen de lidstaten, en aan een certificeringskader en -regelingen voor de diverse sectoren die een gemeenschappelijke basis kunnen bieden. De verschillende sectoren vergen echter ieder een andere aanpak vanwege de manier waarop zij functioneren. Daarom zouden sectorale EU-agentschappen (EASA, ERA, EMA enz.) bij het proces betrokken moeten worden en in sommige gevallen, met instemming van Enisa ter wille van de samenhang, de mogelijkheid moeten krijgen om cyberbeveiligingsregelingen op te stellen. In samenwerking met CEN/Cenelec/ETSI moeten Europese minimumnormen voor IT-beveiliging worden vastgesteld.

1.8. De beoogde door Enisa ondersteunde Europese groep voor certificering van cyberbeveiliging moet bestaan uit nationale toezichthoudende instanties voor certificering, belanghebbenden uit de particuliere sector, inclusief exploitanten uit verschillende toepassingsgebieden, en wetenschappelijke en maatschappelijke actoren.

1.9. Het EESC meent dat het agentschap op de prestaties en de besluitvorming van de nationale certificeringsautoriteiten moet toezien door middel van audits en inspecties namens de Commissie, en dat in de verordening verantwoordelijkheden en sancties moeten worden opgenomen voor de niet-naleving van de normen.

1.10. Certificeringsactiviteiten kunnen niet zonder een goed etiketteringssysteem, dat ook moet worden toegepast op ingevoerde producten om het vertrouwen van de consument te vergroten.

1.11. Europa moet meer investeren door de combinatie van verschillende EU- en nationale fondsen en particuliere investeringen via sterke publiek-private samenwerking en deze afstemmen op strategische doelstellingen, ook door de oprichting van een EU-fonds voor innovatie en O&O in cyberbeveiliging in het kader van het huidige en toekomstige kaderprogramma voor onderzoek. Voorts moet Europa een fonds in het leven roepen voor de uitrol van de cyberbeveiliging, door nieuwe mogelijkheden te scheppen in de huidige en toekomstige Connecting Europe Facility en in de volgende EFSI 3.0.

1.12. Het EESC meent dat er een minimumbeveiligingsniveau nodig is voor „gewone” apparatuur voor het internet van mensen („Internet of People”). Certificering is in dit geval belangrijk om een hoger veiligheidsniveau te waarborgen. De beveiliging van het internet der dingen (IoT) moet een prioriteit zijn.

## 2. Huidig kader voor cyberbeveiliging

2.1. Cyberbeveiliging is van cruciaal belang voor zowel welvaart en nationale veiligheid als voor het functioneren van onze democratieën, vrijheden en waarden. Cyberbeveiliging is een ecosysteem waarin wetten, organisaties, vaardigheden, samenwerking en technische uitvoering in harmonie moeten zijn om doeltreffend te zijn, aldus de Global Cybersecurity Index van de VN, die toevoegt dat cyberbeveiliging „steeds belangrijker wordt in de denkwijze van beleidsmakers”.

2.2. De behoefte aan een veilig ecosysteem wordt ten gevolge van de internetrevolutie cruciaal. Deze revolutie heeft niet alleen de business-to-consumer (B2C)-industrieën, zoals media, retail en financiële diensten geherdefinieerd; het geeft ook een nieuwe vorm aan de productie-industrie, energie, landbouw, vervoer en andere industriële sectoren van de economie die samen goed zijn voor bijna twee derde van het mondiale bruto binnenlands product, evenals aan de infrastructuur van nutsbedrijven en de interactie van burgers met de overheid.

2.3. De strategie voor de digitale interne markt streeft naar verbeterde toegang tot goederen, diensten en inhoud, het creëren van een passend rechtskader voor digitale netwerken en diensten en het benutten van de voordelen van een op gegevens gebaseerde economie. Geschat wordt dat de strategie jaarlijks 415 miljard EUR aan de economie in de EU kan bijdragen. Voorspeld wordt dat er in Europa in 2022 <sup>(2)</sup> een tekort van 350 000 professionals in de cyberbeveiligingssector zal zijn.

---

<sup>(2)</sup> PB JOIN/2017/0450 final.

2.4. Volgens een studie uit 2014 bedroeg de economische impact van cybercriminaliteit in 2013 in de Unie 0,41 % van het bbp van de EU (d.w.z. circa 55 miljard EUR) <sup>(3)</sup>.

2.5. Volgens de speciale Eurobarometer 464a over de houding van Europeanen tegenover cyberbeveiliging vreest 73 % van de internetgebruikers dat hun online persoonlijke informatie door websites niet veilig wordt bewaard en 65 % dat dat misschien ook geldt voor de bewaring door de overheid. De meeste respondenten zijn bang slachtoffer te worden van verschillende vormen van cybercriminaliteit, en met name van kwaadaardige software op hun apparaten (69 %), identiteitsdiefstal (69 %) en fraude met bankkaarten en bij internetbankieren (66 %) <sup>(4)</sup>.

2.6. Tot dusver ontbreekt een wettelijk kader dat gelijke tred kan houden met de digitale innovatie; een aantal wetteksten dragen stuk voor stuk bij aan de totstandbrenging van een passend kader: de herziening van het wetboek voor telecomcommunicatie, de algemene verordening inzake gegevensbescherming (GDPR), de richtlijn inzake de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen (NIS-richtlijn), de verordening inzake elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt (e-IDAS-verordening), het privacyschild EU-VS, de richtlijn inzake fraude met niet-contante betalingen enz.

2.7. Naast Enisa, het „Europees agentschap voor cyberbeveiliging”, zijn er tal van organisaties die zich bezighouden met aspecten van cyberbeveiliging: Europol; Cert-EU (Computer Emergency Response Team of the European Union); het inlichtingen- en situatiecentrum van de EU (EU-Intcen); het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA); informatie-uitwisselings- en analysecentra (ISAC's), de Europese cybersecurityorganisatie (ECISO), het Europees Defensieagentschap (EDA), het Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence van de NAVO, en de GGE van de VN (groep van regeringsdeskundigen van de Verenigde Naties inzake ontwikkelingen op het gebied van informatie en telecommunicatie in de context van internationale veiligheid).

2.8. Beveiliging door ontwerp is cruciaal voor het leveren van hoogwaardige goederen en diensten: slimme apparaten zijn niet zo slim als ze niet beveiligd zijn, en hetzelfde geldt voor slimme auto's, slimme steden en slimme ziekenhuizen — ze vereisen alle ingebouwde beveiliging voor apparaten, systemen, gebouwen en diensten.

2.9. Op 19-20 oktober 2017 verzocht de Europese Raad om instemming met een gemeenschappelijke aanpak van cyberbeveiliging in de EU volgens het voorgestelde hervormingspakket, dat pleitte voor „een gemeenschappelijke aanpak van cyberbeveiliging: voor de digitale wereld is vertrouwen een vereiste, en dit vertrouwen kan alleen tot stand worden gebracht door het vergroten van de proactieve beveiliging door ontwerp in alle digitale beleidsonderdelen, door te voorzien in passende veiligheids-certificering van producten en diensten, en door het versterken van ons vermogen om cyberaanvallen te voorkomen, te ontmoedigen, op te sporen en erop te reageren” <sup>(5)</sup>.

2.10. In zijn resolutie van 17 mei 2017 benadrukt het Europees Parlement „de noodzaak van „end-to-end”-beveiliging in de hele waardeketen van financiële diensten; wijst op de grote en diverse risico's van cyberaanvallen, die gericht zijn op de infrastructuur van onze financiële markten, het internet der dingen, valuta en gegevens; [...] vraagt de Europese toezichthoudende autoriteiten om [...] de bestaande operationele normen inzake de ICT-risico's van financiële instellingen te herzien; vraagt [...] ook dat de Europese toezichthoudende autoriteiten richtsnoeren opstellen voor het toezicht op deze risico's; benadrukt hoe belangrijk het is dat de Europese toezichthoudende autoriteiten over de nodige technologische knowhow beschikken [...]” <sup>(6)</sup>.

2.11. Het EESC heeft bij diverse gelegenheden de kwestie <sup>(7)</sup> behandeld, onder andere tijdens de top in Tallinn en de conferentie over de toekomstige ontwikkeling van de e-overheid, en heeft een vaste studiegroep voor de digitale agenda opgericht <sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie — Effectbeoordeling, begeleidend document bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad, deel 1/6, blz. 21, Brussel, 13.9.2017.

<sup>(4)</sup> Special Eurobarometer 464a — Wave EB87.4 — Europeans' attitudes towards cyber security, september 2017.

<sup>(5)</sup> Conclusies van de Europese Raad van 19 oktober 2017.

<sup>(6)</sup> EP-resolutie van 17.5.2017 — A8-0176/2017.

<sup>(7)</sup> Digital Single Market/Mid-term review. PB C 75 van 10.3.2017, blz. 124; PB C 246 van 28.7.2017, blz. 8; PB C 345 van 13.10.2017, blz. 52; PB C 288 van 31.8.2017, blz. 62; PB C 271 van 19.9.2013, blz. 133.

<sup>(8)</sup> EESC-persbericht nr. 31/2017: Maatschappelijk middenveld bespreekt e-overheid en cyberbeveiliging met aanstaand Ests voorzitterschap: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/civil-society-debates-e-government-and-cybersecurity-in-comingestonian-presidency>

### 3. De voorstellen van de Commissie

3.1. Het cyberbeveiligingspakket omvat een gezamenlijke mededeling waarin de vorige Europese cyberbeveiligingsstrategie (2013) wordt geëvalueerd, alsmede een wet inzake cyberbeveiliging waarin de nadruk ligt op het nieuwe mandaat van Enisa en een voorstel voor een certificeringskader.

3.2. De strategie is opgebouwd rond drie kernonderdelen: veerkracht, afschrikking en internationale samenwerking. Het onderdeel afschrikking richt zich voornamelijk op cybercriminaliteitskwesaties, waaronder het Verdrag van Boedapest, terwijl het deel over internationale samenwerking over cyberdefensie, cyberdiplomatie en samenwerking met de NAVO gaat.

3.3. Het voorstel bevat nieuwe initiatieven, zoals:

- bouwen aan een sterker EU-agentschap voor cyberbeveiliging;
- de invoering van een EU-brede certificeringsregeling voor cyberbeveiliging;
- de snelle uitvoering van de NIS-richtlijn.

3.4. Het onderdeel veerkracht bevat maatregelen op het gebied van cybercriminaliteit die met name betrekking hebben op marktvaagstukken, de NIS-richtlijn, snelle noodmaatregelen, de ontwikkeling van EU-bevoegdheid, onderwijs, opleiding — op het gebied van cybervaardigheden en cyberhygiëne — en bewustmaking.

3.5. Tegelijkertijd wordt in de cyberbeveiligingsverordening voorgesteld een EU-certificeringskader voor ICT-producten en -diensten uit te werken.

3.6. De cyberbeveiligingsverordening bepleit ook Enisa een grotere rol toe te kennen als EU-agentschap voor cyberbeveiliging, waarbij het een permanent mandaat krijgt. Naast zijn huidige werkzaamheden zal Enisa naar verwachting ook nieuwe ondersteunende en coördinerende taken krijgen in verband met de verdere uitvoering van de NIS-richtlijn, de EU-cyberbeveiligingsstrategie, Blueprint, capaciteitsopbouw, kennis en informatie, bewustmaking, marktgerelateerde taken zoals steun voor normalisatie en certificering, onderzoek en innovatie, pan-Europese cyberbeveiligingsoefeningen en het secretariaat van het netwerk van het Computer Security Incident Response Team (CSIRT).

### 4. Algemene opmerkingen — Overzicht

#### 4.1. Context: *veerkracht*

##### 4.1.1. *Eengemaakte markt voor cyberbeveiliging*

*Zorgplicht:* De ontwikkeling van het in de gezamenlijke mededeling voorgestelde beginsel van „zorgplicht” voor het gebruik van veilige ontwikkelingscycli, is een interessant concept dat samen met het bedrijfsleven in de EU moet worden ontwikkeld en dat zou kunnen leiden tot een alomvattende aanpak voor naleving van de EU-wetgeving. Voor toekomstige ontwikkelingen moet standaard gekeken worden naar veiligheid.

*Aansprakelijkheid:* Certificering zal het gemakkelijker maken om aansprakelijkheid toe te kennen in geval van een geschil.

##### 4.1.2. *NIS-richtlijn:* energie, vervoer, banken/financiën, gezondheid, water, digitale infrastructuur, e-handel

Voor het EESC is een volledige en efficiënte uitvoering van de NIS-richtlijn essentieel om de veerkracht van de nationale kritieke sectoren te waarborgen.

Volgens het EESC moet de uitwisseling van informatie tussen overheids- en particuliere actoren worden versterkt door middel van sectorale centra voor informatie-uitwisseling en analyse (ISAC's). Er moet een passend mechanisme worden uitgewerkt om vertrouwelijke informatie veilig te delen binnen een ISAC en tussen CSIRT's en ISAC's onderling, op basis van een evaluatie/analyse van het mechanisme dat momenteel in gebruik is.

#### 4.1.3. Snelle respons in noodsituaties

De „blauwdruk“-aanpak zou doeltreffend zijn voor de operationele reactie op EU- en lidstaatniveau op een grootschalig incident. Benadrukt zij dat de particuliere sector hierbij moet worden betrokken; ook de exploitanten van essentiële diensten moeten bij het operationele reactiemechanisme worden betrokken, aangezien zij waardevolle informatie kunnen verstrekken over dreigingen en/of ondersteuning bij de opsporing van en de reactie op dreigingen en grootschalige crises.

In de gezamenlijke mededeling wordt voorgesteld cyberincidenten te integreren in de crisisbeheersingsmechanismen van de EU. Hoewel het EESC beseft dat in geval van een aanval een collectieve reactie en solidariteit geboden zijn, is meer inzicht nodig in de wijze waarop deze aanpak kan worden toegepast, aangezien cybercriminaliteit zich doorgaans over diverse landen verspreidt. Instrumenten die in nationale noodsituaties worden gebruikt, kunnen slechts tot op zekere hoogte worden gedeeld als daar lokaal behoefte aan is.

#### 4.1.4. Ontwikkeling van EU-bevoegdheid

Wil de EU mondiaal daadwerkelijk concurrerend zijn en een solide technologische basis opbouwen, dan is het essentieel om op lange termijn een coherent kader te creëren dat alle stadia van de waardeketen voor cyberbeveiliging omvat. In dit verband is bevordering van de samenwerking tussen Europese regionale ecosystemen cruciaal voor de ontwikkeling van een Europese waardeketen voor cyberbeveiliging. Het EESC is ingenomen met het voorstel om een kennisnetwerk op het gebied van cyberbeveiliging op te richten.

Dit netwerk zou de Europese digitale soevereiniteit kunnen ondersteunen door een concurrerende Europese industriële basis te ontwikkelen en de afhankelijkheid van buiten de EU ontwikkelde knowhow voor belangrijke technologische vermogens te beperken; het netwerk kan ook zorgen voor technische oefeningen, workshops en zelfs essentiële cyberhygiëne voor professionals en leken, en, op basis van het werk van de cPPP, de ontwikkeling bevorderen van een netwerk van nationale publiek-private organisaties ter ondersteuning van een Europese markt. „De bevordering van cPPP moet leiden tot de optimalisering, aanpassing of uitbreiding hiervan” (Werkprogramma cyberbeveiliging van het EE-BG-AT voorzitterschapstrio) door de oprichting van een tripartiete gemeenschappelijke onderneming (Commissie, lidstaten en ondernemingen).

Om doeltreffend te zijn en de voorgestelde doelstellingen op Europees niveau vorm te geven, moet het netwerk kunnen bogen op een goed afgebakend governancestelsel.

Dit netwerk zou worden ondersteund door een onderzoeks- en kenniscentrum voor cyberbeveiliging (CRCC) op Europees niveau, dat bestaande nationale expertisecentra in de EU met elkaar verbindt. Het CRCC zou niet alleen het onderzoek coördineren en beheren, zoals in andere gemeenschappelijke ondernemingen, maar ook de effectieve ontwikkeling van een Europees ecosysteem voor cyberbeveiliging mogelijk maken, dat de implementatie en toepassing van EU-innovatie zou ondersteunen.

## 4.2. Context: afschrikking

4.2.1. De bestrijding van cybercriminaliteit is een topprioriteit op nationaal en Europees niveau en vereist overtuigende politieke inzet. De afschrikking moet plaatsvinden op basis van een sterk partnerschap tussen de openbare en de particuliere sector, waarbij zowel op nationaal als op Europees niveau informatie en expertise doeltreffend worden uitgewisseld. Ook valt te denken aan uitbreiding van de activiteiten van Europol op het gebied van forensisch computeronderzoek en toezicht.

## 4.3. Context: internationale samenwerking

4.3.1. De opbouw en handhaving van op vertrouwen gebaseerde samenwerking met derde landen door middel van cyberdiplomatie en partnerschappen tussen bedrijven is essentieel voor de versterking van Europa's capaciteit om grootschalige cyberaanvallen te voorkomen, te ontmoedigen en te bestrijden. Europa moet zijn samenwerking met de VS, China, Israël, India en Japan bevorderen. Modernisering van de EU-uitvoercontroles moet schendingen van mensenrechten of misbruik van technologieën tegen de eigen veiligheid van de EU voorkomen, maar moet er ook voor zorgen dat de EU-industrie niet wordt benadeeld ten opzichte van aanbiedingen uit derde landen. Er moet een ad-hocstrategie voor de toetredingslanden worden overwogen ter voorbereiding op de grensoverschrijdende uitwisseling van gevoelige gegevens, met onder meer de mogelijkheid om als waarnemers deel te nemen aan bepaalde activiteiten van Enisa-landen. Deze moeten worden gerangschikt op basis van hun bereidheid om cybercriminaliteit te bestrijden; de opstelling van een zwarte lijst is een optie.

4.3.2. Het EESC is ingenomen met de invoering van cyberdefensie in de beoogde tweede fase van een mogelijk toekomstig EU-kenniscentrum voor cyberbeveiliging. Daarom zou Europa in de tussentijd kunnen kijken naar de ontwikkeling van competenties voor tweërlei gebruik, ook door het Europees Defensiefonds als hefboom te gebruiken en via de geplande oprichting, tegen 2018, van een opleidings- en onderwijsplatform op het gebied van cyberdefensie. Gezien de wederzijds erkende mogelijkheden en bedreigingen acht het EESC het noodzakelijk dat de EU en de NAVO gaan samenwerken. Ook zou de Europese industrie de ontwikkelingen in de EU-NAVO-samenwerking op de voet moeten volgen wat betreft betere interoperabiliteit van normen inzake cyberbeveiliging en andere vormen van samenwerking in het kader van de EU-benadering van cyberdefensie.

#### 4.4. EU-kader voor certificering

4.4.1. Het EESC meent dat Europa de versnipperde cyberbeveiliging moet aanpakken aan de hand van een uniforme interpretatie van de regels, met inbegrip van wederzijdse erkenning tussen de lidstaten, onder één paraplu die de digitale interne markt kan beschermen. Een certificeringskader zou een gemeenschappelijke basis kunnen bieden (met specifieke regelgeving op hogere niveaus, indien nodig), voor synergie tussen verticale sectoren zorgen en de huidige versnippering verminderen.

4.4.2. Positief is de invoering van een EU-certificeringskader voor cyberbeveiliging en certificeringsregelingen voor de verschillende sectoren, op basis van adequate vereisten en in samenwerking met de belangrijkste stakeholders. De marktintroductie en certificeringskosten, alsook kwaliteit en veiligheid zijn echter essentiële elementen die in aanmerking moeten worden genomen. Er zullen certificeringsregelingen worden opgezet om de veiligheid te verhogen conform de huidige behoeften en kennis van bedreigingen: er moet gekeken worden naar de flexibiliteit en het evolutief vermogen van deze regelingen om de nodige aanpassingen mogelijk te maken. De verschillende sectoren vergen ieder een andere aanpak vanwege de manier waarop zij functioneren. Daarom zouden sectorale EU-agentschappen (EASA, EBA, ERA, EMA enz.) bij het proces betrokken moeten worden en in sommige gevallen, met instemming van ENISA, de kans moeten krijgen om cyberbeveiligingsregelingen uit te werken teneinde dubbel werk en gebrek aan samenhang te vermijden.

4.4.3. Voor het Comité is het belangrijk dat het certificeringskader wordt gebaseerd op gemeenschappelijk gedefinieerde Europese cyberbeveiligings- en ICT-normen die, voor zover mogelijk, internationaal erkend zijn. Gezien het tijdsbestek en de nationale prerogatieven moeten Europese minimumnormen voor IT-beveiliging worden vastgesteld in samenwerking met CEN/Cenelec/ETSI. Professionele normen moeten als positief worden beschouwd, maar mogen niet juridisch bindend zijn of de mededinging in de weg staan.

4.4.4. Er is een duidelijke behoefte om verantwoordelijkheden te koppelen aan de verschillende niveaus van zekerheid op basis van de impact van bedreigingen. Het gesprek aangaan met verzekeringsmaatschappijen kan bijdragen tot de vaststelling van doeltreffende eisen inzake cyberbeveiliging, afhankelijk van het toepassingsgebied. Volgens het EESC moeten ondernemingen die streven naar een hoog verzekeringsniveau, met name voor cruciale apparaten en systemen, worden ondersteund en gestimuleerd.

4.4.5. Gezien de tijd die sinds de goedkeuring van Richtlijn 85/374/EEG van de Raad<sup>(9)</sup> is verstreken en de huidige technologische ontwikkelingen dringt het EESC er bij de Commissie op aan om na te gaan of het zinvol is om enkele van de in dit voorstel voor een verordening voorgestelde scenario's in de werkingssfeer van de richtlijn op te nemen, teneinde veiligere producten met een hoge mate van bescherming mogelijk te maken.

4.4.6. Het EESC meent dat de beoogde door Enisa ondersteunde Europese groep voor certificering van cyberbeveiliging moet bestaan uit nationale toezichhoudende instanties voor certificering, belanghebbenden uit de particuliere sector en exploitanten uit verschillende toepassingsgebieden om te zorgen voor de ontwikkeling van alomvattende certificeringsregelingen. Bovendien moet samenwerking worden overwogen tussen deze groep en brancheorganisaties uit de EU/EER (bijv. cPPP's, banken, vervoer, energie, federaties enz.) door de benoeming van deskundigen. Deze groep zou de Europese prestaties op het gebied van certificering (voornamelijk gebaseerd op de overeenkomst inzake wederzijdse erkenning van de SOG-IS, nationale en bedrijfseigen regelingen) moeten kunnen overwegen en ernaar moeten streven de Europese concurrentievoordelen te behouden.

<sup>(9)</sup> PB L 210 van 7.8.1985, blz. 29.

4.4.7. Het EESC stelt voor dat deze groep belanghebbenden de taak krijgt om samen met de Europese Commissie gezamenlijk certificeringsregelingen voor te bereiden. Door middel van consensus tussen publieke en private belanghebbenden (gebruikers en leveranciers) moeten ook sectorale vereisten worden omschreven.

4.4.8. Bovendien moet de groep de certificeringsregelingen regelmatig evalueren, rekening houdend met de eisen van elke sector, en de regelingen zo nodig aanpassen.

4.4.9. Het EESC steunt de geleidelijke afschaffing van nationale certificeringsregelingen indien een Europese regeling wordt ingevoerd, zoals voorgesteld in artikel 49 van de verordening. Een interne markt kan niet werken met uiteenlopende en concurrerende nationale regels. Daarom stelt het EESC voor om alle nationale regelingen in kaart te brengen.

4.4.10. Het EESC stelt voor dat de Commissie actie onderneemt om de certificering van cyberbeveiliging en certificaten in de EU te promoten en de erkenning hiervan in alle internationale handelsovereenkomsten te ondersteunen.

#### 4.5. ENISA

4.5.1. Volgens het EESC zal het nieuwe permanente mandaat van Enisa, zoals voorgesteld door de Commissie, aanzienlijk bijdragen tot een betere veerkracht van de Europese systemen. De bijgevoegde voorlopige begroting en de aan het hervormde Enisa toegewezen middelen zijn echter misschien onvoldoende om het agentschap in staat te stellen zijn mandaat te vervullen.

4.5.2. Het EESC raadt alle lidstaten aan om een duidelijke en soortgelijke tegenhanger van Enisa op te richten aangezien de meeste dit nog niet hebben gedaan. Een gestructureerd programma voor gedetacheerde nationale deskundigen (GND's) naar Enisa moet worden bevorderd om de uitwisseling van beste praktijken te ondersteunen en het vertrouwen te versterken. Het Comité beveelt ook aan dat de Commissie de huidige goede praktijken en doeltreffende maatregelen in de lidstaten, verzamelt en deelt.

4.5.3. Wat capaciteitsopbouw betreft moet Enisa volgens het EESC prioriteit geven aan acties ter ondersteuning van e-overheid<sup>(10)</sup>. De digitale identiteit in de EU of wereldwijd voor personen, organisaties, ondernemingen en dingen is van cruciaal belang, en het voorkomen en bestrijden van identiteitsdiefstal, online fraude en de diefstal van intellectuele eigendom moeten vooropstaan.

4.5.4. Enisa moet ook regelmatig verslag uitbrengen over de cyberparaatheid van de lidstaten, waarbij de aandacht in de eerste plaats uit moet gaan naar de in bijlage II bij de NIS-richtlijn genoemde sectoren. Een jaarlijkse Europese cyberoefening zou moeten nagaan hoe paraat de lidstaten zijn en hoe doeltreffend het Europese cybercrisisbestrijdingsmechanisme is; ook zouden er aanbevelingen moeten worden geformuleerd.

4.5.5. Het EESC vreest dat de middelen voor operationele samenwerking, met inbegrip van het CSIRT-netwerk, te beperkt zijn.

4.5.6. Wat de marktgerelateerde taken betreft, meent het EESC dat de samenwerking met de lidstaten en de oprichting van een officieel netwerk van agentschappen voor cyberbeveiliging de samenwerking tussen de betrokken partijen zouden verbeteren<sup>(11)</sup>. De marktintroductietijd is zeer kort en het is cruciaal voor EU-bedrijven om op dit gebied te kunnen concurreren. Enisa moet in staat zijn hierop in te spelen. Het EESC is van oordeel dat Enisa, net als andere EU-agentschappen, in de toekomst een systeem van vergoedingen en heffingen zou kunnen toepassen. Het EESC vreest dat de strijd om bevoegdheden tussen de EU en de nationale agentschappen, net als op andere gebieden, de eigenlijke totstandbrenging van het EU-regelgevingskader zou kunnen vertragen en de interne markt zou kunnen schaden.

4.5.7. Het EESC stelt vast dat de taken in verband met O&I en internationale samenwerking momenteel minimaal zijn.

<sup>(10)</sup> Digital Single Market/Mid-term review.

<sup>(11)</sup> PB C 75 van 10.3.2017, blz. 124.



4.5.8. Cyberbeveiliging zou een vast punt van discussie moeten zijn tijdens de reguliere gezamenlijke vergaderingen van de agentschappen van justitie en binnenlandse zaken (JBZ). Enisa en Europol zouden regelmatig moeten samenwerken.

4.5.9. Daar de cyberwereld zeer innovatief is, moeten normen zorgvuldig worden overwogen om innovatie niet te belemmeren, hetgeen een dynamisch kader vergt; zowel voor- als achterwaartse compatibiliteit moet zo veel mogelijk worden gewaarborgd, om zowel de burgers als de bedrijfsinvesteringen te beschermen.

4.5.10. Gezien het belang van de nationale autoriteiten voor certificeringstoezicht stelt het EESC voor om bij deze verordening al een officieel netwerk van autoriteiten op te richten die bevoegd zijn om grensoverschrijdende kwesties met de steun van Enisa op te lossen. Het netwerk zou in een later stadium tot één agentschap kunnen uitgroeien.

4.5.11. Vertrouwen is van fundamenteel belang, maar Enisa mag geen besluiten nemen of auditverslagen uitbrengen. Het EESC meent dat het agentschap op de prestaties en de besluitvorming van de nationale certificeringsautoriteiten moet toezien door middel van audits en inspecties namens de Commissie.

4.5.12. Deelname aan de raad van bestuur van het ENISA als waarnemer zou moeten worden uitgebreid tot het bedrijfsleven en consumentenorganisaties.

#### **4.6. *Bedrijfsleven, midden- en kleinbedrijf (mkb), financiering/investeringen en innovatieve bedrijfsmodellen***

##### **4.6.1. *Bedrijfsleven en investeringen***

Om het mondiale concurrentievermogen van EU-bedrijven die op ICT-gebied actief zijn, te vergroten, moeten er maatregelen worden genomen ter ondersteuning van de groei en het concurrentievermogen van de ICT-industrie, met inbegrip van het mkb.

Europa moet meer investeren door de combinatie van verschillende EU- en nationale fondsen en particuliere investeringen via sterke publiek-private samenwerking en deze afstemmen op strategische doelstellingen. Het investeringsniveau op kritieke gebieden moet worden verhoogd en ondersteund door de oprichting van een EU-fonds voor innovatie en O&O in cyberbeveiliging in het kader van het huidige en toekomstige kaderprogramma voor onderzoek. Voorts moet Europa een fonds in het leven roepen voor de uitrol van de cyberbeveiliging, door nieuwe mogelijkheden te scheppen in de huidige en toekomstige Connecting Europe Facility en in de volgende EFSI 3.0.

Er moeten stimulansen komen voor de lidstaten om indien mogelijk Europese oplossingen aan te schaffen en Europese leveranciers te selecteren, met name voor gevoelige toepassingen. Europa moet de groei ondersteunen van Europese cyberkampioenen die mondiaal kunnen concurreren.

##### **4.6.2. MKB**

Door de versnippering van de markt moet er meer duidelijkheid komen over de vraag van de klant om de markt beter te bedienen. Zonder een gestructureerde vraag kunnen het mkb en startende ondernemingen niet snel groeien. In dit verband zou de oprichting van een Europese mkb-hub voor cyberbeveiliging een goede zaak zijn.

De technologie op het gebied van cyberbeveiliging verandert snel en het midden- en kleinbedrijf kan dankzij zijn flexibiliteit de meest geavanceerde oplossingen bieden die nodig zijn om concurrerend te blijven. Vergeleken met derde landen is de EU nog steeds op zoek naar een passend bedrijfsmodel voor het mkb.

Er zouden voor start-ups en het mkb specifieke regelingen kunnen worden uitgewerkt om de certificeringskosten te helpen dekken, als oplossing voor het grote probleem van het aantrekken van middelen voor hun technologische en commerciële ontwikkeling.

#### **4.7. *De menselijke factor: onderwijs en bescherming***

4.7.1. Het EESC stelt vast dat de Commissie in haar voorstel onvoldoende rekening houdt met de mens als drijvende kracht achter digitale processen, hetzij als begunstigde, hetzij als oorzaak van grote cyberincidenten.

4.7.2. Er moet een sterke cybervaardighedenbasis komen; onder burgers en bedrijven moeten de cyberhygiëne en -bewustmaking worden verbeterd. Hiertoe moeten gerichte investeringen, tijd voor de opleiding van docenten op hoog niveau en doeltreffende bewustmakingscampagnes worden overwogen. De uitvoering van deze drie actielijnen vereist de inbreng van nationale en regionale overheden (die verantwoordelijk zijn voor het opzetten van en investeren in doeltreffende onderwijsprogramma's), het bedrijfsleven en het mkb voor een collectieve aanpak.

4.7.3. Te denken valt aan de uitwerking van een mogelijk door de EU gecertificeerd curriculum voor middelbare scholen en beroepsbeoefenaren, met actieve betrokkenheid van Enisa en zijn nationale tegenhangers. Bovendien moet bij de ontwikkeling van onderwijsprogramma's ter verbetering van de werkgelegenheid in cyberbeveiliging rekening worden gehouden met gendergelijkheid.

4.7.4. Volgens het EESC moeten de certificeringsactiviteiten een adequaat etiketteringssysteem omvatten, zowel voor hard- als software, zoals bij veel andere producten (bijv. energieproducten) het geval is. De voordelen van dit instrument zijn driedelig: vermindering van de kosten voor het bedrijfsleven, opheffing van de marktfragmentatie ten gevolge van de verschillende, op nationaal niveau al bestaande certificeringsregelingen en beter begrip bij de consument van de kwaliteit en de kenmerken van het gekochte product. Het is in dit verband belangrijk dat producten uit derde landen ook aan dezelfde certificerings- en etiketteringsmechanismen worden onderworpen. Tot slot meent het EESC dat de invoering van een ad-hoclogo consumenten en gebruikers onmiddellijk zou kunnen informeren over de betrouwbaarheid van de gekochte producten of de sites waar de aan- en verkoop plaatsvindt of waar gevoelige gegevens worden doorgegeven.

4.7.5. Enisa zou cruciale informatie- en bewustmakingsactiviteiten op meerdere niveaus op zich moeten nemen om het bewustzijn van „veilig” digitaal gedrag en het vertrouwen van de gebruikers in het internet te vergroten. Bedrijfsverenigingen, consumentenorganisaties en andere organisaties die actief zijn op het gebied van digitale diensten moeten hierbij worden betrokken.

4.7.6. In aanvulling op de cyberbeveiligingsverordening en zoals voorgesteld in advies INT/828 acht het EESC het van cruciaal belang onverwijld een grootschalig Europees plan voor digitaal onderwijs en digitale opleiding op te zetten om alle burgers de beschikking te geven over de instrumenten die nodig zijn om zo goed mogelijk met de transitie om te gaan. Onverminderd de specifieke nationale bevoegdheden ter zake zou het EESC vooral graag zien dat er bij dit plan wordt uitgegaan van de scholen, dat de kennis van leerkrachten wordt vergroot, dat lesprogramma's en lesmethoden worden aangepast aan de digitale technologie (inclusief e-learning) en dat alle leerlingen/studenten een kwaliteitsvolle opleiding krijgen. Dit plan zou zijn natuurlijke voortzetting moeten krijgen in permanente opleiding om de vaardigheden van alle werknemers aan te passen of te actualiseren <sup>(12)</sup>.

## 5. Bijzondere opmerkingen

### 5.1. *Opkomende technologieën en oplossingen: het internet der dingen (IoT)*

Steeds meer apparaten worden op elkaar aangesloten; zij zullen naar verwachting een veelvoud bereiken van het aantal mensen dat op aarde woont, ten gevolge van de digitalisering van componenten, systemen en oplossingen en verbeterde connectiviteit. Deze trend biedt cybercriminelen nieuwe kansen, vooral omdat IoT-apparaten vaak niet zo goed beschermd zijn als traditionele apparaten.

Europese veiligheidsnormen voor verschillende verticale sectoren die IoT-apparatuur gebruiken, kunnen de ontwikkelingsinspanning, tijd en budget voor alle deelnemers uit de industrie aan de waardeketen van aangesloten producten verminderen.

Enige vorm van minimaal beveiligingsniveau via IDAM (Identity & Access Management), patchen en het beheer van apparatuur is waarschijnlijk noodzakelijk voor „gewone” apparaten van het „internet voor mensen” (IoP, Internet of People). Aangezien certificering belangrijk is om een hoger veiligheidsniveau te waarborgen, moet in de nieuwe EU-certificeringsaanpak de nadruk meer komen te liggen op de beveiliging van het internet der dingen (IoT).

Brussel, 14 februari 2018.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Georges DASSIS

---

<sup>(12)</sup> Digital Single Market/Mid-term review.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Jaarlijkse groeianalyse 2018**

(COM(2017) 690)

(2018/C 227/14)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Raadpleging	Europese Commissie, 18.1.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegd subcomité	Subcomité Jaarlijkse groeianalyse 2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	194/2/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat het Europees Semester van strategisch belang is en wil hieraan een zo goed mogelijke bijdrage blijven leveren. Tegelijkertijd wil het EESC er nogmaals op wijzen dat het maatschappelijk middenveld een grotere rol zou moeten krijgen in het Europees Semester en met name bij de voorbereiding van de jaarlijkse groeianalyse. Het EESC kan hierbij van toegevoegde waarde zijn. Ook zouden met name de sociale partners en de nationale sociaaleconomische raden op een meer structurele wijze bij het Europees Semester moeten worden betrokken.

1.2. Het EESC erkent dat de sociale dimensie van het Europees Semester is versterkt door de invoering van sociale indicatoren (sociaal scorebord) in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid<sup>(1)</sup>. Het EESC vindt echter dat in deze beleidscoördinatiecyclus, die het Europees Semester feitelijk is, de Commissie haar blik niet alleen mag richten op meer investeringen, structurele hervormingen en versterking van het macro-economisch evenwicht<sup>(2)</sup>, maar dat ook moet worden gekeken naar *indicatoren die „verdergaan dan het bbp”* (sociale, ecologische en duurzaamheidsdoelstellingen). Het EESC is er voorstander van dat het Semester de Europese sociale pijler ondersteunt, zodat het een instrument wordt om betere levens- en arbeidsomstandigheden voor de burgers tot stand te brengen. Het EESC zou graag zien dat de doelstellingen van de EPSR een vast onderdeel worden van alle beleidsmaatregelen en genomen besluiten.

1.3. Het EESC vindt ook dat investeringen, innovatie, kennis, onderwijs en levenslang leren, met name op het gebied van groene technologie en de circulaire economie, maar ook in meer traditionele sectoren, de sleutel vormen tot een verhoging van de groei op lange termijn. Het Comité benadrukt dat particuliere investeringsniveaus alleen hoog zullen zijn als de juiste motivatie aanwezig is, een gezonde binnenlandse vraag wordt gewaarborgd en het investeringsklimaat gunstig blijft.

1.4. De publieke investeringen, daarentegen, zijn betrekkelijk laag en blijven achter. Het EESC beklemtoont dat de overheid meer moet investeren om de fragiele groei veilig te stellen, hetgeen betekent dat er meer sociale investeringen nodig zijn in maatregelen die gericht zijn op de ontwikkeling van menselijk kapitaal via onderwijs en opleiding en op betere openbare diensten, zorgvoorzieningen, innovatie en sociale cohesie in verschillende landen en regio's. Het EESC dringt er in dit verband nogmaals op aan dat de zogenaamde „gouden regel van overheidsinvesteringen”, die bedoeld is om overheidsinvesteringen te stimuleren, wordt goedgekeurd.

<sup>(1)</sup> Joint Employment Report (Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid).

<sup>(2)</sup> PB C 173 van 31.5.2017, blz. 73.

1.5. Het EESC neemt kennis van de totstandkoming van het steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP)<sup>(3)</sup>. Hoewel dit programma kan worden beschouwd als een onmisbaar instrument dat de lidstaten kan helpen bij het doorvoeren van institutionele, administratieve en structurele hervormingen door middelen beschikbaar te stellen voor capaciteitsopbouw en technische bijstand, zouden dergelijke hervormingen volgens het EESC niet mogen uitmonden in pure deregulering van de arbeidsmarkt en liberalisering van de productmarkt. Tegelijkertijd waarschuwt het Comité ervoor dat het programma mogelijk niet de verwachte resultaten zal opleveren, omdat het budget relatief klein is en er te weinig ervaring is opgedaan met samenwerking met de lidstaten bij het doorvoeren van structurele hervormingen.

1.6. Het Comité deelt de mening van de Commissie dat economisch en sociaal redelijke en evenwichtige structurele hervormingen op goed functionerende arbeids- en productmarkten van essentieel belang zijn om de Europese economie aan te passen aan structurele veranderingen op lange termijn en bestand te maken tegen eventuele economische en milieuschokken. Het EESC dringt echter aan op een niet-systematische aanpak en hervormingen mogen alleen worden doorgevoerd wanneer dat nodig is en met inachtneming van het nationale recht, de sociale dialoog en collectieve arbeidsovereenkomsten.

1.7. Het EESC juicht het toe dat de Commissie in de jaarlijkse groeianalyse meer nadruk legt op de samenstelling en efficiëntie van de overheidsuitgaven, evenals op een verantwoord begrotingsbeleid en passende en doelgerichte uitgaven. Het Comité is van mening dat hervormingen in het openbaar bestuur die gericht zijn op e-overheidsinitiatieven, efficiëntie van overheidsopdrachten<sup>(4)</sup> en meer transparantie van overheidsmiddelen veel kostenbesparingen kunnen opleveren en de overheidsinvesteringen kunnen verhogen. Wanneer het gaat om begrotingsconsolidatie, zouden deze maatregelen een van de eerste keuzes moeten zijn.

1.8. Het EESC onderstreept dat de inspanningen ter beperking van de negatieve gevolgen van de vergrijzing de begrotingen van de lidstaten onder druk zetten. Er dient nogmaals te worden gewezen op het belang van opleiding en bijscholing, de preventieve taak van de gezondheidssector, de efficiency van de uitgaven in de gezondheidssector en de noodzaak om de efficiency van het socialezekerheidsstelsel te waarborgen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het EESC wijst er nogmaals op dat andere relevante beleidsterreinen, zoals milieubeleid, of andere relevante kwesties, zoals de kwaliteit van de werkgelegenheid, niet aan bod komen in de jaarlijkse groeianalyse. Volgens het EESC zou het Semester best kunnen worden uitgebreid om ervoor te zorgen dat het macro-economisch beleid van de EU duurzaam is — niet alleen in economisch en sociaal opzicht, maar ook op milieugebied. De economische, sociale en ecologische uitdagingen moeten in het Semester op voet van gelijkheid worden aangepakt.

2.2. Met het oog hierop zou het Europees Semester een uitgebreid systeem van indicatoren moeten omvatten die rekening houden met de sociale en milieugevolgen. De invoering van het sociaal scorebord in de jaarlijkse groeianalyse 2018 is een eerste stap in deze richting, die moet worden aangevuld met indicatoren voor loonontwikkelingen en, waar mogelijk, de dekingsgraad van collectieve onderhandelingen. De huidige macro-economische en sociale analyses zouden kunnen worden aangevuld met indicatoren voor hulpbronnen- en energie-efficiëntie, vooruitgang op het gebied van nationale klimaat- en energiedoelstellingen en veranderingen in de nationale milieubelastingquote.

2.3. In de jaarlijkse groeianalyse zou meer nadruk moeten worden gelegd op demografische ontwikkelingen op lange termijn, met name in de context van vergrijzing en arbeidsmigratie. Nu de acute bedreigingen van de economische en begrotingsstabiliteit lijken te zijn afgewend, is het de hoogste tijd om aandacht te besteden aan dergelijke langetermijnkwesties.

2.4. Het EESC heeft er al eerder op gewezen dat het Europees Semester verder moet worden ontwikkeld om de tenuitvoerlegging van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling beter te coördineren<sup>(5)</sup>.

2.5. Bij de ontwikkeling van het Europees Semester moet rekening worden gehouden met de periode na de Brexit en met het feit dat de financiële capaciteit naar boven toe bijgesteld zal moeten worden.

2.6. Bovendien moet het Europees Semester worden aangepast aan een toekomstige strategie voor de periode na 2020. Deze strategie moet gebaseerd zijn op de prioriteiten van de Commissie-Juncker en de doelstellingen voor 2030, die uitgaan van de Europa 2020-strategie en haar doelstellingen (die nog steeds relevant zijn voor de komende jaren) en het klimaatakkoord van Parijs.

<sup>(3)</sup> Verordening (EU) nr. 2017/825.

<sup>(4)</sup> COM(2017) 572.

<sup>(5)</sup> PB C 81 van 2.3.2018, blz. 44.

### 3. Specifieke opmerkingen

#### 3.1. Investerings

3.1.1. Productiviteitsgroei is een van de belangrijkste bronnen van verbetering van het economisch welzijn. Het is van cruciaal belang dat de EU een hoge en duurzame productiviteitsgroei handhaaft, gezien het feit dat de EU nu achterblijft bij haar belangrijkste concurrenten, met name in cruciale bedrijfstakken en wat de ontwikkeling van koolstofarme technologie betreft. Een voortdurend verbeterende economie is een cruciale basis voor de financiering van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg op het door de Europese burgers gewenste niveau. Meer welzijn, cohesie en sociale rechtvaardigheid is in feite volkomen compatibel met economische en productiviteitsgroei<sup>(6)</sup>.

3.1.2. De sleutel tot productiviteitsgroei wordt gevormd door investeringen, kwaliteitsvolle werkgelegenheid, innovatie en kennis. Met minder kapitaalinvesteringen wordt er minder nieuwe apparatuur ter beschikking gesteld van werknemers en zullen, *ceteris paribus*, de toekomstige productiviteitsgroei en -niveaus lager zijn. Dit geldt met name in tijden waarin de groei van de beroepsbevolking vertraagt door demografische ontwikkelingen en dalende geboortecijfers, zoals in Europa het geval is. Om de arbeidsproductiviteit te verhogen moet er worden geïnvesteerd in onderwijs, levenslang leren en opleiding, in betere arbeidsomstandigheden, in basisvoorzieningen zoals kinderopvang en buitenschoolse opvang, in moderne fabrieken, apparatuur en productietechnieken, in nieuwe ontdekkingen en innovaties en in vervoer, communicatie en andere infrastructuur. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat grootschalige overheidsinvesteringen, waaronder sociale investeringen, een veel langer tijdpad kennen. Meer aandacht voor planningseisen zou de overheidsinvesteringen dus moeten helpen verhogen. In dit verband dringt het EESC er nogmaals op aan dat de zogenaamde „gouden regel van overheidsinvesteringen”, die bedoeld is om overheidsinvesteringen te stimuleren, wordt goedgekeurd.

3.1.3. In dit verband acht het EESC het van essentieel belang dat de begrotingsmogelijkheden van de EU en van de lidstaten ten volle worden benut en dat het cohesiebeleid het belangrijkste EU-investeringsinstrument blijft. Wel moet de *governance* van dit beleid en de wisselwerking ervan met het Europees Semester worden verbeterd, om zo een grotere bijdrage te leveren aan duurzame en inclusieve ontwikkeling. De structuurfondsen kunnen meer dan nu het geval is worden gebruikt om in nauwe samenwerking met de sociale partners onderwijs en opleiding in de benodigde vaardigheden te ondersteunen. Met het oog hierop is het Comité het met de Commissie eens dat het EFSI nog niet „zijn volle potentieel heeft bereikt waar het gaat om het stimuleren van menselijk kapitaal”.

3.1.4. Voor de modernisering van fabrieken en productiemethoden is het van belang dat er een goed bedrijfs- en sociaal klimaat wordt geschapen, zodat bedrijven worden aangezet tot investeren. Het EESC acht het van groot belang dat de lidstaten sterkere en efficiëntere instellingen ontwikkelen die corruptie kunnen bestrijden en het recht kunnen doen zegevieren. Anders zullen de investeringsniveaus niet omhoog gaan.

3.1.5. Het EESC wijst nogmaals op de noodzaak van investeringen in rechtvaardige-overgangsmaatregelen (*Just Transition*) ter ondersteuning van de transformerende investeringen, met name in de energie- en industriector. Dergelijke investeringen, waarvoor toereikende financiële middelen beschikbaar moeten zijn, moeten ook worden gericht op de ondersteuning van werknemers in regio's die overstappen van koolstofintensieve naar koolstofarme industrieën, om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van fatsoenlijk werk voor iedereen, sociale integratie en uitbanning van armoede worden gehaald.

3.1.6. Naast een gunstig klimaat is het voor investeringen ook belangrijk dat er in Europa goed functionerende financiële markten bestaan. Het EESC vreest dat de integratie van financiële markten nog steeds niet is gerealiseerd. Het is dan ook noodzakelijk dat er haast gemaakt wordt met de voltooiing van de bankenunie en de kapitaalmarktenunie (KMU).

3.1.7. Het EESC onderschrijft het bijzonder grote belang van de totstandbrenging van een kapitaalmarktenunie en andere randvoorwaarden om de financieringscondities te verbeteren, risico's te spreiden en krediet toegankelijker te maken voor alle bedrijven en om het beginsel van gelijke kansen in praktijk te brengen.

3.1.8. De voorwaarden voor toegang tot financiering zijn nog steeds zeer ongelijk en het is voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), kleine familiebedrijven en traditionele ondernemingen, start-ups en scale-ups nog steeds erg lastig en een hele uitdaging om toegang te krijgen tot financiële middelen. Dit is de reden waarom het Comité ingenomen is met maatregelen als het pan-Europese paraplufonds voor durfkapitaal en waarom het de Commissie oproept om in samenwerking met de lokale, regionale en nationale autoriteiten verdere maatregelen te nemen om private en publieke investeringen aan te trekken en differentiatie van financieringsbronnen te bevorderen.

<sup>(6)</sup> PB C 173 van 31.5.2017, blz. 33.

3.1.9. Door de ontwikkeling van de kapitaalmarktenuïe, de uitbreiding van durfkapitaalfondsen en private-equitymarkten, met inbegrip van informele markten, *business angels* en crowdfunding, is de toegang tot risicokapitaal voor bepaalde categorieën kmo's verbeterd. Het is echter onwaarschijnlijk dat een zeer groot deel van de kmo's hier veel baat bij zal hebben. Zelfs voor innovatieve bedrijven, startende bedrijven en middelgrote bedrijven zijn de nieuwe instrumenten niet eenvoudig toe te passen, en er blijven grote verschillen bestaan tussen landen vanwege het ontwikkelingsniveau van de lokale kapitaalmarkten en een gebrek aan goede wetgeving. Daarom moet aandacht worden besteed aan het scheppen van de juiste voorwaarden voor de financiering van deze ondernemingen door banken.

3.1.10. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten om alles in het werk te stellen om de knelpunten voor investeringen weg te nemen en een gunstig investeringsklimaat te scheppen. Behalve op de bovenvermelde problemen kan bijvoorbeeld gewezen worden op de verordening inzake durfkapitaalfondsen en verdere ontwikkeling van het sociaal ondernemerschap, een „tweede kans” voor mislukte ondernemers, verbetering van de insolventieprocedures of de invoering van systemen voor preventieve herstructurering. Het stimuleren van de betrokkenheid van banken en het verbeteren van hun operationele doeltreffendheid moet een van de pijlers van ontwikkeling van de investeringsactiviteiten worden.

3.1.11. In eerdere adviezen heeft het Comité al benadrukt dat de voltooiing van de energie-unie, de strategie voor de digitale eengemaakte markt en het actieplan voor de circulaire economie tal van opties zal bieden om te investeren. Daarnaast moeten nieuwe mogelijkheden voor groene investeringen in de strijd tegen klimaatverandering worden overwogen. De stimulering van deze gebieden is ook afhankelijk van internationale handelsovereenkomsten, waarvan sommige nadelig kunnen worden beïnvloed door een veranderende houding in de wereldpolitiek, en van de hieruit voortvloeiende toegankelijkheid tot de markten.

## 3.2. Voortzetting van structurele hervormingen

3.2.1. Het EESC is van mening dat structurele hervormingen economisch en sociaal evenwichtig moeten zijn. De structurele hervormingen moeten in de eerste plaats gericht zijn op het bevorderen van de productiviteitsgroei, maar ook op het vergroten van de werkzekerheid en het verbeteren van het socialezekerheidsstelsel, met inachtneming van de collectieve onderhandelingen en de autonomie van de sociale partners. Structurele hervormingen zijn essentieel voor de totstandbrenging van integere en transparante overheidsdiensten en voor het aanbieden van hoogwaardige diensten aan burgers en bedrijven.

3.2.2. Het EESC neemt nota van de initiatieven die de Commissie heeft voorgesteld in het stappenplan voor de verdieping van de Europese Economische en Monetaire Unie en werkt momenteel aan een specifiek advies over dit pakket initiatieven <sup>(7)</sup>. Het Comité zal blijven bijdragen aan de discussie van de EU-leiders over de toekomstige ontwikkeling van de EMU als onderdeel van het debat over de toekomst van Europa. Het Comité betreurt echter dat, volgens de jaarlijkse groeianalyse, de meeste problemen die zich voordoen bij het verbeteren van de convergentie en integratie van de lidstaten bijna uitsluitend landen van het eurogebied betreffen. Convergentie van landen die geen lid zijn van de eurozone verdient evenveel aandacht en moeite. Er moet een nieuwe strategie en een nieuw actieplan worden uitgewerkt om ervoor te zorgen dat de lidstaten met een lagere productiviteit hun achterstand kunnen inhalen door hun eigen kwaliteitsvolle investeringsgroei te ontwikkelen. Ook moeten er maatregelen worden genomen om het herstel van specifieke gebieden te bevorderen aan de hand van revitaliseringsprojecten die op kwaliteitsvolle groei en investeringen zijn gericht.

3.2.3. De rol van de sociale partners in de opzet, ontwikkeling en uitvoering van economisch en sociaal redelijke en evenwichtige structurele hervormingen is cruciaal. Met het oog hierop moet het sociaal overleg een nieuwe start maken, op basis van de huidige dialoog, maar mét solide participatieve instrumenten. Verantwoorde sociale betrokkenheid hangt in hoge mate af van duidelijke en directe communicatie; het EESC verwelkomt dan ook het door de Commissie aangekondigde voornemen om de sociale partners uitgebreid en systematisch bij het Europees Semester te betrekken.

3.2.4. Het EESC deelt de mening van het Europees Parlement dat een goed functionerende arbeidsmarkt erg belangrijk is voor de totstandkoming van een gunstige economische conjunctuur <sup>(8)</sup>. Dit moet een van de prioriteiten van de hervormingen zijn. Wel moet volgens het EESC de sociale dimensie van de Europese interne markt, met inbegrip van de socialezekerheidsstelsels, versterkt worden en de Europese pijler van sociale rechten (EPSR) moet daarvoor de basis vormen.

3.2.5. Bij het aanpakken van de structurele uitdagingen op de arbeidsmarkt waarmee de lidstaten worden geconfronteerd, moet de Commissie rekening houden met de verschillende stadia van economische ontwikkeling in de lidstaten en moeten de voorgestelde maatregelen productief, inclusief, aanvaardbaar en praktisch uitvoerbaar zijn.

<sup>(7)</sup> ECO/446 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

<sup>(8)</sup> PB C 173 van 31.5.2017, blz. 73.

3.2.6. Hoogwaardig onderwijs en hoogwaardige opleidingen moeten toegankelijk zijn voor iedereen; dat is een basisrecht. Tegenwoordig is het voor de ontwikkeling van de Europese economie echter van vitaal belang dat er een beroep kan worden gedaan op goed opgeleide, bijdetijdse en bekwame arbeidskrachten. Er zijn veel signalen van werkgeversorganisaties dat de belangrijkste factor die een toename van de productie en het scheppen van werkgelegenheid in de weg staat, het gebrek aan de juiste, door bedrijven verlangde vaardigheden is. Vakbonden, daarentegen, dringen aan op een passende regeling zodat iedereen zich tijdens zijn loopbaan kan blijven bijscholen (bv. het recht op betaald opleidingsverlof), waardoor iedereen verantwoordelijkheid draagt: het individu, het bedrijf (afhankelijk van de grootte van de onderneming) en de overheid. Dit alles moet onverwijld worden aangepakt met passende maatregelen, zoals voorgesteld in de jaarlijkse groeianalyse en overeenkomstig de nieuwe vaardighedenagenda voor Europa<sup>(9)</sup>.

3.2.7. Volgens het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid „stijgen de lonen in de meeste landen nog steeds slechts matig” en „bleef de reële stijging van de lonen in de periode 2014 tot 2016 achter bij de productiviteitstoename. Dit is een trend op lange termijn: in de EU is de productiviteit per werknemer tussen 2000 en 2016 met 14,3 % gestegen, terwijl het reële loon per werknemer met 10,2 % is toegenomen”<sup>(10)</sup>. Terwijl de loonstijgingen in de meeste landen lager liggen dan de productiviteitsgroei, zijn ze in andere landen hoger. Gezien deze heterogeniteit benadrukt het EESC dat de reële loonstijging, inclusief de minimumlonen waar aanwezig, gelijke tred moeten houden met de productiviteitsgroei. Volgens het EESC moet een eerlijke herverdeling van inkomsten en welvaart uit productiviteitswinsten de gelijkheid ten goede komen en een positief effect hebben op de binnenlandse en geaggregeerde vraag in de EU. Deze binnenlandse vraag moet worden gestimuleerd als een essentiële voorwaarde om de groei op peil te houden, de crisis te boven te komen en de werkgelegenheid te stimuleren. Verhoging van de lonen, vooral de lagere lonen, is een van de belangrijkste instrumenten om deze doelstellingen in de Europese economie en samenleving te bereiken<sup>(11)</sup>.

3.2.8. Het EESC heeft er al meermaals op gewezen dat steun moet worden verleend aan de kleine en middelgrote ondernemingen<sup>(12)</sup> die, net als de betrokken werknemers en medewerkers, het meest te lijden hebben onder markttekortkomingen, terwijl ze een grote bijdrage kunnen leveren aan de Europese economie. Het Comité is dan ook ingenomen met het voornemen van de Commissie om de verspreiding van nieuwe technologieën in het midden- en kleinbedrijf te ondersteunen. Daarnaast is het van belang dat de Commissie ook rekening houdt met de problemen van toegang tot financiering voor kleine en middelgrote ondernemingen, hun heterogeniteit als groep en de noodzaak om kleine traditionele en familiebedrijven te steunen<sup>(13)</sup>.

3.2.9. Invoering van een stelsel van stimulansen dat gelijke concurrentievoorwaarden creëert, bevorderlijker is voor de groei en de kansen op misbruik beperkt, moet integraal deel uitmaken van het hervormingsproces. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan een beter administratief en regelgevingskader. Het EESC deelt het in de jaarlijkse groeianalyse verwoorde standpunt dat een eengemaakte markt in de defensiesector veel voordelen kan opleveren voor de Europese burgers, maar herhaalt ook dat EU-begrotingsfondsen niet kunnen worden gebruikt voor de financiering van militaire instrumenten en operationele acties.

3.2.10. Het EESC onderstreept dat het concurrentievermogen van Europa in ruime zin — veel ruimer dan alleen het concurrentievermogen van ondernemingen — verder moet worden gestimuleerd. De mondiale economische positie van Europa moet worden versterkt en er moeten maatregelen worden genomen om het continent beter voor te bereiden op de concurrentie met zijn mondiale concurrenten.

### 3.3. *Verantwoord begrotingsbeleid*

3.3.1. Het herstel van de Europese economie draagt bij tot een verbetering van de overheidsfinanciën, die het tijdens en na de financiële en economische crisis zwaar te verduren hadden. Tegelijkertijd bieden lage rentevoeten en economische groei goede mogelijkheden voor het verminderen van de bestaande buitensporige schuldenlast. De schuldquote van de overheid verschilt zeer sterk van lidstaat tot lidstaat. Dit wil zeggen dat landen met een hoge schuldenlast worden blootgesteld aan een mogelijk renterisico, wat leidt tot hoge financieringskosten wanneer de rentetarieven gaan stijgen zodra het beleid van monetaire verruiming wordt losgelaten.

3.3.2. Het EESC waardeert het dan ook dat een van de pijlers waarop de Commissie haar economisch en sociaal beleid baseert, de pijler van verantwoord begrotingsbeleid is. Feit is echter dat een verantwoord uitgavenbeleid van de overheid niet alleen mag worden afgemeten aan de hand van een boekhoudkundig resultaat — een tekort — maar dat ook de gevolgen ervan voor de reële economie en de samenleving als geheel in aanmerking moeten worden genomen.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 381.

<sup>(10)</sup> Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, blz. 4.

<sup>(11)</sup> ECO/444 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

<sup>(12)</sup> PB C 345 van 13.10.2017, blz. 15.

<sup>(13)</sup> PB C 81 van 2.3.2018, blz. 1.

3.3.3. Het EESC kan zich volledig vinden in de opvatting dat het begrotingsbeleid moet worden afgestemd op de specifieke omstandigheden in de verschillende landen. Het eeuwige dilemma tussen de noodzaak om het tekort- en schuldniveau op lange termijn beheersbaar te houden en „groei-vriendelijke” overheidsuitgaven te stimuleren is altijd moeilijk op te lossen en het evenwicht kan veranderen naargelang van de specifieke situatie in een land. Het EESC is voorstander van flexibiliteit, met name wanneer hierdoor overheidsinvesteringen mogelijk worden gemaakt om sectoren te stimuleren die ook op lange termijn (onderwijs, opleiding en gezondheidszorg) voordeel opleveren of het pad wordt geëffend voor investeringen die de overgang naar een duurzame economie waarin de klimaatverandering wordt aangepakt faciliteren, dan wel voor maatregelen ter ondersteuning van ondernemingen die met markttekortkomingen te kampen hebben.

3.3.4. Het EESC dringt met klem aan op een voortdurende, goed gecoördineerde bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking, teneinde een eerlijke belasting van multinationale ondernemingen en de digitale economie te garanderen. Het EESC hamert er ook op dat belastingontduiking moet worden bestreden door grotere transparantie<sup>(14)</sup>, en dat elke vorm van illegale belastingconcurrentie tussen de lidstaten moet worden tegengegaan<sup>(15)</sup>.

#### 3.4. *Europese pijler van sociale rechten*

3.4.1. Het EESC is ingenomen met de interinstitutionele consensus die werd bereikt toen in november 2017, tijdens de sociale top van Göteborg, de EPSR werd afgekondigd.

3.4.2. De EPSR is in de eerste plaats een politieke verklaring, die wetgevende en niet-wetgevende voorstellen bevat. De unanieme steun van de lidstaten is een belangrijk signaal dat de toepassing ervan aanmoedigt. Als kader voor zowel wetgevende als niet-wetgevende initiatieven moet de EPSR hervormingen helpen bevorderen en de aandacht voor sociale vooruitgang in het Europees Semester helpen vergroten.

3.4.3. Het EESC is van mening dat de EPSR vergezeld moet gaan van een stappenplan waarin de tenuitvoerlegging en de verwezenlijking van zijn doelstellingen op nationaal niveau nader wordt omschreven<sup>(16)</sup>.

3.4.4. Het EESC dringt aan op een Semester waarin de sociale dimensie een volwaardige plaats inneemt. Het EESC zou graag zien dat de doelstellingen van de EPSR een vast onderdeel worden van alle beleidsmaatregelen en genomen besluiten.

3.4.5. Zoals het EESC al eerder heeft benadrukt<sup>(17)</sup>, moet de EU in de toekomst een solide economische basis combineren met een sterke sociale dimensie. De EU moet zich concentreren op evenwichtige en inclusieve economische groei, sociale vooruitgang en milieu-integriteit die het welzijn van de burgers kunnen verbeteren.

3.4.6. In het „najaarspakket” van de Commissie wordt een sociaal scorebord geïntroduceerd, een nieuw instrument waarmee in het kader van het Europees Semester toezicht kan worden gehouden op de tenuitvoerlegging van de EPSR, en dat ook zou moeten worden gebruikt bij de analyses in de komende landenverslagen en landenspecifieke aanbevelingen.

Brussel, 14 februari 2018.

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

---

<sup>(14)</sup> PB C 487 van 28.12.2016, blz. 62.

<sup>(15)</sup> PB C 81 van 2.3.2018, blz. 131.

<sup>(16)</sup> PB C 81 van 2.3.2018, blz. 145.

<sup>(17)</sup> PB C 81 van 2.3.2018, blz. 145.



**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 92/66/EEG van de Raad tot vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van de ziekte van Newcastle**

(COM(2017) 742 *final* — 2017/0329 (COD))

(2018/C 227/15)

Raadpleging	Europees Parlement: 14.12.2017 Raad van de Europese Unie: 22.12.2017
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	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	151/2/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

Het Comité kan zich volledig in dit voorstel vinden. Het heeft bovendien reeds een standpunt over dit onderwerp ingenomen in een op 16 oktober 2013 verschenen advies EESC 4014/2013 (NAT/611) (\*). Daarom heeft het tijdens zijn op 14 en 15 februari 2018 gehouden 532e zitting (vergadering van 14 februari) met 152 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, besloten een positief advies over de voorgestelde tekst uit te brengen en daarin te verwijzen naar zijn eerder geformuleerde standpunt ter zake.

Brussel, 14 februari 2018.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Georges DASSIS

---

(\*) PB C 67 van 6.3.2014, blz. 166.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/1139 wat betreft de bandbreedtes voor de visserijsterfte en het vrijwaringsniveau voor bepaalde haringbestanden in de Oostzee**

(COM(2017) 774 *final* — 2017/0348 (COD))

(2018/C 227/16)

Raadpleging	Europees Parlement: 15.1.2018 Raad van de Europese Unie: 19.1.2018
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	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	193/1/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

Aangezien het Comité instemt met dit voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 14 en 15 februari 2018 gehouden 532e zitting (vergadering van 14 februari) met 193 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, besloten hierover een positief advies uit te brengen.

Brussel, 14 februari 2018.

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

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Verordening (EU) nr. 256/2014 van het Europees Parlement en de Raad inzake de mededeling aan de Commissie van investeringsprojecten met betrekking tot energie-infrastructuur binnen de Europese Unie**

(COM(2017) 769 *final* — 2017/347 (COD))

(2018/C 227/17)

Raadpleging	Europees Parlement: 15.1.2018 Raad van de Europese Unie: 11.1.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 194 VWEU
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatie- maatschappij
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.2.2018
Zitting nr.	532
Stemuitslag	192/0/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

Aangezien het Comité instemt met dit voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 14 en 15 februari 2018 gehouden 532e zitting (vergadering van 14 februari) met 192 stemmen vóór bij 2 onthoudingen, besloten hierover een positief advies uit te brengen.

Brussel, 14 februari 2018.

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

---









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



**Bureau voor publicaties van de Europese Unie**  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**NL**