

Publicatieblad

van de Europese Gemeenschappen

ISSN 0378-7079

C 157

41e jaargang

25 mei 1998

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
		
	II <i>Vorbereidende besluiten</i>	
	Economisch en Sociaal Comité	
	Zitting van maart 1998	
98/C 157/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's: Zorgen voor veiligheid van en vertrouwen in elektronische communicatie — Naar een Europees kader voor digitale handtekeningen en encryptie”	1
98/C 157/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lid-staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelnemen aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en houdende wijziging van Richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG”	6
98/C 157/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (gecodificeerde versie)”	13
98/C 157/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lid-staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per vaartuig over de binnenwateren”	15

NL

Prijs: 19,5 ecu

(Vervolg z.o.z.)

98/C 157/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 82/714/EEG van 4 oktober 1982 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen” . . .	17
98/C 157/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's — 'Een communautaire strategie voor de bevordering van warmtekrachtkoppeling (WKK) en het wegnemen van belemmeringen voor de ontwikkeling ervan'”	20
98/C 157/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Europese Unie verplaatsen”	26
98/C 157/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 wat de uitbreiding ervan betreft tot de onderdanen van derde landen”	30
98/C 157/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 89/662/EEG van de Raad inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt ten einde de controles te versterken”	32
98/C 157/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van siergewassen”	33
98/C 157/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Het voorkomen van nieuwe belemmeringen voor de interne markt” (Waarnemingspost interne markt)	36
98/C 157/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Actieprogramma voor de interne markt”	45
98/C 157/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's 'Voor een Europa van de kennis'”	49
98/C 157/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Consolidering van de aan de toetreding voorafgaande strategie”	58
98/C 157/15	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: — het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de uitbreiding tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland van Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de UNICE, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdwerk”, en — het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de uitbreiding tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland van Richtlijn 97/80/EG van de Raad van 15 december 1997 inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van het geslacht”	64

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
98/C 157/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld ‘De externe aspecten van de economische en monetaire Unie’”	65
98/C 157/17	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende maatregelen voor financiële bijstand aan innoverende en banenscheppende kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) — Het Groei- en Werkgelegenheidsinitiatief”	71
98/C 157/18	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Witboek over de van de richtlijn betreffende de arbeidstijd uitgesloten sectoren en activiteiten” . .	74

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's: Zorgen voor veiligheid van en vertrouwen in elektronische communicatie — Naar een Europees kader voor digitale handtekeningen en encryptie”

(98/C 157/01)

De Commissie heeft op 10 oktober 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Burani.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tevens zijn 353e Zitting (vergadering van 25 maart 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 101 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. De Mededeling van de Commissie is een geslaagde poging om voor elektronische communicatie, een uiterst technische en specialistische materie, een gemeenschappelijk kader tot stand te brengen. Het is noodzakelijk dat niet alleen de gebruikers, maar vooral ook de overheden en de wetgevers inzicht krijgen in de technische aspecten.

1.2. De elektronische communicatie via open netwerken, zoals Internet, neemt ongekende dimensies aan die tot tien jaar geleden voor onmogelijk werden gehouden. De verdere uitbreiding hiervan zal waarschijnlijk een van de belangrijkste kenmerken van de maatschappij tijdens de overgang naar de 21e eeuw zijn. De vooruitzichten voor de nabije toekomst wijzen op een exponentiële groei. De praktische toepassingen van de elektronische communicatie op de verschillende activiteiten en met name de elektronische handel⁽¹⁾ zullen afhangen van de mogelijkheden om de belemmeringen voor een harmonieuze ontwikkeling van de elektronische communicatie, uit de weg te ruimen.

1.3. De Commissie wijst erop dat deze belemmeringen het gevolg zijn van onzekerheden bij het gebruik van

open netwerken: boodschappen kunnen worden onderschept en gemanipuleerd, de geldigheid van de documenten kan worden betwist, persoonlijke gegevens kunnen op illegale wijze worden verzameld en de communicatie kan voor illegale doeleinden worden misbruikt. Er is dus een veilige infrastructuur nodig waarmee een informatiemaatschappij tot stand kan worden gebracht die de burgers tegen misbruik beschermt en waarmee een elektronische communicatie wordt ontwikkeld die op zijn minst even veilig is als de uitwisseling van papieren documenten in het zakenleven.

1.4. In het onderhavige document worden twee hulpmiddelen behandeld die van wezenlijk belang zijn voor de veiligheid: de elektronische handtekening en de cryptografie. De eerste garandeert de identiteit van de contractpartijen en de oorsprong van de boodschappen (de authenticiteit); de tweede beschermt tegen onrechtmatige inbreuken (integriteit) en verzekert de vertrouwelijkheid van de communicatie. De Commissie wenst met behulp van alle betrokken sociale partners na te gaan wat de huidige stand van zaken is en welke ontwikkelingen mogelijk zijn. Het ESC juicht dit initiatief toe, en wenst bij volgende initiatieven door de Commissie te worden geraadpleegd.

1.5. Het Europees Parlement en de Raad hebben de Commissie gevraagd geschikte maatregelen te nemen

⁽¹⁾ PB C 19 van 21.1.1998, blz. 72.

om de integriteit en authenticiteit van elektronische documenten te garanderen. Het ESC wijst erop dat daarbij niet voorbij kan worden gegaan aan reeds goedgekeurde of nog te ontplooiën initiatieven van derde landen en internationale organisaties (zoals OESO, UNCITRAL, enz.).

1.6. Tevens wijst het ESC erop dat de regelgeving van deze materie op duidelijke en overzichtelijke wijze dient te worden aangepakt: aan de ene kant moet flexibel te werk worden gegaan om de vooruitgang van de technologie en de toepassingen daarvan niet te hinderen; aan de andere kant moeten de fundamentele beginselen van de EU intact worden gelaten. Dit zijn: consumentenbescherming, gelijke concurrentievoorwaarden, vrij verkeer van diensten en wederzijdse erkenning. Elektronische communicatie betekent een revolutie die minstens even belangrijk is als de industriële revolutie van de vorige eeuw. De rechtsgrondslag en het regelgevingskader moeten op innoverende concepten worden gebaseerd, die op hun beurt voortbouwen op eerder geboekte vooruitgang en rationele toekomstvoorspellingen.

1.7. De bestaande wetgeving die is voortgekomen uit het Romeinse recht en die twee millennia lang is geëvolueerd, berust op papieren documenten. Deze laatste zullen in de nabije toekomst — in een nog onvoorspelbare, maar zeker aanzienlijke mate — door elektronische „documenten” worden vervangen. Deze ingrijpende verandering vereist een nieuwe aanpak, om niet alleen de geldigheid van contracten, maar ook de geldigheid van elektronische documenten die tussen particulieren onderling en tussen particulieren en de overheid worden uitgewisseld (t.b.v. belastingen, sociale voorzieningen, registratie van akten, justitie, enz.), in een juridisch kader in te bedden.

1.8. In veel landen gebruikt de overheid nu al elektronische communicatie om informatie en documenten uit te wisselen, zowel voor intern gebruik als in haar contacten met burgers. Bestaat er eenmaal een veilig juridisch kader, dan moet het mogelijk zijn elektronische communicatie toe te passen op juridische en administratieve akten: een revolutie die wellicht nog verder gaat dan de revolutie die het privaatrecht moet ondergaan.

1.9. Het is dus noodzakelijk een nieuw wet- en regelgevingskader te creëren, dat aansluit bij het immateriële karakter van de documenten. Het privaatrecht en het administratief recht behoren grotendeels tot de bevoegdheid van de afzonderlijke lid-staten; tal van initiatieven zijn reeds goedgekeurd of worden nog bestudeerd. Een eerste globale analyse leidt tot de vaststelling dat de gekozen aanpak en oplossingen vaak sterk uiteenlopen. Het ESC vestigt de aandacht van de Commissie en de lid-staten op de dringende noodzaak, onmiddellijk over te gaan tot harmonisatie van de grondbegrippen op Europees niveau. De vereisten in verband met de werking van de interne markt zouden al snel duidelijk maken dat het erg onpraktisch is wanneer

de juridische infrastructuren en wetgevingskaders van lid-staat tot lid-staat verschillen; harmonisatie achteraf zal zeer moeilijk blijken.

2. Inleiding: noodzaak van een veilige elektronische communicatie⁽¹⁾

2.1. Het ESC heeft kennisgenomen van de technische aspecten van de elektronische communicatie, de digitale handtekening en de cryptografie; het is een goede zaak dat de Commissie deze ingewikkelde en specialistische materie heeft behandeld en toegankelijker heeft gemaakt voor een groot publiek, dat niet noodzakelijkerwijs over wetenschappelijke kennis beschikt. Het Comité gaat niet in op deze aspecten: de opmerkingen blijven beperkt tot de operationele en functionele bijzonderheden die een regelgevend of wetgevend optreden van de Europese instellingen kunnen vergen.

2.2. Vooropgesteld dat de elektronische communicatie nooit absoluut en volkomen veilig zal zijn, wijst het Comité erop dat het grootste gevaar schuilt in de verschillende vormen van fraude; de open netwerken als Internet zijn in dit opzicht ongetwijfeld kwetsbaar, althans zolang niet op grote schaal doeltreffende veiligheidsmaatregelen zijn genomen. De Commissie herinnert er in dit verband aan dat de belangrijke documenten via gesloten netwerken worden uitgewisseld, waartoe slechts enkele gebruikers toegang hebben die elkaar kennen en wederzijds vertrouwen in elkaar stellen.

2.3. De gesloten netwerken, die volledig legaal zijn, zijn onafhankelijk van de open netwerken ontwikkeld, met behulp van eigen communicatiesystemen of het Internet. Zij zijn waarschijnlijk duurder in het gebruik dan de open netwerken, maar de relatief grotere veiligheid t.o.v. open netwerken geeft vaak de doorslag. De verdere uitbreiding van gesloten netwerken zal dus afhangen van de betrouwbaarheid van open netwerken: hoe betrouwbaarder deze zullen zijn, des te minder zal de noodzaak worden gevoeld om nieuwe gesloten netwerken op te richten. Uit respect voor de contractvrijheid acht het ESC het niet noodzakelijk deze sector te reguleren; desalniettemin kunnen problemen ontstaan wanneer twijfels rijzen over de geldigheid van het bewijs van transacties ten opzichte van derden wanneer deze niet door een certificatie-instantie (CI) zijn erkend en goedgekeurd (zie paragraaf 5).

2.4. De Mededeling is overigens niet bedoeld om het veiligheidsaspect als zodanig te behandelen; het algemene doel is veel breder en ambitieuzer, namelijk:

- een Europees kader tot stand brengen voor de elektronische handtekening;
- de werking van de interne markt voor cryptografische producten en diensten waarborgen;

⁽¹⁾ Zie de Mededeling, hoofdstuk I, blz. 7-8.

- de internationale problemen i.v.m. de universele aard van Internet aanpakken;
- de cryptografie in andere Europese beleidstakken integreren;
- gebruikers in staat stellen de mogelijkheden van de „planetaire” informatiemaatschappij te benutten.

2.5. Hoewel het ESC instemt met dit raamwerk voor actie, wijst het op een aspect dat misschien zonneklaar lijkt, maar dat in de praktijk wel eens uit het oog wordt verloren: dat in ieder Europees initiatief rekening moet worden gehouden met het „planetaire” karakter van elektronische communicatie, aangezien de wens om alles meer en beter te doen dan de concurrenten, tot schadelijke ongelijkheid van criteria kan leiden. De Commissie lijkt dit beginsel wel voor ogen te hebben gehad, maar het Comité benadrukt dat Europa indien mogelijk het voortouw zou moeten nemen bij initiatieven, rekening houdend met datgene wat de anderen doen of al hebben gedaan. De huidige of geplande internationale samenwerking⁽¹⁾ heeft goede resultaten opgeleverd, maar de besluitvormingsmechanismen nemen veel tijd in beslag, terwijl er juist zo snel mogelijk Europese voorschriften moeten komen. Deze voorschriften moeten dus flexibel genoeg zijn om aan de vereisten van de internationale samenleving te kunnen worden aangepast.

3. Authenticiteit en integriteit: de elektronische handtekening⁽²⁾

3.1. De elektronische handtekening garandeert dat de boodschap afkomstig is van een geïdentificeerde en geautoriseerde persoon (authenticiteit) en dat de inhoud tijdens de transmissie niet door derden is gewijzigd of per ongeluk is veranderd (integriteit)⁽³⁾. De elektronische handtekening is gebaseerd op de cryptografie en maakt gebruik van een openbare sleutel (die voor alle gebruikers van een bepaald systeem bekend is) en een persoonlijke sleutel (die alleen de afzender kent).

3.2. De toepassing van een veilige elektronische handtekening (of andere systemen waarmee nog wordt geëxperimenteerd) is een absolute voorwaarde voor de geldigheid van de contracten die zijn gesloten op systemen die niet van papieren documenten gebruik maken; dit is dus het sluitstuk van een nieuw juridisch kader voor zaken die d.m.v. elektronische communicatie worden afgehandeld.

3.3. In gesloten systemen levert de geldigheid van contracten tussen de deelnemers geen problemen op, aangezien deze systemen zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen — op grond van de strenge toegangsvoorwaarden, de doorzichtige veiligheidscriteria en de con-

tractvrijheid. Van alle technieken is het vermeldenswaardig dat op het stuk van financiële transacties i.v.m. de elektronische handel, een SET-protocol in het leven is geroepen (Secure Electronic Transaction)⁽⁴⁾. Dit protocol is toegankelijk via een elektronisch certificaat (digital certificate) voor houders van betaalkaarten of elektronisch geld en afnemers van goederen of diensten bij op het systeem aangesloten handelaren. Er zij op gewezen dat SET niet kan worden omschreven als een „gesloten systeem”, maar als een „open systeem tegen betaling”.

3.4. Er moet worden zorg gedragen voor de juridische erkenning van de geldigheid van contracten op open netwerken, zowel tussen de contractpartijen onderling als ten opzichte van derden. Sommige nationale rechtstelsels erkennen nu reeds de geldigheid van de elektronische handtekening, maar alleen een geharmoniseerde supranationale wetgeving kan ervoor zorgen dat de elektronische handel op mondiaal niveau gedijt.

4. Vertrouwelijke elektronische communicatie: encryptie⁽⁵⁾

4.1. Behalve de authenticiteit en de integriteit van de boodschap (zie de paragraaf 1.4 en 3.1) dient net als bij de geschreven communicatie, de vertrouwelijkheid van de elektronische communicatie te worden gegarandeerd; is dit vereiste al belangrijk op gesloten netwerken, op open netwerken is dit van vitaal belang. Dankzij encryptie is de boodschap alleen voor de afzender en de ontvanger begrijpelijk.

4.2. Het cryptografisch systeem is gebaseerd op het beginsel dat alleen de afzender de boodschap kan encrypteren en alleen de ontvanger deze kan decrypteren. Volgens het Commissiedocument zijn er 1 400 kant-en-klare cryptografische producten in de handel. Uiteraard moeten afzender en ontvanger in het bezit zijn van compatibele software willen zij geëncrypteerde en decrypteerbare gegevens kunnen uitwisselen.

4.3. Als gevolg van de proliferatie van encryptiesystemen wordt het voor afzonderlijke gebruikers die met een grote hoeveelheid verschillende gebruikers te maken hebben, moeilijker de software te beheren. Afgezien hiervan zorgt de encryptie op zich voor zeer zwaarwegende fundamentele problemen. In de eerste plaats vereisen het fundamentele recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (evenals het auteursrecht en de bescherming van het zakelijke geheim) en de bescherming van het bedrijfsleven tegen onrechtmatige inbreuken, dat de gebruikers van elektronische communicatie de beschikking hebben over een cryptografisch systeem met een hoog niveau van geheimhouding of vertrouwelijkheid. In de tweede plaats moet de samenleving

⁽¹⁾ Zie de Mededeling, hoofdstuk IV, 1.2 (iii), blz. 26.

⁽²⁾ Zie de Mededeling, hoofdstuk II, blz. 9-10.

⁽³⁾ Zie voor de — tamelijk ingewikkelde — technische aspecten de Mededeling zelf en met name bijlagen 1 en 2.

⁽⁴⁾ SET heeft niet alleen betrekking op de integriteit van de boodschap en de authenticiteit van de handtekening, maar ook op de encryptie van de communicatie (zie paragraaf 5.2).

⁽⁵⁾ Zie de Mededeling, hoofdstuk III, blz. 17-24.

worden beschermd tegen illegaal gebruik van encryptie, zoals voor spionage-, terroristische, criminele of anderszins illegale doeleinden.

4.4. Uit het bovenstaande volgt dat een regelgeving van de materie, volgens gemeenschappelijke beginselen geharmoniseerd op het niveau van de lid-staten, onmisbaar is. Hierbij zouden de ogenschijnlijk tegengestelde belangen zo veel mogelijk op één noemer moeten worden gebracht. Het ESC benadrukt dat toegang tot cryptografische systemen een recht van iedere burger zou moeten zijn, maar geeft toe dat dit recht dient te worden ingeperkt door de behoefte van de samenleving zich te beschermen tegen alle mogelijke soorten criminele of illegale activiteiten. De moeilijkheid schuilt in het vaststellen van een grens, die niet alleen van land tot land kan verschillen, maar ook in de loop der tijd kan veranderen, afhankelijk van de politieke en sociale situatie in een land. Het spreekt voor zich dat dit probleem in iedere lid-staat volgens de beginselen van billijkheid en evenredigheid dient te worden opgelost. Een ander probleem dat oplossing behoeft, is vast te stellen in welke gevallen het recht van de burger moet wijken, en met welke middelen de overheid kan ingrijpen. Dit alles komt de rechtszekerheid ten goede, en het geeft de burgers garanties over het gebruik van de verzamelde gegevens.

5. De certificatie-instanties (CI's) en Trusted Third Parties (TTP's) ⁽¹⁾

5.1. De hierboven beschreven problemen maken dat er systemen moeten zijn die garant kunnen staan voor de grootst mogelijke betrouwbaarheid van elektronische handtekeningen en cryptografische systemen, evenals de uitwisseling van sleutels, de certificatie ervan, de vertrouwelijkheid van de boodschappen en de bescherming van de maatschappij tegen criminaliteit.

5.2. Op communautair niveau is nog altijd geen oplossing gevonden voor de verwezenlijking van een juridisch kader t.b.v. de erkenning ten opzichte van derden van documenten die voorzien van elektronische handtekeningen (en eventueel geëncrypteerd) over open netwerken worden verzonden. De Commissie neigt ertoe, in iedere EU-lid-staat één of meer wettelijk erkende certificatie-instanties (CI's) in het leven te roepen, die als „notaris” zouden functioneren en als zodanig de openbare sleutels zouden bewaren.

5.3. Een wettelijk erkende CI zou dus publiekrechtelijke taken hebben; bovendien zou zo'n CI geen aanvullende functies en diensten mogen of kunnen uitoefenen die typerend zijn voor de privaatrechtelijke TTP's. Ook de Commissie is van mening dat er een duidelijk onderscheid tussen de twee soorten instanties dient te worden gemaakt. Het ESC is het hiermee eens; wel moet nog worden vastgesteld of de CI's openbare instanties zijn

dan wel door de overheid gemachtigde particuliere instanties. Aangezien het erom gaat dat hun functie wordt erkend en wettelijk wordt geregeld, is het ESC van mening dat iedere lid-staat in zijn keuze kan worden vrijgelaten.

5.4. Het ESC vraagt zich bovendien af of er altijd en in alle gevallen een CI moet worden opgericht, en of hun bevoegdheden tot alle bestaande systemen moeten worden uitgebreid. Sommige systemen (zoals SET) tellen honderdduizenden deelnemers, en dat aantal zal al snel oplopen tot enkele miljoenen. Het bewaren en beheren van losse sleutels wordt op die manier enorm ingewikkeld en duur. De eenvoudigste en goedkoopste oplossing is waarschijnlijk, TTP's die garanties kunnen bieden voor hun integriteit en ervaring, wettelijk te erkennen als „particuliere” CI's.

6. Slotopmerkingen

6.1. Het tamelijk ingewikkelde programma van de Commissie is goed doortimmerd, en het ESC keurt het in principe goed. Om datgene waar toch al eensgezindheid over bestaat, niet te hoeven herhalen, voegt het slechts enkele kritische opmerkingen toe die aan de discussie kunnen bijdragen.

6.2. Op het stuk van de interoperabiliteit ⁽²⁾ moedigt de Commissie de industrie en de internationale normalisatie-organisaties aan, technische en infrastructuurnormen te ontwikkelen om voor een veilig gebruik van de netwerken te zorgen. Zij bestudeert of het mogelijk is maatregelen te nemen die de werkzaamheden van Europese ondernemingen op dit gebied ondersteunen. Het ESC wijst erop dat de vaststelling van normen gevolgen heeft voor het concurrentievermogen van de Europese industrie ten opzichte van derde landen, en stelt derhalve voor dat de activiteiten van de Commissie worden ondergebracht bij de maatregelen die de Commissie zelf heeft voorgesteld in haar „Mededeling over het concurrentievermogen van de Europese informatie- en communicatietechnologie (ICT-industrie)” ⁽³⁾.

6.3. Daarnaast moet een strategie worden ontwikkeld om het gebruik van elektronische communicatie door het MKB te stimuleren. Behalve de verschillende maatregelen die het Comité in zijn advies over „Elektronische handel” ⁽⁴⁾ heeft voorgesteld, zou het nuttig zijn het MKB kant-en-klare oplossingen aan te reiken, op dezelfde manier als met TEDIS is gedaan. De Kamers van Koophandel en andere bedrijfstakorganisaties zouden van grote hulp kunnen zijn bij de penetratie van de nieuwe technologieën in de sector. Tegelijkertijd vestigt het ESC de aandacht op het feit dat de verspreiding van elektronische communicatie vergezeld moet gaan van een bewustmakingscampagne t.b.v. het MKB, over de risico's en kosten die aan de nieuwe technieken zijn

⁽²⁾ Zie de Mededeling, hoofdstuk IV, 3, blz. 27-28.

⁽³⁾ PB C 73 van 9.3.1998, blz. 1.

⁽⁴⁾ PB C 19 van 21.1.1998, blz. 72.

⁽¹⁾ Zie de Mededeling, hoofdstuk II, 2, blz. 10 e.v.

verbonden. Zoals altijd bij innovatie moeten ook op dit gebied de besluiten op een verantwoorde manier worden genomen, en moeten alle voor- en nadelen van de keuzen tegen elkaar worden afgewogen.

6.4. Een aspect dat impliciet aanwezig is in de Mededeling, maar dat niet expliciet wordt behandeld, is de bescherming van de consumenten, en meer in het algemeen van alle deelnemers aan de elektronische communicatie. Dit is een prioritair probleem, dat vanuit een internationaal-rechtelijk oogpunt tamelijk gecompliceerd is. De relatieve veiligheid van elektronische handtekeningen zorgt ervoor dat meer contracten op afstand worden gesloten. Terwijl de Europese en nationale voorschriften zonder interpretatieproblemen op contracten tussen kopers en verkopers van één en hetzelfde land kunnen worden toegepast, rijzen er mogelijk toch enige twijfels wanneer de contractpartijen uit verschillende EU-lid-staten afkomstig zijn, en het beschermingsniveau in deze landen verschilt. De situatie wordt pas echt ingewikkeld wanneer de koper of verkoper in een derde land is gevestigd. Het Comité is van mening dat de voorschriften m.b.t. de geldigheid van elektronisch tot stand gekomen contracten in een Europees juridisch kader moeten worden opgenomen. Er moet niet worden geprobeerd extraterritoriale werking aan de voorschriften toe te kennen, en het ESC keurt de vele pogingen in die richting door instanties uit derde landen dan ook af.

6.5. Er zal niet snel verbetering optreden in de uiteenlopende mate van bescherming van de consument (zowel in de wereld als tussen EU-lid-staten onderling): tot die tijd moet de consument, net als iedere gebruiker, worden geïnformeerd over het feit dat de „Europese” of „nationale bescherming” soms niet geldt voor contracten met leveranciers uit derde landen of andere EU-lid-staten. Hetzelfde kan worden opgemerkt m.b.t. de bepalingen inzake auteursrecht, burgerlijke vrijheden, vrijheid van meningsuiting en zedelijk gehalte (pornografie, enz.).

6.6. Een lastig probleem wordt gevormd door de belastingwetgeving, vooral op het gebied van de BTW. In principe valt te verwachten dat iedere regering zich met kracht zal verzetten tegen overeenkomsten of wetten die zich vertalen in derving van belastingopbrengst, evenals tegen systemen die belastingontduiking makkelijker maken. Het ESC vraagt zich af of de geplande Europese harmonisatie⁽¹⁾, waarbij de BTW afhankelijk van het hoofdverblijf van de koper wordt geïnd, ook op de elektronische handel kan worden toegepast, in het bijzonder ten opzichte van derde landen.

6.7. Het internationale karakter van Internet voegt een nieuwe dimensie toe aan het fraudeprobleem en de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Het strafrecht van de lid-staten loopt op dit gebied sterk uiteen, en is

soms zelfs afwezig. Naast de reeds geplande activiteiten⁽²⁾ zou de EU zich moeten inzetten voor een overtuigende harmonisatie en internationale samenwerking, die niet tot de belangrijkste landen beperkt mag blijven. Verder zou er in de EU voor moeten worden gezorgd dat instanties die met de bestrijding van criminaliteit zijn belast — met name Europol — adequate steun op het gebied van opleiding krijgen.

6.8. De vervanging van geschreven communicatie door elektronische communicatie vereist tot slot een zeer complex juridisch kader, dat een uitgebreid scala aan activiteiten omvat. Behalve een programma met initiatieven heeft de Commissie een tijdschema voor de werkzaamheden opgesteld: het ESC is uiteraard zeer verheugd over de goede voornemens van de Commissie, maar vraagt zich wel af of alle termijnen — vooral die verband houden met internationale afspraken — haalbaar zijn.

6.9. Nu moet eerst worden vastgesteld wat de grenzen zijn van de wetgevende bevoegdheden van de Europese Unie en de lid-staten. Het ESC is van mening dat niet alleen voorschriften nodig zijn om contracten rechtszekerheid te geven en om nationale wetten die de interoperabiliteit verhinderen ongeldig te verklaren, maar dat tevens ruim baan moet worden gegeven aan zelfregulering (via gedragscodes). Deze moet met name betrekking hebben op de compatibiliteit van de nieuwe systemen met de oude systemen, de zekerheid dat gesloten en open systemen aan dezelfde veiligheidsvoorschriften voldoen en dat deelnemers uit verschillende landen dezelfde voorwaarden genieten. Het optreden van de overheid moet beperkt blijven tot de controle op de functionering van de systemen en hun overeenstemming met de algemene beginselen van de interne markt.

6.10. Met betrekking tot de praktische uitvoering doet het Comité de volgende suggesties, als richtsnoeren voor de toekomstige — en in sommige gevallen zelfs dringende — initiatieven van de Commissie:

- de huidige definitie van het begrip „handtekening” die in wetten, regelingen en procedures wordt gebruikt zou moeten worden uitgebreid tot het begrip elektronische handtekening;
- het zetten van een elektronische handtekening moet een spontane, expliciete en controleerbare handeling zijn, waarop de ondertekenaar een volledige visuele en operationele controle heeft. Dit vereist een duidelijke en uniforme definitie, die echter voldoende flexibel moet zijn zodat ook handtekeningen die m.b.v. de bestaande en toekomstige technologie worden geplaatst, zijn inbegrepen;
- op redelijk korte termijn zouden alle burgers moeten kunnen beschikken over een instrument (bankpas, sociale zekerheidskaart, enz.) waarmee zij een elektronische handtekening kunnen zetten. Hiervoor is

⁽¹⁾ PB C 296 van 29.9.1997.

⁽²⁾ PB C 251 van 15.8.1997.

- een systeem van persoonlijke nationale registratienummers nodig, en uiteraard een centrale gegevensbank;
- de overheid moet zo snel mogelijk over de mogelijkheid beschikken om elektronische documenten uit te geven en te accepteren. De toegang zou, zeker in het begin, d.m.v. terminals kunnen geschieden die bij overheidsinstellingen worden geïnstalleerd;
- het is zaak, wereldwijd te zorgen voor de wederzijdse erkenning van de certificatie-instanties;
- in de grondwetten van bijna alle geciviliseerde landen wordt de vertrouwelijkheid van de correspondentie (het briefgeheim) gewaarborgd; uitzonderingen op deze regel zijn opgenomen in wetten. De elektronische communicatie zou op dezelfde wijze en volgens dezelfde criteria moeten worden beschermd.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lid-staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelnemen aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en houdende wijziging van Richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG”⁽¹⁾

(98/C 157/02)

De Raad heeft op 4 november 1997 besloten, overeenkomstig artikel 100 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pelletier.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting (vergadering van 25 maart 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 94 stemmen vóór bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Verbetering van de schadeloosstelling van slachtoffers van verkeersongevallen op het grondgebied van de Europese Unie is sinds het totstandkomen van de interne markt voor het verzekeringsbedrijf een punt van grote zorg geweest voor de communautaire wetgever.

1.2. Dit streven is te meer gerechtvaardigd daar het in het Verdrag gegarandeerde vrij verkeer van personen erdoor kan worden vergemakkelijkt en de interne markt er voor de burger een reëlere betekenis door krijgt.

1.3. Deze „vierde richtlijn motorrijtuigverzekering” moet worden gezien in de context van de toenemende mobiliteit van de Europese burgers, die regelmatig voor korte tijd in een andere lid-staat verblijven. Deze stromen

reizigers, die dikwijls aanzwellen in de vakantieperiodes, nemen gestaag toe in omvang en zijn verder ongelijk verdeeld over de verschillende lid-staten. Men kan in dit opzicht duidelijk „uitvoerlanden”, „invoerlanden” en „doorvoerlanden” onderscheiden.

1.4. De statistische kans op een ongeluk voor iemand die op reis is in een andere lid-staat dan de lid-staat van woonplaats, is reëel, zoals blijkt uit petitieën die bij het Europees Parlement zijn binnengekomen, ook al blijven de aantallen gering.

2. Voorgeschiedenis

2.1. Het systeem van de „groene kaart”, dat eind jaren '40 is ingevoerd op initiatief van de vervoerscommissie van de Verenigde Naties, heeft ervoor gezorgd dat ongevallen die in een ander land plaatsvinden en

⁽¹⁾ PB C 343 van 13.11.1997, blz. 11.

veroorzaakt zijn door in Europese landen verzekerde voertuigen, in het kader van een overeenkomst tussen groene-kaartbureaus gedekt zijn.

2.2. De Europese Commissie streeft al naar verdere verbetering van de schadeloosstelling van slachtoffers van verkeersongevallen in de Europese Unie sinds de eerste richtlijn motorrijtuigverzekering van 1972 (72/166/EEG), waarbij voorzien werd in een verplichte wettelijke aansprakelijkheidsverzekering in de gehele Europese Economische Gemeenschap van destijds. De tweede (84/5/EEG) en derde (90/232/EEG) richtlijn motorrijtuigverzekering hebben deze bescherming van de slachtoffers nog versterkt.

2.3. De tweede richtlijn van 30 december 1983 regelt, geïnspireerd door het groene-kaartmechanisme, het geval van het verkeersongeluk dat plaatsvindt in de lid-staat waar het slachtoffer woonachtig is en veroorzaakt wordt door een voertuig dat geregistreerd en verzekerd is in diezelfde lid-staat of in een andere lid-staat.

2.4. De derde richtlijn van 14 mei 1990, die het vrij verrichten van diensten op het terrein van motorrijtuigverzekeringen in de praktijk heeft mogelijk gemaakt, dekt de situatie waarin een ongeval in de lid-staat van woonplaats van het slachtoffer veroorzaakt wordt door een voertuig dat in diezelfde lid-staat geregistreerd is, maar verzekerd is bij een verzekeringsmaatschappij in een andere lid-staat op grond van het beginsel van het vrij verrichten van diensten.

2.4.1. Voornoemde richtlijn heeft alle gevestigde en niet-gevestigde verzekeraars die actief zijn op het gebied van motorrijtuigverzekeringen verplicht aan te sluiten bij het groene-kaartbureau en deel te nemen in het waarborgfonds.

2.5. De richtlijnen motorrijtuigverzekering maken het dus niet mogelijk op een bevredigende wijze de risico's te dekken van slachtoffers van verkeersongelukken die zich hebben voorgedaan buiten de lid-staat waar zij woonachtig zijn.

2.6. De Europese Commissie is zich van deze lacune bewust geworden en heeft in het begin van de jaren '90 het initiatief genomen deze kwestie voor te leggen aan de twee beroepsorganisaties van het verzekeringswezen die haar het beste een antwoord zouden kunnen geven, namelijk het Europees Verzekeringscomité en de Raad van Bureaus.

2.7. De Raad van Bureaus, die het groene-kaartmechanisme beheert, heeft een overeenkomst opgesteld voor de bescherming van bezoekers, teneinde rekening te houden met het geval van personen die zich tijdelijk in een andere lid-staat bevinden en daar slachtoffer van een verkeersongeval worden. Het is echter niet gelukt langs deze weg van de overeenkomst tot resultaten te komen, omdat het enerzijds niet mogelijk is gebleken alle bureaus tot overeenstemming te brengen, en omdat anderzijds de uitbreiding van de rechtstreekse vordering tot alle lid-staten — hoeksteen van het systeem van de schaderegelaar — niet kon worden gewaarborgd onder optimale voorwaarden van rechtszekerheid.

2.8. Nadat het onmogelijk gebleken was voor de sector een dermate gevoelige kwestie te regelen, heeft

het Europees Verzekeringscomité zich zonder meer uitgesproken voor een richtlijn als middel om overal in de Europese Unie een homogene bescherming te waarborgen en vooral om in alle lid-staten de mogelijkheid van een rechtstreekse actie tegen de WA-verzekeraar van de aansprakelijke persoon mogelijk te maken.

2.9. Naar aanleiding van een aantal petities van slachtoffers van verkeersongevallen die zich in een andere lid-staat dan hun eigen lid-staat hebben voorgedaan, waarin geklaagd werd over het uitblijven van schadevergoedingen en de traagheid van de procedures, is het Europees Parlement zich in 1995 met het onderwerp gaan bezighouden. De commissie juridische zaken heeft de heer Willy Rothley als rapporteur aangewezen; deze heeft de resolutie voorbereid die het Europees Parlement vervolgens op 26 oktober 1995, op grond van artikel 135B van het EG-Verdrag, heeft goedgekeurd.

2.10. De Europese Commissie is op het verzoek van het Europees Parlement ingegaan en heeft een voorstel voor een richtlijn geformuleerd, dat op de volgende beginselen stoelt:

- invoering van de mogelijkheid voor het slachtoffer een rechtstreekse vordering in te stellen tegen de WA-verzekeraar van de aansprakelijke persoon;
- elke verzekeringsonderneming in elke lid-staat van de Europese Unie moet een schaderegelaar aanwijzen;
- er moeten voorlichtingscentra worden opgericht die belast worden met het bijstaan van de rechtzoekenden bij het identificeren van de motorrijtuigverzekeraars en de schaderegelaars;
- er moet een verplichting worden ingevoerd voor de verzekeraar een voorstel tot schadeloosstelling te doen binnen een bepaalde termijn, waarop ook sancties komen te staan;
- wanneer geen schaderegelaar is aangewezen of wanneer de verzekeraar zich ontwijkend opstelt, moeten slachtoffers vergoed worden door een ad hoc schadevergoedingsorgaan in het land van woonplaats van het slachtoffer, dat vervolgens verhaal heeft op zijn pendant in de lid-staat waar het verkeersongeval zich heeft voorgedaan.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité oordeelt gunstig over het voorstel voor een richtlijn dat een onmisbare stap is op de weg naar een interne markt voor de consumenten, die bij ongevallen in het buitenland immers te maken kunnen krijgen met de volgende moeilijkheden:

- taalproblemen en communicatiestoornissen,
- problemen bij het identificeren van de veroorzaker van het ongeluk en diens verzekeraar,
- verschillen in de regeling van de aansprakelijkheid van de veroorzaker van het ongeluk,
- verschillen in procedureel recht en in schadeafwikkelingsprocedures tussen de lid-staten.

3.2. Het Comité hoopt dat de richtlijn spoedig zal worden goedgekeurd en dat de Europese Commissie er

de nodige ruchtbaarheid aan zal geven en dat ook in de lid-staten alle betrokkenen, dat wil zeggen overheden, beroepsorganisaties van verzekeraars, consumentenbonden, reisorganisaties, enzovoort, de regeling zullen promoten.

3.3. Vastgesteld wordt echter wel dat niet alleen bepaalde passages zouden kunnen verduidelijkt, maar dat in de betrokken beroepskringen een zekere twijfel blijft bestaan over het binnen de gestelde termijnen kunnen voldoen aan bepaalde verplichtingen die in het richtlijnvoorstel worden vastgelegd, met name de invoering van een „voorlichtingsregister” waarin de kentekens van de voertuigen vermeld staan, de gegevens betreffende de WA-motorrijtuigverzekeraar, alsmede naam en adres van de schaderegelaar.

3.4. Bijgevolg zou het verlengen van de termijn voor de tenuitvoerlegging van deze specifieke bepaling van de richtlijn de moeite van het overwegen waard zijn, in zoverre de instelling van een dergelijk register, dat op het ogenblik in verscheidene lid-staten niet in die vorm bestaat, de nodige tijd vergt omdat voor de technische en financiële middelen moet worden gezorgd die onmisbaar zijn voor het goed functioneren ervan.

3.5. De vraag welke kosten er verbonden zijn aan de tenuitvoerlegging van de voorgestelde richtlijn is door de betrokken kringen waarschijnlijk wel gesteld. Het Comité zou graag willen weten of de Europese Commissie getracht heeft, in het kader van de gebruikelijke notities over de verwachte effecten, de economische consequenties van haar initiatief in te schatten.

3.6. Het staat voor het Comité verder vast dat, als dit richtlijnvoorstel eenmaal is aangenomen, andere stappen zullen moeten volgen.

3.6.1. Ook al gaat het om een algemener vraagstuk, toch zou de Commissie haar gedachten moeten laten gaan over de mogelijkheden om de toegang van gelaedeerden tot de bewijsstukken te versnellen en te vergemakkelijken, met name wat de inzage van door de politie opgemaakte processen-verbaal betreft.

3.6.2. Het lijkt eveneens wenselijk op termijn de rechtsregels inzake schadevergoeding en schadeloosstelling op Europees niveau nader tot elkaar te brengen, ook al lijken op dit ogenblik de voorwaarden voor echte convergentie niet aanwezig.

3.6.3. Het Europees Verzekeringscomité heeft er van zijn kant toe bijgedragen de afhandeling van ongelukken in het buitenland in de praktijk te vergemakkelijken door een „Europees aanrijdingsformulier” te ontwikkelen, dat in veel lid-staten gebruikt wordt om verkeersongevallen op te nemen.

Rechtstreekse vordering

3.7. Het in de wetgevingen van alle lid-staten verankeren van het recht om een rechtstreekse vordering in te stellen tegen de WA-verzekeraar van de aansprakelijke persoon betekent onmiskenbaar een essentiële stap voorwaarts ter verbetering van de situatie van de slachtoffers. Voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland is het iets nieuws.

3.8. Het Comité stelt vast dat dit recht van rechtstreekse vordering alleen geldt voor slachtoffers die beantwoorden aan de in artikel 1 gestelde criteria, namelijk personen die slachtoffer zijn van ongevallen die zich hebben voorgedaan in een andere lid-staat dan hun land van woonplaats en die veroorzaakt zijn door een voertuig dat ingeschreven is in een andere lid-staat en dat verzekerd is bij een onderneming die gevestigd is in een andere lid-staat dan het land van woonplaats van het slachtoffer.

3.9. Het Comité vraagt zich af wat de redenen van die beperking zijn en vindt dat dit richtlijnvoorstel een goede gelegenheid zou zijn om van deze mogelijkheid een universeel recht te maken voor alle slachtoffers van verkeersongevallen die op het grondgebied van de Europese Unie hebben plaatsgevonden.

Aanwijzing van een schaderegelaar

3.10. De lid-staten moeten de nodige maatregelen treffen opdat verzekeringsmaatschappijen met een vergunning voor de dekking van de onder nummer 10 van de eerste richtlijn begrepen risico's, in iedere lid-staat een orgaan aanwijzen dat zich met de afhandeling van ongevallen bezighoudt. Deze nieuwe verplichting die aan de verzekeringsondernemingen wordt opgelegd, moet het voor het slachtoffer gemakkelijker maken stappen te ondernemen. Het is een voorwaarde die bij de lijst van formaliteiten komt die moeten worden vervuld om een vergunning voor de uitoefening van de betrokken branche te krijgen.

3.10.1. De aanwijzing van een dergelijke contactpersoon wordt zo een van de voorwaarden voor het verkrijgen van een Europese toelating.

3.11. Het Comité is ingenomen met de voorgestelde regeling, maar plaatst vraagtekens bij de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging ervan door de toezichthoudende autoriteiten. Deze zullen er namelijk voor moeten zorgen dat de verzekeringsmaatschappijen die reeds een vergunning hebben, een schaderegelaar aanwijzen, en zij zullen erop moeten toezien dat de vergunningsaanvragen compleet zijn. De Europese verzekeraars zouden de toezichthoudende autoriteiten in hun land van vestiging attent moeten maken op het belang van die nieuwe taak en moeten aandringen op een extra bepaling ter zake in het protocol betreffende de samenwerking tussen de autoriteiten die toezicht houden op het verzekeringswezen in de landen van de Europese Economische Ruimte, zoals gewijzigd in oktober 1997.

3.12. Deze nieuwe formaliteit lijkt geen al te zware eis te zijn voor de ondernemingen, in zoverre de lijst van natuurlijke personen en rechtspersonen die als schaderegelaar kunnen optreden niet begrensd is. De Commissie stelt namelijk in de toelichting op artikel 3 dat het „wat de keuze van de contactpersoon betreft, in de bedoeling ligt de ondernemingen zeer vrij te laten”. De verzekeringsondernemingen zullen dus gemakkelijk gebruik kunnen maken van de bestaande structuren: dochterondernemingen, bijkantoren, agentschappen, schadeafwikkelingsbureaus, enzovoort, of van natuurlijke personen die al als advocaat, mandataris, fiscaal vertegenwoordiger of als „vertegenwoordiger in het kader van de dienstverrichting” in de zin van artikel 6 van Richtlijn 90/618/EEG optreden.

3.13. De aanwijzing van een dergelijke contactpersoon verhindert de verzekeringsmaatschappij natuurlijk niet direct contact op te nemen met het slachtoffer of de slachtoffers. Deze flexibiliteit die het beroep op een schaderegelaar tot één van de mogelijkheden maakt om op te treden, is zeer belangrijk omdat op die manier rekening wordt gehouden met de verscheidenheid aan situaties, met name die waarin het slachtoffer verzekerd is voor juridische bijstand.

3.14. De omschrijving van de opdracht die de vertegenwoordiger aan de verzekeringsonderneming die hem heeft aangewezen bindt, dient ook flexibel te zijn ten einde te voorkomen dat de ondernemingen verplicht worden hun contractuele betrekkingen met externe personen of hun wijze van optreden op buitenlandse markten inhoudelijk te wijzigen. In artikel 3, lid 5 is voor de nodige souplesse gekozen.

3.15. Wat de beroepskwalificaties betreft waarover de schaderegelaar moet beschikken, zou expliciet aan de bepaling moeten worden toegevoegd dat hij met het slachtoffer in de officiële taal of talen van diens lid-staat van herkomst moet kunnen communiceren. Taalproblemen zijn namelijk een van de belangrijkste belemmeringen van een goed verloop van schadevergoedingsprocedures.

Het scheppen van de verplichting tot het doen van een voorstel tot schadeloosstelling

3.16. In artikel 3, lid 6 wordt bepaald dat de verzekeraar de verplichting moet worden opgelegd, onder bedreiging van sancties, binnen drie maanden een voorstel tot schadeloosstelling voor te leggen ingeval de aansprakelijkheid en de omvang van de schade vaststaan. Dit is zonder meer een essentiële bepaling in het richtlijnvoorstel, waar de doeltreffendheid van de richtlijn van afhangt en die tussenkomst van het schadevergoedingsorgaan, zoals omschreven in artikel 5, tot een uitzondering zou moeten maken.

3.17. Deze verplichting tot het doen van een schadeloosstellingsvoorstel bestaat al in Frankrijk sinds het in werking treden van de wet van 5 juli 1985. Dit systeem, dat een geldboete kent als sanctie op het uitblijven van een voorstel of op het doen van een onvoldoende serieus voorstel, functioneert al meer dan tien jaar tot tevredenheid van de verzekeraars en de verzekerden.

3.18. Overigens kan, eveneens aan de hand van de Franse ervaringen, worden vastgesteld dat het goed functioneren van de verplichting voor de WA-verzekeraar van de aansprakelijke om een schadeloosstellingsvoorstel te doen, afhankelijk is van een realistische beoordeling van de procedures voor het inschatten van lichamelijk letsel en materiële schade. Daarom wordt in de Franse verzekeringswet het begrip „graad van herstel van het slachtoffer” gehanteerd.

3.19. Dit begrip, dat trouwens overeenkomt met elders in de Europese Unie (België, Spanje, Portugal, Italië) gehanteerde maatstaven, zou de nodige aandacht moeten krijgen in zoverre het de voorgestelde maatregel

efficiënter zou kunnen maken zowel vanuit het oogpunt van de verzekeraars gezien als vanuit dat van de slachtoffers van ongevallen.

3.20. Het Comité vraagt zich af of het mogelijk zou zijn tot een akkoord te komen over een toevoeging aan het slot van de alinea na het tweede streepje van lid 6, die als volgt zou kunnen luiden: „en met name de graad van genezing van het slachtoffer bekend is”. Een dergelijke toevoeging heeft echter alleen zin als het hanteren van dat begrip in de lid-staten vrij algemeen gebruikelijk is.

3.21. Dit streven naar realisme zou ook een reden moeten zijn om toe te voegen dat het verzoek tot schadeloosstelling van het slachtoffer of van een van diens vertegenwoordigers met redenen dient te worden omkleed en alle elementen dient te bevatten die nodig zijn om de schadeomvang te beoordelen.

Invoering van een register

3.22. Het voorlichtingscentrum waarvan sprake is in artikel 4, lid 1 heeft hoofdzakelijk tot taak een register bij te houden van de in de lid-staat gestalde motorrijtuigen van de WA-verzekeraars die deze voertuigen dekken en van de schaderegelaars ... teneinde het vinden van de verzekeraar van de aansprakelijke gemakkelijker te maken, wat de eerste noodzakelijke stap is om een procedure tot schadeloosstelling te kunnen beginnen.

3.23. Het Comité kan de verwezenlijking van een dergelijke structuur ter ondersteuning van de slachtoffers van verkeersongevallen, die bovendien een extra middel moet vormen om het onverzekerd rondrijden aan te pakken, slechts toejuichen, maar het vraagt zich wel af of de invoering ervan haalbaar is binnen de in het richtlijnvoorstel gestelde termijnen.

3.24. Er dient namelijk op een aantal problemen te worden gewezen:

- in verscheidene lid-staten beschikken verzekeraars die de wettelijke aansprakelijkheid dekken van bezitters van wagenparken, niet systematisch over informatie over het kenteken van ieder voertuig apart;
- het is op het ogenblik niet in alle lid-staten mogelijk de verzekeraar te identificeren aan de hand van het kenteken. Een dergelijk systeem bestaat wel in Duitsland en in Oostenrijk, terwijl in Frankrijk en in Italië het kenteken gelieerd is met de verzekeringsnemer;
- bestaande bestanden die min of meer beantwoorden aan hetgeen in artikel 4 beoogd wordt, worden beheerd door een of meer entiteiten (overheid, beroepsorganisaties, onafhankelijk orgaan, enz.) die de tijd moeten krijgen om samen voor één enkel „loket” te zorgen.

3.25. Het Comité dringt er in ieder geval op aan dat een extra lange termijn, van bijvoorbeeld 30 maanden in plaats van 24, wordt geaccepteerd. Een dergelijke

termijn lijkt namelijk realistisch om alle lid-staten in staat te stellen, overeenkomstig de nationale en communautaire voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens, één enkel voorlichtingscentrum te creëren dat, zo mogelijk aan de hand van gemeenschappelijke normen, betrouwbare gegevens verzamelt. Al naargelang de situatie zal dit gebeuren op basis van allerlei bestaande niet-volledige registers en voorzieningen.

3.26. Bovendien zal, dankzij een dergelijke termijn, zoveel mogelijk profijt kunnen worden getrokken uit de interessantste nationale ervaringen die met gegevensbestanden zijn opgedaan. Zo kent de Spaanse verzekeringsmarkt sinds maart 1996 bijvoorbeeld een goed functionerend voorlichtingsregister; sinds die tijd geven de verzekeraars namelijk aan hun waarborgfonds de kentekens van de door hen verzekerde voertuigen, hun naam en adres, de aard van het contract (jaarcontract, tijdelijk, enz.), de geldigheidsduur ervan, gegevens over het automerk en het registratienummer van de verzekeringsmaatschappij bij de controle-instantie door, zonder noemenswaardige problemen.

Voorwaarden waarop het schadevergoedingsorgaan optreedt

3.27. In het richtlijnvoorstel wordt op gedetailleerde wijze beschreven onder welke voorwaarden schadevergoedingsorganen kunnen optreden om slachtoffers van ongevallen schadeloos te stellen in gevallen waarin de bepalingen van artikel 3 niet door de ondernemingen in acht worden genomen.

3.27.1. Het betreffende artikel 5 fungeert als vangnet en zal, zoals de Commissie in de toelichting stelt, alleen in zeer zeldzame gevallen worden toegepast.

3.28. Dit schadevergoedingsorgaan zal, al naargelang de lid-staat, waarschijnlijk óf het waarborgfonds zijn, óf het groene-kaartbureau. Er zal in ieder geval voor moeten worden gezorgd dat de lid-staten op het ogenblik dat zij de richtlijn in nationale wetgeving omzetten, de nodige voorzieningen treffen om de twee doelstellingen van dit artikel ook echt te verwezenlijken:

- de bestaande structuren de materiële en financiële middelen geven om slachtoffers soms flinke schadevergoedingen uit te betalen;
- instaan voor een goed verlopende vereffening tussen schadevergoedingsorganen die in de Toelichting dan wel elkaars „pendant” genoemd worden, maar heel goed organen van een heel andere aard kunnen zijn, zoals b.v. een waarborgfonds van de lid-staat van woonplaats van het slachtoffer dat verhaal moet nemen op het groene-kaartbureau van de lid-staat waar het ongeval heeft plaatsgevonden.

3.29. Daar twee verschillende bestaande structuren als schadevergoedingsorgaan kunnen gaan optreden, zou het misschien nuttig zijn in een bijlage bij de richtlijn

een lijst op te nemen van de schadevergoedingsorganen die in iedere lid-staat in de zin van artikel 5 zullen gaan functioneren. Die lijst, die regelmatig zou moeten worden bijgesteld, zou de rechtszekerheid kunnen vergroten.

3.30. Er zou ook kunnen worden gedacht aan een aanhangsel bij de bestaande overeenkomsten tussen groene-kaartbureaus en waarborgfondsen, ten einde te verzekeren dat de termijn van twee maanden waarbinnen het schadevergoedingsorgaan moet optreden inderdaad kan worden nageleefd.

3.30.1. Die oplossing zou het bovendien mogelijk maken langs bilaterale weg de uitwisseling van informatie te regelen over het getaxeerde schadebedrag, om gewaagde schattingen te voorkomen.

3.31. Artikel 6 betreft gevallen waarin de verzekeraar niet kon worden geïdentificeerd en voorziet in een vergoeding van het slachtoffer door het waarborgfonds van de lid-staat van woonplaats. Het zou nuttig zijn als de Europese Commissie nader zou kunnen aangeven om welke situaties het daarbij precies gaat.

3.31.1. Namelijk:

- het in artikel 4 bedoelde voorlichtingscentrum heeft dan kennelijk niet goed gefunctioneerd en heeft, om welke reden dan ook, niet de naam en het adres van de WA-verzekeraar en van diens vertegenwoordiger kunnen mededelen,
- ofwel, de identificatie van de verzekeraar is niet mogelijk gebleken om objectieve redenen: het gaat om een vluchtmisdrijf waarbij het kenteken niet kon worden vastgesteld, het contract was niet geldig, enz.

4. Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

4.1. Geografisch gezien beperkt de werkingssfeer van de richtlijn zich tot de lid-staten van de Europese Unie. Het Comité vraagt zich af of het haalbaar en wenselijk is het toepassingsgebied van de richtlijn ook uit te breiden tot ongevallen die in andere landen plaatsvinden.

4.2. Er kunnen verschillende situaties worden onderscheiden:

- ook de lid-staten van de Europese Economische Ruimte (IJsland, Noorwegen en Liechtenstein) zouden onder de communautaire richtlijn moeten vallen in het kader van de akkoorden die gesloten zijn tussen de EU en de EER;
- Zwitserland, dat aan verschillende lid-staten van de EU grenst, vormt een probleem apart omdat het land geen lid is van de EER. Er worden op het ogenblik bilaterale onderhandelingen gevoerd tussen de autoriteiten van de EU en die van Zwitserland en daarbij is men onlangs gestuit op de problemen van de modaliteiten van het transitoverkeer. Het Comité

zou willen weten of de bestaande juridische mogelijkheden toelaten dat de in de richtlijn beoogde bescherming van de gelaedeerden wordt uitgebreid tot communautaire ingezetenen die slachtoffer worden van een verkeersongeval op Zwitsers grondgebied. Een oplossing in de zin van een overeenkomst van het type van de multilaterale waarborgovereenkomst zou op korte termijn haalbaar kunnen zijn;

- de Midden- en Oost-Europese landen hebben ook gemeenschappelijke grenzen met verschillende lidstaten en krijgen een toenemende stroom auto's te verwerken. Zij zullen vast ooit lid worden van de Europese Unie en voor sommige beginnen de toetredingsonderhandelingen al op 31 maart 1998. Zij doen mee met het groene-kaartsysteem en zijn partij geworden bij de multilaterale waarborgovereenkomst. In afwachting van hun lidmaatschap, zou moeten worden nagegaan wat er kan worden bereikt via de weg van de overeenkomst;
- de situatie van andere derde landen ligt uit juridisch oogpunt gevoeliger. Wat b.v. te denken van het geval (waarin artikel 1 niet voorziet) van een verkeersongeluk veroorzaakt door een voertuig met een kenteken van buiten de Europese Unie, dat wordt bestuurd door een Amerikaanse eigenaar en dat gedekt is door een verzekeringswaarborg afgegeven door een onderneming die gevestigd is in de Europese Unie.

4.2.1. In artikel 1 worden namelijk het kenteken en de verzekering onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld. Er schijnen echter situaties te bestaan waarin deze niet zonder meer met elkaar verbonden zijn.

4.3. Het Comité stelt overigens vast dat er veel verschillen zijn in de regelingen voor de afgifte van kentekenbewijzen binnen de Europese Unie, zowel wat de autoriteiten betreft die belast zijn met de afgifte van de nummerplaten, wat de voorwaarden ervoor betreft, de termijn waarbinnen van plaat kan worden gewisseld, enz. Dit is een onderwerp dat niet aan de orde komt in de richtlijnen betreffende motorvoertuigen.

4.3.1. Deze kwestie zou op de agenda moeten worden geplaatst in de context van enkele gevallen van „wilde” vrije dienstverlening op autobielgebied.

Artikel 2

4.4. Het Comité is voorstander van de uitbreiding van het recht om een directe vordering in te stellen tot alle gelaedeerden in de zin van artikel 1, lid 2 van Richtlijn 72/166/EEG. Het stelt dus voor dit artikel als volgt te herformuleren:

„Iedere lid-staat draagt er zorg voor dat iedere gelaedeerde in de zin van artikel 1, lid 2 van Richtlijn 72/166/EEG een rechtstreekse vordering kan instellen tegen de verzekeraar van de wettelijk aansprakelijke partij”.

Artikel 3

4.5. Het lijkt functioneel daarbij te vermelden dat de schaderegelaar met het slachtoffer moet communiceren in de taal van laatstgenoemde. Deze aanvulling zou als volgt aan lid 4 kunnen worden toegevoegd:

„Hij moet met het slachtoffer communiceren in de taal of de officiële talen van het land van woonplaats van deze persoon”.

4.6. Lid 6 van dit artikel, waarvan de formulering essentieel is voor het goed functioneren van de regeling betreffende het voorstel tot schadeloosstelling, dient op drie punten te worden aangevuld.

4.7. In de eerste plaats kan zich het geval voordoen dat het verzoek om schadeloosstelling van het slachtoffer door de verzekeraar wordt afgewezen omdat het bedrag exorbitant hoog zou zijn, waarbij de verzekeraar dan binnen drie maanden zijn afwijzing moet motiveren.

4.7.1. Onder „voorstel tot schadeloosstelling” valt zonder twijfel ook het voorstel om niets uit te keren, maar het lijkt het Comité verstandiger de bepaling expliciet te formuleren zoals in artikel 5, lid 1, na het tweede streepje, waar wordt gezegd „of geen met redenen omkleed antwoord heeft gegeven”.

4.7.2. Zo zou dus in artikel 3, lid 6, na het eerste streepje na „een voorstel tot schadeloosstelling voorlegt” het volgende zinsdeel moeten worden ingevoegd: „of precies met redenen omkleedt waarom het verzoek tot schadevergoeding wordt afgewezen”.

4.8. Ook zou nader moeten worden aangegeven hoe het verzoek tot schadevergoeding eruit moet zien; gezien de sancties op het niet geven van een antwoord of van een passend antwoord op het verzoek, is het nl. van belang dat ervoor gezorgd wordt dat dit verzoek zo volledig mogelijk is en zo duidelijk mogelijk wordt gemotiveerd.

4.8.1. Het zou dus nuttig zijn in de eerste alinea van lid 6 het bijvoeglijk naamwoord „gemotiveerd” toe te voegen voor „verzoek tot schadevergoeding”.

4.9. De formulering van de tekst na het tweede streepje (van lid 6), waarin gesteld wordt dat de verzekeraar „een passend antwoord geeft” zou duidelijker moeten worden. De beide genoemde voorwaarden kunnen, maar hoeven namelijk niet tezamen te worden vervuld; er zou dus beter „en/of” dan „en” geschreven kunnen worden.

Artikel 4

4.10. Het zou functioneel kunnen zijn al in artikel 4 te verwijzen naar het waarborgfonds. Zo zou aan het slot van het derde lid van dit artikel kunnen worden

toegevoegd: „, alsmede naam en adres van het in lid 4 van artikel 1 van Richtlijn 84/5/EEG bedoelde orgaan”.

4.11. In dit artikel waarin wordt opgesomd welke informatie relevant is om de afwikkeling van het ongeval te vergemakkelijken, worden verplichtingen vastgelegd ten aanzien van de uitwisseling van informatie tussen lid-staten en verzekeringsondernemingen. Jammer genoeg worden schadevergoedingsorganen in de verschillende lid-staten niet verplicht onderling dergelijke informatie uit te wisselen. De Commissie erkent in de toelichting bij het richtlijnvoorstel het volgende: „de samenwerking tussen de voorlichtingscentra is in elk geval onontbeerlijk om in het land van woonplaats van het slachtoffer de kentekenplaat van het voertuig en de naam van de verzekeraar te vernemen, aangezien deze gegevens uitsluitend in het land waar het voertuig is gestald ingeschreven staan”.

4.11.1. Het Comité acht het nuttig in artikel 4 expliciet naar de samenwerking te verwijzen en stelt daarom voor een nieuw lid 4 aan artikel 4 toe te voegen, dat als volgt luidt:

„4. De lid-staten nemen de nodige maatregelen om de uitwisseling van informatie tussen de overeenkomstig het eerste lid van dit artikel opgerichte voorlichtingscentra te vergemakkelijken.”

Artikel 6

4.12. Om elk misverstand te voorkomen, zou het misschien nuttig zijn het begin van de eerste zin „Indien de verzekeraar niet kan worden geïdentificeerd” te vervangen door „Wanneer een voorlichtingscentrum er niet in is geslaagd de verzekeraar van een in zijn lid-staat geregistreerd voertuig te identificeren,”.

Artikel 7

4.13. Gezien de problemen die de totstandbrenging van het in artikel 4 bedoelde register met zich zou kunnen brengen, adviseert het Comité de in lid 1 genoemde termijn van vierentwintig maanden te verlengen tot dertig maanden.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (gecodificeerde versie)”

(98/C 157/03)

De Raad heeft op 9 maart 1998 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 maart 1998 goedgekeurd; rapporteur was de heer Pelletier.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting van 25 en 26 maart 1998 (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 96 stemmen vóór, 1 tegen, bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie heeft haar diensten op 1 april 1987 opgedragen om uiterlijk nadat besluiten voor de tiende maal zijn gewijzigd, over te gaan tot constitutieve of officiële codificatie ervan.

1.2. In de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Edinburgh, die in december 1992 plaatsvond, werden noodzaak en belang van dit soort codificatie bevestigd. Bij deze codificatie moet het normale wetgevingsproces van de Gemeenschap integraal in acht worden genomen.

1.3. Aangezien geen enkele inhoudelijke wijziging in de betrokken wetteksten mag worden aangebracht, zijn het Europees Parlement, de Raad en de Commissie bij het Interinstitutioneel Akkoord van 20 december 1994 een versnelde werkmethode voor de officiële goedkeuring van gecodificeerde teksten overeengekomen.

1.4. Het Comité is zonder meer tevreden over onderhavige codificatie, waarmee de transparantie en de leesbaarheid van de betrokken richtlijnen worden verhoogd. Deze werden namelijk herhaaldelijk en substantieel gewijzigd. Omwille van efficiency en duidelijkheid moest dus tot codificatie worden overgegaan, waarbij de richtlijnen tot één enkele tekst werden samengevoegd. Bovendien zullen deze teksten de referenties zijn waarvan de kandidaat-lid-staten bij het overnemen van de communautaire verworvenheden moeten uitgaan.

1.5. Deze codificatie vormt een aanvulling op de mededelingen die het Comité reeds had onderzocht en die ertoe strekten, de reikwijdte van de richtlijnen duidelijk aan te geven.

2. Het toepassingsgebied van de codificatie

2.1. Het codificatievoorstel betreft de volgende basisrichtlijnen:

- 73/183/EEG: Opheffing van beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden van banken en andere financiële instellingen;
- 77/780/EEG: Eerste bankenrichtlijn;
- 89/299/EEG: Eigen vermogen kredietinstellingen;
- 89/646/EEG: Tweede bankenrichtlijn;
- 89/647/EEG: Solvabiliteitsratio kredietinstellingen;
- 92/30/EEG: Toezicht op kredietinstellingen op geconsolideerde basis;
- 92/121/EEG: Toezicht op en beheersing van grote risico's van kredietinstellingen.

2.2. Tevens heeft het voorstel betrekking op de volgende richtlijnen tot wijziging van de basisrichtlijnen.

2.2.1. Richtlijn 77/780/EEG — Eerste bankenrichtlijn

- 85/345/EEG: Specifieke uitvoeringsvoorschriften voor Griekenland;
- 86/137/EEG: Uitgestelde toepassing voor enkele lid-staten;
- 89/646/EEG: Tweede bankenrichtlijn;
- 95/26/EEG: Bedrijfseconomisch toezicht op verzekerings- en beleggingsondernemingen; „post BCCI”⁽¹⁾;
- 96/13/EEG: Permanente uitsluiting van bepaalde instellingen.

⁽¹⁾ BCCI — Bank of Credit and Commerce International.

2.2.2. Richtlijn 89/299/EEG — Eigen vermogen

- 91/633/EEG: Uitvoering van Richtlijn 89/299/EEG met betrekking tot algemene risico's in het bankbedrijf;
- 92/16/EEG: Speciale voorschriften voor hypothecaire instellingen in Denemarken;
- 92/30/EEG: Toezicht op geconsolideerde basis.

2.2.3. Richtlijn 89/646/EEG — Tweede bankenrichtlijn

- 92/30/EEG: Toezicht op geconsolideerde basis;
- 95/26/EEG: Bedrijfseconomisch toezicht verzekerings- en beleggingsondernemingen.

2.2.4. Richtlijn 89/647/EEG — Solvabiliteitsratio

- 91/31/EEG: Definitie van multilaterale ontwikkelingsbanken;
- 92/30/EEG: Toezicht op geconsolideerde basis;
- 94/7/EG: Definitie van multilaterale ontwikkelingsbanken;
- 95/15/EG: Technische definitie van de „A”-zone;
- 95/67/EG: Definitie van multilaterale ontwikkelingsbanken;
- 96/10/EG: Erkenning van contractuele verrekening door de bevoegde autoriteiten („Contractual Netting”).

2.3. Het is zaak dat deze lijst in de nabije toekomst wordt aangevuld in het licht van de goedgekeurde richtlijnen inzake het kredietbedrijf. Hierbij moet, in volgorde van prioriteit, gedacht worden aan de volgende richtlijnen:

- 93/6/EEG: Kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen;
- 94/19/EG: Systeem van depositogaranties;
- 91/308/EEG: Voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld;
- 86/635/EG: Jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen van banken en andere financiële instellingen;
- 89/117/EG: Verplichtingen betreffende openbaarmaking van jaarstukken voor in een lid-staat gevestigde bijkantoren van krediet- en financiële instellingen die hun hoofdkantoor buiten deze lid-staat hebben;

2.3.1. Gelet op de juridische beperkingen van de codificatieprocedure (geen inhoudelijke wijzigingen en overname van het recht als zodanig) zou het wellicht beter zijn om er bij de Commissie op aan te dringen, in de toekomst te kijken naar de mogelijkheid om de geldende teksten te herschrijven. Dat zou een soepelere en ook doeltreffendere methode zijn.

2.3.2. Gelet op het nut van gecodificeerde teksten voor de kandidaat-lid-staten, is het absoluut zaak dat onderhavig voorstel tot codificatie zo snel mogelijk wordt goedgekeurd.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lid-staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per vaartuig over de binnenwateren”

(98/C 157/04)

De Raad heeft op 11 september 1997 besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 75, lid 1, sub c) van het Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor vervoer en communicatie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Giesecke.

Het Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting d.d. 25 en 26 maart 1998 (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 105 stemmen vóór bij 1 onthouding is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Geharmoniseerde voorschriften voor zowel het internationale als het binnenlandse vervoer van gevaarlijke goederen op de Europese binnenwateren die met elkaar in verbinding staan, zijn noodzakelijk.

1.2. De Rijn is de drukst bevaren waterweg ter wereld. Vanwege het grote economische belang van de Rijn voor Midden-Europa gelden voor de Rijnvaart sinds 1868 de regels van de zgn. „Akte van Mannheim”.

Op basis van deze rechtsgrondslag heeft de Centrale Commissie voor de Rijnvaart voorschriften opgesteld voor het vervoer van gevaarlijke goederen met binnenvaartschepen (ADNR). Deze omvatten ook belangrijke regels voor de opleiding van de bemanning.

De ADNR-voorschriften zijn door alle Rijnstaten in nationale wetgeving omgezet, zodat de ADNR thans geldt voor alle waterwegen in Midden-Europa die met elkaar in verbinding staan.

1.3. Oostenrijk heeft de bepalingen van de ADNR in 1997 zij het met enkele onbetekenende wijzigingen als „ADN-verordening” overgenomen voor het vervoer over de Donau.

1.4. De kandidaat-lid-staten hebben eigen nationale voorschriften; voor zover ze een actieve rol in het internationale vervoer spelen, hebben ze bilaterale overeenkomsten op basis van de ADNR afgesloten.

1.5. De overige landen in Europa kennen eigen nationale voorschriften.

1.6. Alle genoemde landen zijn betrokken bij de onderhandelingen die sinds 1996 in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de VN (ECE) worden gevoerd over een bindende overeenkomst voor het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen met binnenvaartschepen.

1.7. Binnen de ECE zijn reeds soortgelijke overeenkomsten bereikt voor het internationale vervoer over de weg en per spoor. D.m.v. EU-richtlijnen zijn deze

internationale overeenkomsten omgezet in nationaal recht van de lid-staten.

1.8. Om intermodaal vervoer van gevaarlijke goederen op een hoog peil te brengen en de beschikbare vervoerscapaciteit van de binnenvaart op dit gebied te benutten, moeten er ook voorschriften voor de internationale en nationale binnenvaart worden opgesteld.

1.9. Om zo snel mogelijk in heel Europa tot een gemeenschappelijke regeling voor het vervoer van gevaarlijke goederen met binnenschepen te kunnen komen, is het noodzakelijk dat de ECE haar werkzaamheden zo snel mogelijk afrondt. Daarbij zou liefst helemaal geen afbreuk mogen worden gedaan aan het hoge veiligheidsniveau van de ADNR-voorschriften.

2. Het richtlijnvoorstel van de Commissie

2.1. Het richtlijnvoorstel van de Commissie heeft tot doel de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke goederen op de Europese binnenwateren te vergroten. Het voorziet in gelijke concurrentievoorwaarden op technisch gebied en vergemakkelijkt de afwikkeling van het vervoer voor transportbedrijven en verladers.

2.2. Om de medewerking van de kandidaat-lid-staten en andere Europese landen bij besluiten over het vervoer van gevaarlijke goederen op de Europese binnenwateren te waarborgen, heeft de Commissie niet de ADNR tot rechtsgrondslag van haar richtlijn gemaakt, maar de pan-Europese ADN.

2.3. De Commissie onderstreept daarbij dat zij de veiligheidseisen van de ADN in overeenstemming wil brengen met de desbetreffende ADNR-voorschriften.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is ingenomen met de voorstellen van de Commissie. De thans vigerende strengste veiligheidsnormen, nl. die van de ADNR, moeten via de ADN, die

nog aangevuld moet worden, ook van toepassing zijn op zowel het internationale als het binnenlandse vervoer over de binnenwateren in Europa.

3.2. De essentiële technische voorschriften van de ADN werden met de „European Provisions concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterway (ADN)” reeds in 1997 overgenomen en gepubliceerd. Het gaat er nu om dat er zo snel mogelijk een alomvattende overeenkomst wordt uitgewerkt.

3.3. Hoewel nog niet alle details van de definitieve overeenkomst bekend zijn en in de richtlijn dus niet zonder enig risico naar deze overeenkomst kan worden verwezen, is het Comité erover verheugd dat de Commissie al zo vroeg actie heeft ondernomen.

3.3.1. Bij dit risico denkt het Comité vooral aan:

- de overgangsbepalingen van de ADN zouden a.g.v. de onderhandelingen met de kandidaat-lid-staten en de overige landen iets bij de ADN-bepalingen kunnen achterblijven;
- minder strenge (afwijkingen in de) eisen die worden gesteld aan de erkende classificatiebureaus c.q. de autoriteiten die de certificaten afgeven.

3.4. Indien de ADN en de ADN niet goed op elkaar afgestemd worden, dan dreigt het gevaar dat binnenlands vervoer aan twee verschillende regelingen tegelijk onderworpen zal zijn: de ADN (overeenkomstig de richtlijn) voor binnenvaartschepen die niet over de Rijn varen en de ADN voor binnenvaartschepen die binnenlands vervoer via de Rijn verzorgen.

3.5. Volgens artikel 5, lid 3 van de voorgestelde richtlijn dient een lid-staat bij ongevallen eerst de Commissie te informeren en haar beslissing af te wachten, voordat er eventuele maatregelen getroffen kunnen worden.

Mocht er spoed geboden zijn, dan moet de lid-staat — hangende de voltooiing van de procedure, zoals bedoeld in artikel 5, lid 3, — gerechtigd zijn, onmiddellijk voorlopige en qua duur beperkte maatregelen te nemen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. De Commissie zou er bij de lid-staten op moeten aandringen, vaart te zetten achter de ADN-onderhandelingen binnen de in 1995 opgerichte gemeenschappelijke werkgroep VN-ECE/CCNR, zodat de kaderovereenkomst liefst nog in 1998 kan worden gesloten.

4.2. Het Comité steunt de inspanningen van de Commissie om zich aan te sluiten bij de ADN, zodat de voorschriften vlot op hoog niveau geharmoniseerd kunnen worden. Het mag echter niet de bedoeling van de Commissie zijn om de plaats van de lid-staten in te nemen.

4.3. De EU zou er bij de bilaterale onderhandelingen met kandidaat-lid-staten op moeten aansturen dat de ADN-overeenkomst nog vóór de toetreding wordt geratificeerd, om te bereiken dat de voorschriften ook in de LMOE zo snel mogelijk worden omgezet.

4.4. In dit verband wijst het Comité erop dat bepaalde ADN-voorschriften in tegenspraak zijn met de VOS-richtlijn⁽¹⁾; omzetting van deze richtlijn levert de binnenvaart grote problemen op, omdat de richtlijn van de ADN afwijkt.

4.4.1. Het ontluchten van restdampen is in sommige lid-staten tijdens de vaart niet meer toegestaan, bij potentiële afvalverwerkingsinstallaties echter nog niet mogelijk. De binnenvaart heeft dus met extra hoge afvalverwerkingskosten te kampen.

4.4.2. Het Comité vreest dat deze problemen zullen leiden tot een verschuiving van vervoer via de veilige en milieuvriendelijke binnenvaart naar het (spoor)wegvervoer.

⁽¹⁾ PB L 365 van 31.12.1994, blz. 24-33.

Brussel, 25 maart 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 82/714/EEG van 4 oktober 1982 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen”

(98/C 157/05)

De Raad heeft op 2 februari 1998 besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 75 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor vervoer en communicatie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 maart 1998 goedgekeurd; rapporteur was de heer Kielman.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting (vergadering van 25 maart 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 101 stemmen vóór, 1 stem tegen bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Het voorstel van de Commissie

1.1. Het hoofddoel van het onderhavige voorstel is Richtlijn 82/714/EEG van 4 oktober 1982 aan te passen aan de inmiddels gemaakte technische vooruitgang teneinde de veiligheid te verbeteren en het zeer milieuvriendelijke vervoer over de binnenwateren te bevorderen.

1.2. Momenteel zijn binnenschepen qua technische voorschriften aan verschillende regelingen onderworpen, t.w.:

1.2.1. Het herziene reglement betreffende scheepvaartinspecties op de Rijn van 1 januari 1995, de zgn. Rijnvoorschriften, goedgekeurd door de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCNR). Dit reglement is van toepassing binnen het door de herziene Akte van Mannheim (1868) bestreken gebied en is wettelijk bindend voor de landen (België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Zwitserland) die het hebben ondertekend.

1.2.2. De Richtlijn 82/714/EEG van 4 oktober 1982 van de Raad. Deze richtlijn is uiteraard bindend voor de lid-staten van de EU en moet in bepalingen van nationaal recht worden omgezet. Lid-staten evenwel met binnenwateren die niet met het internationale waterwegennet in verbinding staan, kunnen vaartuigen op deze waterwegen van de voorschriften van de Richtlijn vrijstellen. Dat internationale waterwegennet omvat slechts 6 lid-staten t.w. Oostenrijk, België, Frankrijk, Luxemburg, Duitsland en Nederland.

1.2.3. De aanbevelingen van (uniforme) technische voorschriften voor binnenvaartuigen van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN-ECE). Deze aanbevelingen geldend voor het gebied buiten de EU en gespecificeerd in de bijlage bij Resolutie nr. 17 (14 oktober 1981) van de werkgroep „Vervoer over de binnenwateren” zijn echter niet wettelijk bindend maar mogen worden goedgekeurd.

1.3. Er zijn echter ook verschillen in de vereiste technische niveaus binnen de onder punt 2.2 genoemde regelingen. Het gevolg daarvan is dat er, ondanks het bestaan van een internationaal waterwegennet, dat sedert de aanleg van het Rijn-Main-Donaukanaal in

1992 de Zwarte Zee met de Noordzee verbindt, geen gemeenschappelijke norm voor de op dit waterwegennet varende schepen bestaat.

1.4. Daarom bestaat er dringend behoefte aan een bijwerking van de in Richtlijn 82/714/EEG neergelegde technische voorschriften aan de hand van de meest recente Rijnvoorschriften. Immers daarin zijn de meest actuele veiligheidsnormen, die hun waarde in de praktijk hebben bewezen, verankerd, redenen waarom ook de VN-ECE voor deze benadering heeft gekozen. In combinatie met de goedkeuring van gemeenschappelijke technische normen kan dan een interne markt voor binnenvaartdiensten tot stand gebracht worden.

1.5. In de aangehechte tabel 1 wordt aangegeven wanneer de technische voorschriften voor binnenschepen ingevolge de voorgestelde herziening van kracht worden en welke de aard van de inspecties zal zijn. In de overgangsregelingen wordt aangegeven wanneer alle schepen aan de normen moeten voldoen. Tenslotte zal ieder vaartuig dat opereert op de aangegeven binnenwateren voorzien zijn van een communautair certificaat en is de interne markt gerealiseerd.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Met de realisering van de genoemde maatregel zal het vervoer over de binnenwateren veiliger worden, een samenhangend geheel van technische voorschriften voor binnenschepen in de EU worden vastgesteld en zal tot harmonisatie op pan-Europees niveau worden bijgedragen.

2.2. Wat betreft de harmonisatie op pan-Europees niveau dienen de geassocieerde landen die met het communautaire waterwegennet in verbinding staan (Bulgarije, Tsjechië, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije) aan de voorschriften van de herziene Richtlijn te voldoen.

2.3. Daardoor wordt het vervoer over de binnenwateren vergemakkelijkt, zal een modale verschuiving naar het waterwegennet worden bevorderd en de milieuproblematiek, gelet op het milieuvriendelijke karakter van dit vervoer, beter beheersbaar worden.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Van belang is dat passagiersschepen die gebouwd zijn om meer dan 12 passagiers te vervoeren ook onder het toepassingsgebied van de gewijzigde Richtlijn gaan vallen evenals drijvende werktuigen en drijvende inrichtingen. Een en ander onder de voorwaarden zoals vermeld in artikel 8, lid 4 van de gewijzigde Richtlijn.

3.2. Zeeschepen blijven buiten het toepassingsgebied van de gewijzigde Richtlijn onder voorwaarde dat zij voorzien zijn van de vereiste scheepsattesten.

3.3. Een belangrijk bijkomend voordeel van geharmoniseerde technische specificaties is dat scheepsvervoer en andere toeleveringsbedrijven van deze sector voor een grotere interne markt kunnen produceren en dat

harmonisering van de concurrentievoorwaarden in de binnenvaartmarkt wordt bevorderd.

4. Conclusies

4.1. Het Economisch en Sociaal Comité is het eens met dit voorstel tot wijziging van Richtlijn 82/714/EEG van 4 oktober 1982 op basis van de in bovengenoemde punten gememoreerde uitgangspunten. Het is zich bewust van het grote belang van de harmonisatie van de binnenvaartmarkt als belangrijk onderdeel van de vervoersmarkt.

4.2. Het Comité dringt erop aan dat de Commissie de consequenties van de harmonisatie van de binnenvaartmarkt in kaart brengt waarbij alle betrokkenen hun inbreng hebben waaronder de sociaal-economische partners.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

TABEL 1

Technische voorschriften voor binnenschepen ingevolge de voorgestelde herziening van Richtlijn 82/714/EEG

Categorie	Tijdvak	Aard van de inspectie
Nieuwe vaartuigen	vanaf 1.7.1998	Volledige conformiteit met de technische voorschriften van de nieuwe bijlage II, gelijkwaardigheid met de Rijnvoorschriften
In gebruik zijnde vaartuigen met een communautair certificaat	vanaf 1.7.1998	Conformiteit met de overgangsbepalingen van hoofdstuk 24, nieuwe bijlage II
In gebruik zijnde vaartuigen waarvan de kiel vóór 1.1.1970 is gelegd, welke alleen op de eigen binnenlandse waterwegen van een lid-staat worden gebruikt en waarvoor geen communautair certificaat (als bedoeld in artikel 8, lid 2, tweede streepje) is afgegeven	vanaf 1.7.1998 tot 1.1.2005	Afgifte van certificaten met specificatie van punten waarop het vaartuig niet aan de voorschriften van (de nieuwe) bijlage II voldoet. Bij vervanging of wijziging moet op deze punten dan wel aan het bepaalde in bijlage II worden voldaan
In gebruik zijnde vaartuigen die voor het eerst binnen de werkingssfeer van de richtlijn worden gebracht, namelijk: passagiersschepen voor meer dan 12 mensen; drijvende werktuigen; drijvende inrichtingen en installaties	van 1.7.1998 t/m 31.7.2003 voor passagiersschepen en van 1.7.1998 t/m 31.7.2008 voor andere vaartuigen	Zie boven

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's — 'Een communautaire strategie voor de bevordering van warmtekrachtkoppeling (WKK) en het wegnemen van belemmeringen voor de ontwikkeling ervan'”

(98/C 157/06)

De Commissie heeft op 23 oktober 1997 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor energie, nucleaire vraagstukken en onderzoek, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bernabei.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting (vergadering van 25 maart 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Europese Commissie heeft het Economisch en Sociaal Comité — evenals de Raad, het Europees Parlement en het Comité van de Regio's — een mededeling toegezonden over „Een communautaire strategie voor de bevordering van warmtekrachtkoppeling (WKK) en het wegnemen van belemmeringen voor de ontwikkeling ervan”. Deze mededeling volgt op het Witboek⁽¹⁾ van de Commissie, waarover het Comité tot zijn spijt eens te meer niet is geraadpleegd.

1.2. Het Commissiedocument vormt tevens een antwoord op het verzoek van het Europees Parlement om het gebruik van warmtekrachtkoppeling in de lid-staten te stimuleren en de huidige belemmeringen uit de weg te nemen. Bovendien is het een reactie op de aanbeveling van de Raad „Energie” van 27 mei 1997 om een communautaire strategie uit te stippelen voor de bevordering van duurzame energiebronnen en warmtekrachtkoppeling (WKK), die verder zullen bijdragen tot een verbetering van het rendement in de energiesector.⁽²⁾ Het Comité heeft reeds adviezen uitgebracht over strategieën ter vermindering van de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen⁽³⁾, en over strategieën ter bevordering van duurzame energie⁽⁴⁾, energie-efficiëntie en rationeel energiegebruik⁽⁵⁾. Ten slotte heeft de Raad „Energie” van 8 december 1997 een resolutie inzake de bevordering van een communautaire WKK-strategie goedgekeurd.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1. Het doel van de Commissie is om, in het kader van het energiebeleid van de EU, een strategie voor te

stellen „die de ontwikkeling van WKK in Europa en de penetratie ervan op de Europese energiemarkt als energiebesparend en milieuvriendelijk systeem voor de productie van warmte en kracht zal vergemakkelijken” (COM(97) 514 def., § 6). Deze strategie moet worden gebaseerd op maatregelen die elkaar zowel op het niveau van de Gemeenschap als van de lid-staten aanvullen, en dient tevens te sporen met de andere takken van communautair beleid.

2.2. Nadat de Commissie een overzicht heeft gegeven van de wetgeving⁽⁶⁾, de technologische maatregelen — met name in het kader van Joule en Thermie — en de niet-technologische maatregelen — met name in het kader van SAVE en Synergie, evenals Phare, Tacis, MEDA en de financieringen van de EIB — wijst zij op een reeks factoren die warmtekrachtkoppeling en de ontwikkeling van WKK-installaties in de lid-staten in verschillende mate in de weg staan, te weten:

2.2.1. economische belemmeringen: problemen bij de toegang tot primaire energiebronnen en ontbreken van prijsconcurrentie, algemene en specifieke financieringsmoeilijkheden, het feit dat de milieukosten bij concurrerende energiebronnen niet worden geïnternaliseerd, de moeilijke relatie tussen zelfopwekkers en elektriciteitsproducenten op het stuk van vrije toegang tot het net, te lage vergoedingen voor terugvoer van elektriciteit aan het net en hoge tarieven voor stand-by- en top-up-leveringen;

2.2.2. belemmeringen i.v.m. de wetgeving: lastige en tijdrovende procedures voor het verkrijgen van vergunningen, en het ontzeggen van het recht op toegang tot het net;

⁽¹⁾ Een energiebeleid voor de Europese Unie.

⁽²⁾ Resolutie van de Raad over klimaatverandering — Energieraad van 27 mei 1997.

⁽³⁾ De energiedimensie van klimaatveranderingen: PB C 19 van 21.1.1998.

⁽⁴⁾ Energie voor de toekomst: hernieuwbare energiebronnen — Groenboek voor een communautaire strategie: PB C 206 van 7.7.1997 en Altener II: PB C 19 van 21.1.1998.

⁽⁵⁾ SAVE II, PB C 82 van 19.3.1996.

⁽⁶⁾ Aanbeveling van de Raad (77/714/EEG) van 25 oktober 1977; Aanbeveling van de Raad (88/611/EEG) van november 1988; Het energiehandvest; De richtlijn inzake de liberalisering van de interne elektriciteitsmarkt — Richtlijn 96/92/EG: PB L 27 van 30.1.1997; De belasting van energieproducten: PB C 139 van 6.5.1997.

2.2.3. institutionele belemmeringen: onevenwichtige en ondoorzichtige verhouding tussen particuliere bedrijven met WKK-installaties en openbare nutsbedrijven, die veelal een dominerende positie innemen;

2.2.4. specifieke belemmeringen: met name voor afstandsverwarming en -koeling, die in Europa technologisch gezien nog onvoldoende ontwikkeld en te duur zijn.

2.3. Binnen het samenhangende kader voor de tenuitvoerlegging van een communautair energiebeleid ter verbetering van het concurrentievermogen van Europese ondernemingen op de wereldmarkt, de milieubescherming en de voorzieningszekerheid, waar het Comité onlangs nog ten volle mee heeft ingestemd⁽¹⁾, schetst de Commissie nu een nieuwe communautaire strategie voor warmtekrachtkoppeling. Deze strategie is gebaseerd op het streven, het ter vervanging van bestaande installaties geïnstalleerde WKK-vermogen in 2010 te verdubbelen en de inzet van de bestaande installaties met 30 % te verhogen, zodat het aandeel van warmtekrachtkoppeling in de totale elektriciteitsproductie stijgt van 9 tot 18 %, waardoor de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen met 4 % zou dalen.

3. Warmtekrachtkoppeling in internationaal verband

3.1. Tijdens de in december jl. te Kyoto gehouden Conferentie inzake de wereldwijde klimaatverandering, zijn voor alle partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties specifieke streefwaarden vastgesteld voor de vermindering van de emissies van broeikasgassen in 2010 (ten opzichte van 1990): – 8 % voor de EU-lidstaten, – 7 % voor de VS, en – 6 % voor Japan.

3.2. Hiermee wordt een verbindende milieu-eis toegevoegd aan het vooral in geïndustrialiseerde landen gehanteerde algemene vereiste, namelijk om het energieverbruik in te dammen, de voorzieningszekerheid te vergroten en brandstoffen efficiënter te gebruiken.

3.3. Inmiddels staat vast dat de WKK-technologie een van de weinige technologieën is waarmee zowel de energie-efficiëntie als de bescherming van het milieu in belangrijke mate zijn gediend.

3.4. Ook de VS en Japan hebben al lang geleden het nut van ontwikkeling van WKK ingezien. In dit verband hebben zij algemene en specifieke wetten uitgevaardigd, waarmee belasting- en andere faciliteiten en nieuwe

financieringsmogelijkheden worden geboden en programma's voor research en demonstratie op het gebied van WKK zijn uitgebreid.

3.5. Sommige van deze wetten kunnen wellicht model staan voor een nog uit te stippelen doeltreffend WKK-beleid in de EU.

4. Een Europese strategie voor warmtekrachtkoppeling

4.1. Het Comité is over het algemeen zeer ingenomen met het initiatief van de Commissie om een communautaire strategie ter bevordering van warmtekrachtkoppeling voor te stellen.

4.2. Het Comité wijst er wel op dat de daarin beschreven doelstelling, nl. verdubbeling van het aandeel van WKK in de totale elektriciteitsproductie van 9 % naar 18 % in het jaar 2010, zeer ambitieus is en nog de nodige inspanningen zal vergen. Het onderstreept dat dit doel alleen kan worden verwezenlijkt indien de lidstaten volledig gehoor geven aan wat de Gemeenschap van hen vraagt. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de verschillende uitgangssituaties en de uiteenlopende marktbehoeften.

4.3. Ten slotte benadrukt het Comité dat de door de Raad goedgekeurde algemene richtsnoeren alleen bij de concrete nationale doelstellingen en actieplannen zullen aansluiten indien dwarsverbanden kunnen worden gelegd tussen de programma's van de afzonderlijke lidstaten en de grote lijnen van het meer algemene communautaire energiebeleid, dat betrekking heeft op alle energiebronnen en -technologieën, en dat gebaseerd is op de consensus van de partijen en niet van bovenaf is opgelegd.

4.4. Volgens het Comité moeten alle in de nationale systemen voor energievoorziening aanwezige mogelijkheden worden benut, ondanks hardnekkige structurele verschillen, zodat de WKK-technologieën aanzienlijk worden uitgebreid en doordringen tot de sectoren elektriciteit en afstandsverwarming en -koeling.

4.4.1. In tal van lidstaten zijn nog altijd thermo-elektrische installaties met laag energierendement in gebruik die werken op energiebronnen welke een hoge uitstoot van vervuilende stoffen veroorzaken. Volgens het Comité kan de WKK-technologie de meest geschikte oplossing bieden wanneer de vraag naar elektriciteit gepaard gaat met een grote, langdurige warmtebehoefte. Bij het aanwijzen van locaties voor nieuwe WKK-installaties dient rekening te worden gehouden met de commerciële mogelijkheden van warmte, koeling en ontzilting.

⁽¹⁾ PB C 19 van 21.1.1998.

4.4.2. De meest efficiënte oplossing zou zijn, nieuwe WKK-installaties met een hoog rendement te bouwen, en tegelijkertijd oudere installaties met een laag rendement die meer vervuiling veroorzaken, te sluiten dan wel te moderniseren; hiervoor zouden de lid-staten de WKK-Richtlijn moeten toepassen. Volgens het Comité is het zaak dat de Commissie dit probleem in de gaten houdt en controleert of deze aanpak in de nationale programma's voldoende tot uiting komt, o.m. naar aanleiding van Richtlijn 96/92/EG⁽¹⁾ over de interne elektriciteitsmarkt en de toekomstige herziening van de Richtlijn over grote verbrandingsinstallaties.

4.4.2.1. De vraag naar elektriciteit in Europa vertoont een permanent stijgende lijn. Worden nieuwe productie-installaties gebouwd om aan deze grotere vraag te voldoen, dan moet voorrang worden gegeven aan WKK-installaties, mits dat realiseerbaar is en ook economisch gezien voordeel oplevert, in de zin van lagere kosten voor de eindgebruikers.

5. Ontwikkelingsperspectieven voor afstandsverwarming en -koeling, en ontzilting

5.1. Met betrekking tot de sector afstandsverwarming is het Comité ermee eens dat WKK een belangrijke bijdrage kan leveren, ondanks de sterk uiteenlopende situaties in Europa als gevolg van weersomstandigheden, maar ook van actieve stimuleringsmaatregelen en subsidies van regeringen en initiatieven van lokale overheden, op grond van sociale kosten-batenanalyses van WKK ten opzichte van meer traditionele oplossingen.

5.2. Hoewel de systemen voor afstandskoeling, de zgn. „district cooling systems” (DCS), minder zijn ingeburgerd (1 500 van in totaal 7 000 installaties), zou de aanleg van zulke systemen volgens het Comité moeten worden gestimuleerd, rekening houdend met de specifieke weers- en milieu-omstandigheden. Dat kan d.m.v. kleinschalige en flexibele proefprojecten; in dit verband verdient het DCS-experiment tijdens de Expo '98 van Lissabon speciale aandacht.

5.3. Deze positieve ervaringen kunnen worden uitgebreid, mits de belemmeringen i.v.m. wetgeving worden overwonnen en een oplossing wordt gevonden voor de financiering van de investeringen, die vanwege hun aard pas na lange tijd enigszins winstgevend zijn. In een gedereguleerde economie zal het besluit om in warmtekrachtkoppeling te investeren, afhangen van de te verwachten opbrengst uit kapitaal in vergelijking met alternatieve investeringen.

5.4. Hetzelfde kan worden opgemerkt over de gecombineerde productie van elektriciteit en ontzilting van

zeewater, een procédé dat van bijzonder belang is voor gebieden als het Middellandse-Zeegebied of bepaalde eilandregio's. Alle bovenstaande voorstellen kunnen zonder meer op deze techniek worden toegepast.

5.5. Volgens het Comité dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de situatie in de LMOE, vooral de landen die kandidaat zijn voor het lidmaatschap van de EU, waar de afstandsverwarming in het verleden op grote schaal is ingevoerd en tot op de dag van vandaag tientallen miljoenen inwoners van warmte voorziet. Het Comité is van mening dat de voorwaarden en middelen aanwezig zijn — d.m.v. Phare, Tacis en Synergy — om ingrijpende modernisering en innovaties uit te voeren die een aanzienlijke energiebesparing, een verbetering van de kwaliteit van het milieu en een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen tot gevolg hebben.

6. Warmtekrachtkoppeling in de industrie- en dienstensector

6.1. De Commissie bevestigt in haar Mededeling dat ook in de industrie- en dienstensector grote mogelijkheden voor WKK in het verschiet liggen. Het vooronderzoek is onlangs afgerond, maar het is wenselijk de resultaten up-to-date te maken, om betrouwbare en gekwantificeerde voorspellingen te kunnen doen.

6.2. Het Comité beveelt de Commissie aan, dit onderzoek zo spoedig mogelijk van start te laten gaan, en op een nauwkeurige beoordelingsmethode te baseren; de resultaten van het onderzoek kunnen de lid-staten helpen bij het voorbereiden van ontwikkelingsplannen voor afstandsverwarming en -koeling in de industrie- en dienstensector.

6.3. *Het opheffen van de belemmeringen voor WKK*

6.3.1. Bovengenoemd vooronderzoek heeft ook inzicht gegeven in de wettelijke en institutionele belemmeringen die de ontwikkeling van investeringen in de industrie- en dienstensector in veel landen hebben vertraagd.

6.3.2. Deze moeilijkheden komen voornamelijk tot uiting in de betrekkingen tussen bedrijven die WKK-installaties tot stand hebben gebracht of willen brengen en bedrijven die netwerken van openbaar nut beheren (onrendabele prijzen voor teruggevoerde elektriciteit, weigering van sommige energiedistributiebedrijven om energie aan te kopen, hoge kosten voor noodleveringen en stand-bydiensten, moeilijke toegang tot netwerken, enz.).

6.3.3. Al deze kwesties dienen te worden geregeld in het kader van de definitieve uitvoering van Richtlijn 96/92/EG inzake de liberalisering van de interne elektriciteitsmarkt.

⁽¹⁾ PB L 27 van 30.1.1997.

6.3.4. Het ESC zegt de Commissie zijn steun toe voor het nauwgezet controleren van de correcte toepassing van de voorschriften uit de elektriciteitsrichtlijn door de lid-staten, zodat ook oneigenlijke belemmeringen voor de ontwikkeling van warmtekrachtkoppeling zo snel mogelijk uit de wereld worden geholpen.

6.3.5. In deze context is het bijgevolg zaak, bedrijven met WKK-installaties en openbare nutsbedrijven aan te moedigen samen te werken op het gebied van productie en transport van energie via het elektriciteitsnet.

6.3.6. Het Comité gaat dan ook akkoord met de aanpak van de Mededeling, die nieuwe vormen van overeenkomsten stimuleert, om specifieke doelstellingen op het stuk van efficiency en technologische innovatie te bereiken.

6.3.7. Met betrekking tot het gebruik van energiebronnen voor WKK-installaties deelt het Comité de opvattingen van de Commissie over het belang van aardgas in de toekomst. Wel dringt het erop aan, de nodige aandacht aan het gebruik van bepaalde duurzame energiebronnen, met name biomassa, te besteden.

6.4. Internalisering van milieukosten

6.4.1. De keuze voor het gebruik van warmtekrachtkoppelingstechnologieën in de industrie- en dienstensector, en met name bij elektriciteitsdistributiebedrijven, is in verschillende landen op economische hindernissen gestuit; het besluit om in WKK te investeren, werd immers louter op grond van de potentiële opbrengst voor de afzonderlijke bedrijven genomen.

6.4.2. Het besluit van ondernemers om een aanzienlijke hoeveelheid financiële middelen te investeren, ketst dikwijls af op de overweging dat het veel gemakkelijker is stoom te blijven produceren in oude en inefficiënte maar volledig afgeschreven installaties, en elektriciteit van het net af te nemen of zelf elektriciteit te produceren zonder de daarbij vrijkomende warmte te benutten.

6.4.3. De Commissie heeft duidelijk de noodzaak gevoeld aan deze situatie een einde te maken door te bevestigen dat warmtekrachtkoppeling een van de weinige instrumenten is waarmee de uitstoot van broeikasgassen kan worden teruggedrongen, en waarmee aanzienlijke besparingen in het energieverbruik te verwezenlijken zijn.

6.4.4. Om bestaande WKK-initiatieven te beschermen en nieuwe te stimuleren, worden in de Mededeling van de Commissie twee afzonderlijke maatregelen voorgesteld: 1) internalisering van de externe kosten en van de milieuvoordelen in de kosten van energieverbruik, d.m.v. fiscale stimulansen, en 2) mobilisering van traditionele en alternatieve financiële instrumenten om bij

te dragen aan het rendement van investeringen in WKK-installaties in de industrie- en de dienstensector.

6.4.5. Het instrument „internalisering van de externe kosten” stamt uit het vijfde milieu-actieprogramma, dat eind 1995 door de Raad en het Europees Parlement is goedgekeurd. Het is tevens terug te vinden in het voorstel voor een richtlijn tot herstructurering van de regelingen voor de belasting van energieproducten, dat vanwege de complexiteit van de materie en de door het Verdrag vereiste unanimiteit nog steeds bij de Raad in behandeling is.

6.4.6. Voorgesteld wordt, voor de hele Gemeenschap een minimumbelasting voor energieproducten vast te stellen, en de door WKK-installaties geproduceerde elektriciteit en warmte van deze belasting vrij te stellen.

6.4.7. De gedachte hierachter is, dat investeringen in warmtekrachtkoppeling zo weer rendabel worden gemaakt, en bedrijven in die zin worden gestimuleerd.

6.4.8. Op 29 oktober 1997 heeft het ESC een advies⁽¹⁾ goedgekeurd waarin wordt ingegaan op de mogelijke positieve gevolgen van en problemen i.v.m. de uitvoering van het beginsel van een selectieve en geharmoniseerde belasting van het energieverbruik, als instrument om de milieuvoordelen van zeer efficiënte energie-installaties te completeren.

6.4.9. Het ESC wijst er niettemin op dat de Commissie ter bevordering van een rationeel energieverbruik onverwijld verdere mogelijkheden moet onderzoeken om de energie- en milieuvoordelen van warmtekrachtkoppeling in haar fiscaal beleid te verdisconteren (zie paragraaf 4.7 van de Mededeling). In dit verband moeten er echter ook plannen worden opgesteld voor de afname van warmte en warm water en dienen de nodige stimuleringsmaatregelen te worden genomen om ervoor te zorgen dat de productie en de afname van warmte zoveel en zo doeltreffend mogelijk met elkaar in evenwicht worden gebracht.

6.4.10. In sommige lid-staten, maar ook in Japan en de VS, kunnen voorbeelden van specifieke fiscale stimuleringsmaatregelen worden aangewezen (bijvoorbeeld een gedeeltelijke belastingaftrek bij investeringen, verhoging van het afschrijvingspercentage gedurende de eerste jaren, enz.), die door de lid-staten in aanmerking zouden kunnen worden genomen.

6.5. Mobilisering van financieringsinstrumenten

6.5.1. De voorbereidende studies die in opdracht van de Commissie zijn verricht naar de stand van zaken en de toekomstperspectieven van warmtekrachtkoppeling in Europa, wijzen erop dat de ontwikkeling van deze

⁽¹⁾ PB C 19 van 21.1.1998.

sector wordt belemmerd door een tekort aan beschikbare financiële middelen voor investeringen in matig of weinig rendabele projecten met een te lange terugverdientijd.

6.5.2. Om een voorbeeld te geven: als een onafhankelijke studentenflat de beschikking zou hebben over kapitaal, dan zou de investering hiervan in een WKK-installatie jaarlijks waarschijnlijk 9 % voordeel opleveren. Dit is meer dan de 7 % reëel die van effecten mag worden verwacht. De investering in WKK zou dus een verstandige belegging zijn. De industriector, die met andere risico's te maken heeft dan het onderwijs, kan een rendement van 15 tot 25 % verlangen; warmtekrachtkoppeling is alleen verantwoord in een continu werkend industrieel bedrijf met een grote behoefte aan warmte en elektriciteit, zoals chemische en staalfabrieken. Overheidsbedrijven als grote ziekenhuizen hebben nog met een andere beperkende factor te maken, nl. dat investeringen in WKK misschien wel economisch verantwoord zijn, maar dat zij kunnen worden verhinderd door bezuinigingen op investeringsuitgaven van de overheid.

6.5.3. Tot nu toe zijn de meeste resultaten op het gebied van warmtekrachtkoppeling in Nederland geboekt. Zonder het stimuleringsbeleid dat de regering de afgelopen jaren heeft gevoerd, zouden echter veel minder van dit soort installaties zijn gebouwd, zoals in het verslag over Joule II uit februari 1995 wordt benadrukt⁽¹⁾.

6.5.4. In veel landen zijn op vergelijkbare gronden diverse soorten economische en financiële steun verleend, zoals subsidies en leningen tegen gunstige voorwaarden. Volgens het verslag van het Internationaal Energie Agentschap⁽²⁾ wordt warmtekrachtkoppeling in veel lid-staten beschouwd als een „infant industry”, die in de startfase dient te worden beschermd.

6.5.5. Terugblikkend in de tijd zijn enkele belangrijke voorbeelden aan te wijzen. De investeringen werden vaak voor zo'n 25 à 40 % gedekt door subsidies, en de kosten voor het maken van haalbaarheidsstudies werden nog zwaarder gesubsidieerd⁽²⁾. Voor Canada, de Verenigde Staten en Japan gelden vergelijkbare cijfers.

6.5.6. Toch lijkt de Commissie dit punt in haar Mededeling enigszins buiten beschouwing te laten, wellicht omdat deze materie hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van de lid-staten valt.

6.5.7. Het Comité is van mening dat een verstandig evenwicht moet worden gezocht tussen de liberalisering van de interne markt, de beginselen van het communautaire mededingingsbeleid op het stuk van steunregelingen, de doelstellingen van de strategie tot verdubbeling van het WKK-aandeel in het jaar 2010, evenals, nu meer

dan ooit, de internationale afspraken waartoe de EU zich in het kader van de conferentie van Kyoto heeft verbonden.

6.5.8. In dit verband dringt het Comité er bij de Commissie op aan, de lid-staten aan te sporen alle maatregelen te nemen die nodig zijn om investeringen in WKK-installaties met name via zachte leningen te steunen, zodat deze initiatieven daadwerkelijk iets opleveren en geen concurrentievervalsing in de hand werken. Alleen op die manier kan het ambitieuze doel, de geïnstalleerde WKK-capaciteit in het jaar 2010 te verdubbelen in een volledig geliberaliseerde interne energiemarkt, worden bereikt.

6.5.9. Verder wordt in de Mededeling voorgesteld steun van de Europese Investeringsbank aan WKK-projecten uit te breiden; ook andere Europese en internationale financiële instellingen, zoals de EBWO en de Wereldbank, zouden soortgelijke maatregelen moeten nemen. Daarnaast zal het nieuwe beheer van de regionale structuurfondsen een belangrijke impuls kunnen geven aan de ontwikkeling van deze sector in regio's die met een achterstandssituatie te kampen hebben.

7. De bijdrage van de communautaire programma's aan de ontwikkeling van WKK

7.1. Volgens het Comité moeten de programma's Phare en Tacis, m.b.v. de onderzoeksresultaten van Synergy en (voor Latijns-Amerika) Alure, in sterkere mate worden ingeschakeld voor de bouw van WKK-installaties in de LMOE en Latijns-Amerika, om snel grote vorderingen te maken op het gebied van energiebesparing, rationeel energiegebruik en bestrijding van milieuvervuiling. Met betrekking tot het MEDA-programma wordt opgemerkt dat dit programma momenteel geen steun aan de infrastructuur- en energiesector omvat, wat wel het geval zou moeten zijn. De opzet van dit programma dient derhalve te worden bijgesteld.

7.2. De communautaire programma's op het gebied van O&TO en D, met name Joule en Thermie, zijn sinds jaar en dag gericht op specifieke onderwerpen i.v.m. warmtekrachtkoppeling. Hoewel algemeen wordt erkend dat de technologie op het gebied van WKK, koeling en ontzilting relatief vergevorderd is, zijn er toch nog technische en economische verbeteringen mogelijk die het gebruik van warmtekrachtkoppeling t.o.v. de traditionele energiesystemen kunnen bevorderen.

7.2.1. Binnen het vijfde kaderprogramma voor O&TO zal veel aandacht moeten worden geschonken aan problemen i.v.m. energie en milieu. De nieuwe „problem solving”-aanpak van daarmee verband houdende kernactiviteiten, met name „de stad van de toe-

⁽¹⁾ Joule II-project voor D-G XVII, februari 1995, blz. 13.

⁽²⁾ Zie onder andere het onderzoek „Combined heat and power generation in IEA member countries” van het Internationaal Energie Agentschap, oktober 1994.

komst”, „geavanceerde energiesystemen” en „aquatische technologieën” zou moeten bijdragen aan de opwaardering van WKK en met name van WKK-projecten op mini- en microschaal, dicht bij de verbruikscentra. Zoals de Commissie zelf al heeft benadrukt, kunnen dergelijke projecten geavanceerde oplossingen bieden en behoorlijke kosten- en energiebesparingen met zich brengen.

7.2.2. Bovendien is een zeer belangrijke rol weggelegd voor het programma SAVE II en in mindere mate ook voor Altener II; deze programma's zouden innovatieve oplossingen moeten bieden, met eenduidige technische voorschriften, en moeten zorgen voor een vlotte commercialisering en penetratie op de markt, waar WKK-technieken in de toekomst op eigen kracht moeten kunnen concurreren.

7.2.3. De Commissie is van plan deze programma's in het kader van een allesomvattend meerjarenprogramma voort te zetten; het Comité spreekt zijn goedkeuring uit over de integratie van WKK in deze strategie, waarover het een apart advies zal uitbrengen.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Het Comité is overtuigd voorstander van het Commissie-initiatief voor een communautaire strategie ter bevordering van warmtekrachtkoppeling in combinatie met afstandskoeling en afvalwaterzuivering. Het is namelijk van mening dat dit de enige manier is waarop de Europese Unie de in Kyoto aangegane verplichting tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen kan naleven, in overeenstemming met de recente denkbeelden over energie-efficiëntie en duurzame ontwikkeling.

8.2. Het Comité beveelt de Commissie aan, eerst de adviezen van de communautaire instellingen af te wachten, en daarna een specifiek „actieplan” vast te stellen waarin de algemene beleidslijnen kunnen worden gecoördineerd met de keuzen en besluiten van de lid-staten, waarbij ook naar de grote structuurverschillen moet worden gekeken. Het Comité hoopt dat dit actieplan aan het onlangs gepresenteerde kaderprogramma voor energie wordt toegevoegd, zodat de communautaire initiatieven op energiegebied meer samenhang en zichtbaarheid krijgen.

8.3. De lid-staten blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor het nieuwe beleid. Zij moeten zo spoedig mogelijk de in etappes te realiseren specifieke nationale WKK-doelstellingen voor het jaar 2010 vaststellen, en instrumenten hiervoor aanwijzen.

8.4. Het succes van de Europese strategie voor de ontwikkeling van warmtekrachtkoppeling staat of valt

met de doeltreffendheid van de samenwerking tussen de Commissie en de lid-staten.

8.5. Het Comité dringt erop aan dat deze doelstelling de hoogste prioriteit krijgt, en doet de Commissie, het Europees Parlement en de Raad de volgende aanbevelingen:

8.5.1. de problematiek en de initiatieven ter bevordering van WKK moeten volledig worden opgenomen in het kader van de meerjarenstrategie voor een energiebeleid, ten behoeve van continuïteit en zekerheid van de maatregelen op dit gebied; hierbij dient rekening te worden gehouden met de verschillende uitgangssituaties en het subsidiariteitsbeginsel;

8.5.2. er moet een juist evenwicht tot stand worden gebracht tussen enerzijds de liberalisering van de interne markt en steunregelingen t.b.v. het milieu die door de beugel van het communautaire mededingingsbeleid kunnen, en anderzijds de strategische doelstellingen tot verdubbeling van het WKK-aandeel in het jaar 2010, evenals de internationale afspraken waartoe de EU zich in het kader van de conferentie van Kyoto heeft verbonden;

8.5.3. er dient voortdurend te worden gecontroleerd of de (toekomstige) richtlijnen over de interne markt voor elektriciteit en aardgas op correcte wijze door de lid-staten in nationaal recht worden omgezet, ten einde een groot deel van de wettelijke en institutionele belemmeringen voor WKK weg te nemen;

8.5.4. de nationale programma's voor herstructurering van de sector voor productie en transport van elektriciteit dienen te worden bewaakt en gecontroleerd;

8.5.5. er moet worden gezorgd voor een voortdurende uitwisseling van informatie en ervaringen tussen de lid-staten op het gebied van steun aan en stimulering van warmtekrachtkoppeling in de industrie- en diensten-sector en bij afstandsverwarming, -koeling en ontziltling;

8.5.6. er moet worden gezorgd voor het opstellen, verzamelen en verspreiden van geharmoniseerde statistieken over de stand van zaken en de ontwikkeling van warmtekrachtkoppeling in de lid-staten en de LMOE die kandidaat zijn voor het lidmaatschap van de EU;

8.5.7. er moeten concrete maatregelen worden vastgesteld voor de internalisering van externe en milieukosten d.m.v. fiscale en andere instrumenten, om de energie- en milieuvoordelen van warmtekrachtkoppeling te benutten;

8.5.8. er moeten wettelijke voorschriften komen ter bevordering van onderhandelingen met energiedistributiebedrijven inzake de aankoop van in WKK-installaties geproduceerde elektriciteit, naar het voorbeeld van

vergelijkbare initiatieven van het Europees Parlement op het gebied van duurzame energie;

8.5.9. het is zaak, communautaire en nationale financiële instrumenten te mobiliseren — met name zachte leningen — om investeringen in nieuwe WKK-installaties aan te moedigen en te bevorderen, door een programma voor de geleidelijke sluiting en modernisering van verouderde installaties op te stellen;

8.5.10. er dient een gemeenschappelijke methode te worden ontwikkeld om de kwaliteit van projecten voor de bouw van nieuwe WKK-installaties en/of modernisering van bestaande installaties te certifiëren aan de hand van gemeenschappelijke doeltreffendheids-criteria, onder meer om de financiering door de Gemeen-

schap en de lid-staten van goedgekeurde projecten te bevorderen;

8.5.11. onderzocht moet worden, of WKK-installaties kunnen worden opgenomen in het toekomstige systeem van verhandelbare emissierechten m.b.t. broeikasgassen; dit systeem wordt momenteel bestudeerd door de diensten van de Verenigde Naties, n.a.v. de in Kyoto gemaakte afspraken;

8.5.12. binnen de kernactiviteiten van het vijfde kaderprogramma voor O&TO en D, met name op het gebied van stadsplanning, geavanceerde energiesystemen en waterbeheer, dient voldoende ruimte te worden ingebouwd voor de nieuwe WKK-technologieën, vooral voor kleinschalige, flexibele en decentrale installaties.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Europese Unie verplaatsen”⁽¹⁾

(98/C 157/07)

De Raad heeft op 15 januari 1998 besloten, overeenkomstig artikel 235 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken, onderwijs en cultuur, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 februari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Whitworth.

Tijdens zijn 353e Zitting van 25 en 26 maart 1998 (vergadering van 25 maart) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen vóór, 4 stemmen tegen en bij 5 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Sedert het allereerste begin van de Europese Gemeenschap streeft de Commissie er overeenkomstig artikel 51 van het Verdrag naar om op het gebied van de sociale zekerheid de maatregelen voor te stellen die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van vrij verkeer van werknemers, en met name om te voorkomen dat de rechten van werknemers die zich van de ene naar de andere lid-staat verplaatsen, worden aangetast.

1.2. Met Verordening (EEG) nr. 1408/71 inzake de toepassing van de sociale-zekerheidsstelsels op werk-

nemers en zelfstandigen die zich met hun gezinnen binnen de Gemeenschap verplaatsen, werd o.m. beoogd, belemmeringen voor de grensoverschrijdende mobiliteit van werkenden op het gebied van staatspensioenen weg te nemen. Dit doel is met deze complexe en dikwijls gewijzigde Verordening inderdaad verwezenlijkt.

1.3. Verwezenlijking van hetzelfde doel op het gebied van bedrijfspensioenen is echter veel moeilijker gebleken. Dit is ongetwijfeld te wijten aan de zeer grote verscheidenheid aan pensioenregelingen en wetten en voorschriften dienaangaande in de lid-staten. Toch is oplossing

⁽¹⁾ PB C 5 van 9.1.1998, blz. 4.

van dit probleem een essentiële voorwaarde voor voltooiing van de interne arbeidsmarkt, en het voorstel van de Commissie komt dan ook zeker niet te vroeg.

1.4. In 1991 publiceerde de Commissie een mededeling getiteld „Aanvullende sociale-zekerheidsregelingen: de rol van bedrijfspensioenregelingen in de sociale bescherming van de werknemers en de gevolgen daarvan voor het vrij verkeer” ⁽¹⁾. Het Comité had in zijn advies hierover een aantal suggesties gedaan voor een mogelijke coördinatie van bedrijfspensioenregelingen en de daarmee samenhangende verwerving en uitoefening van rechten en de overdrachtsmogelijkheden in de Gemeenschap, en er bij de Commissie op aangedrongen om in dit verband met maatregelen te komen ⁽²⁾.

2. Het Commissievoorstel

2.1. Met dit voorstel wordt uitdrukkelijk beoogd, aangesloten bij aanvullende bedrijfspensioenregelingen die zich in een andere lid-staat vestigen, een adequate bescherming te bieden ten aanzien van door hen verworven c.q. nog te verwerven pensioenrechten.

2.2. Dit doel moet met behulp van de volgende bepalingen worden verwezenlijkt:

Artikel 4: Behoud van verworven rechten. Wanneer bijdragen ten behoeve van een aangeslotene bij een aanvullende pensioenregeling worden stopgezet omdat de betrokkene zich in een andere lid-staat vestigt, moeten zijn verworven rechten behouden blijven.

Artikel 5: Garantie van grensoverschrijdende betalingen. Pensioenen moeten integraal worden uitbetaald aan in andere lid-staten gevestigde aangesloten.

Artikel 6: Gedetacheerde werknemers. Aangesloten die door hun werkgever tijdelijk in een andere lid-staat worden gedetacheerd, moeten in de regeling in hun land van herkomst kunnen blijven bijdragen, op dezelfde basis als die welke krachtens Verordening (EEG) nr. 1408/71 geldt voor staatspensioenen (dus voor een periode van één jaar, verlengbaar met nog een jaar).

Artikel 7: Fiscale behandeling. De bijdragen moeten door het land van tijdelijke vestiging behandeld worden alsof het ging om bijdragen in een pensioenregeling in dat land.

Artikel 8: Voorlichting. Wanneer aangesloten naar een andere lid-staat trekken, moeten zij adequate voorlichting krijgen over hun rechten en keuzemogelijkheden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is ingenomen met dit richtlijnvoorstel, dat een beperkte eerste stap is op weg naar volledig vrij verkeer op het gebied van aanvullende pensioenen. Het erkent de complexiteit van deze materie als gevolg van de zeer uiteenlopende pensioenregelingen in de 15 lid-staten en de wetten, voorschriften en fiscale regelingen die hierop van toepassing zijn. Enkele van de in de ontwerp-richtlijn voorgestelde bepalingen zijn overigens al van toepassing in een aantal lid-staten, maar nog niet in andere.

3.2. Het in artikel 4 voorgeschreven behoud van verworven rechten is een voorbeeld van deze situatie. Het beginsel dat personen die naar een andere lid-staat trekken, zich niet in een slechtere of betere positie mogen bevinden dan zij die in dezelfde lid-staat blijven, is echter een gezond beginsel en zou in de EU-wetgeving moeten worden verankerd.

3.3. Ook de uitbetaling van pensioenen in andere lid-staten is al regel. Verordening (EEG) nr. 1408/71 schrijft dit al voor bij staatspensioenen, en het is een goede zaak dat hetzelfde beginsel volgens artikel 1 van onderhavige ontwerp-richtlijn ook voor aanvullende bedrijfspensioenen gaat gelden.

3.4. Het Comité acht de bepaling in artikel 6 dat gedetacheerde werknemers en/of hun werkgevers kunnen blijven bijdragen in de pensioenregeling in het land van herkomst, het belangrijkste voorschrift van de ontwerp-richtlijn. Dit voorschrift zal heel positief uitvallen voor werknemers van multinationals die tijdens hun loopbaan diverse malen worden gedetacheerd, en zal ook de werkgevers aanzienlijk helpen bij het treffen van pensioenvoorzieningen t.b.v. deze werknemers, zonder dat zij daardoor extra kosten behoeven te maken of complexe administratieve regelingen behoeven te treffen.

3.4.1. Wel is het Comité van mening dat de in Verordening (EEG) nr. 1408/71 voorziene periode van 1 jaar veel te kort is en dat het voorschrift tijdens de gehele duur van de detachering zou moeten gelden. Het merkt op dat in Aanbeveling 16 van 22 december 1984 geadviseerd wordt om de periode van 12 maand met instemming van de werkgever te laten gelden voor de volledige duur van de detachering, wanneer werknemers binnen hun organisatie naar het buitenland trekken in verband met hun specifieke kennis of vaardigheden, of met een specifieke opdracht. Het Comité vindt dat deze aanbeveling zowel in het kader van Verordening (EEG) nr. 1408/71 als in onderhavige ontwerp-richtlijn rechtskracht moet krijgen.

⁽¹⁾ SEC(91) 1332 def.

⁽²⁾ PB C 223 van 31.8.1992, blz. 13.

3.4.2. Artikel 6, lid 2, zal een gunstige uitwerking hebben voor werknemers die in bepaalde lid-staten zijn gedetacheerd (en ook voor hun werkgevers); indien zij hun bijdragen in de lid-staat van herkomst voortzetten, zijn zij dan niet langer wettelijk verplicht om bijdragen in de lid-staat van ontvangst te betalen.

3.4.3. In artikel 3, sub g, wordt een „gedetacheerd werknemer” gedefinieerd door referentie aan Titel II van Verordening (EEG) nr. 1408/71: „Een persoon die als werknemer op het territorium van een lid-staat werkt en die door een onderneming waaraan hij of zij normaal gezien verbonden is op het territorium van een andere lid-staat gedetacheerd wordt om voor die onderneming werk uit te voeren (...)”. De definitie is dus niet van toepassing op personen die door hun werkgever gedetacheerd worden in een andere lid-staat om daar te werken voor een andere onderneming. Naar het oordeel van het Comité mag tussen deze twee categorieën evenwel geen onderscheid worden gemaakt.

3.5. Artikel 7 is een logisch vervolg op artikel 6 en is een loffelijke eerste poging om zich een weg te banen door de jungle van uiteenlopende bepalingen betreffende de bijdragen in en ontvangsten uit aanvullende pensioenregelingen in de verschillende lid-staten. Anomalieën zullen er echter blijven: in bepaalde gevallen bijvoorbeeld zal een in Duitsland gedetacheerde werknemer die afkomstig is uit het VK, niet de belastingaftrek voor zijn bijdragen krijgen waarop hij thuis wel recht zou hebben, terwijl bij zijn terugkeer naar het VK de uitkeringen die hij uit hoofde van zijn dienstverband in Duitsland zou ontvangen, belastbaar zouden zijn, wat niet het geval zou zijn geweest als hij bij een Duitse regeling was aangesloten. Het omgekeerde geval, nl. detachering van een Duitse werknemer in het VK, zou tot gevolg hebben dat de werknemersbijdrage voor de belasting aftrekbaar zou zijn, terwijl de pensioenuitkering ook onbelast zou blijven. De Commissie dient de lid-staten ertoe aan te zetten, flexibel te zijn bij het vinden van bevredigende oplossingen voor dergelijke anomalieën.

3.5.1. Het Comité merkt op dat de bepalingen van artikel 7 alleen van toepassing zijn op aangesloten bij aanvullende pensioenregelingen zoals gedefinieerd in artikel 3 b), en niet op individuele personen die hun eigen pensioenvoorziening via persoonlijke pensioenregelingen hebben opgebouwd. Er zijn motieven om dergelijke regelingen ook aan te merken als aanvullende pensioenregelingen, vooral in lid-staten waar werkgevers op vrijwillige of contractuele basis hierin bijdragen.

3.6. Het Comité hecht bijzonder belang aan het voorschrift in artikel 8 betreffende voorlichting van

aangesloten bij aanvullende pensioenregelingen die naar een andere lid-staat trekken. Volgens het Comité dienen werkgevers en bestuurders van pensioenregelingen te worden verplicht om aangesloten volledig te informeren over de keuzemogelijkheden en de consequenties daarvan.

3.7. Zoals reeds opgemerkt, zal de ontwerprichtlijn tot ongelijke behandeling leiden tussen gedetacheerde en „uitgeleende” werknemers (artikel 6) en tot ongelijke fiscale behandeling tussen aangesloten bij bedrijfspensioenregelingen en particulier verzekerden (artikel 7). Deze verschillen moeten zo snel mogelijk door verdere maatregelen worden weggewerkt.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Tweede overweging*

Bedrijfspensioenregelingen (onderwerp van onderhavige ontwerprichtlijn) zijn heel wat anders dan de „aanvullende sociale-zekerheidsregelingen” in een aantal lid-staten, en zij maken geen deel uit van de nationale sociale-zekerheidsregelingen in die lid-staten. Bedrijfspensioenregelingen hebben van nature een contractueel karakter en zijn onderdeel van een arbeidsovereenkomst. Het zou gewenst zijn indien aan de tekst van de richtlijn een overweging zou worden toegevoegd waarin op de rol van bedrijfspensioenregelingen in dit verband gewezen wordt.

4.2. *Artikel 3, a)*

De zinsnede „ter vervanging van” in de ontwerprichtlijn is nodig om rekening te houden met de situatie in een aantal lid-staten waar uitkoopregelingen bestaan.

4.3. *Artikel 3, b)*

In de tweede regel moet het woordje „en” vervangen worden door „of”, omdat „bedrijfspensioenregelingen” en „collectieve voorziening met hetzelfde doel” alternatieven zijn.

4.4. *Artikel 3, b)*

De definitie van „lid-staat van oorsprong” is in het geval van meer dan één detachering ontoereikend. In dergelijke gevallen moet het gaan om het land waar de werknemer onmiddellijk voor zijn eerste detachering gewerkt heeft.

4.5. *Artikel 4*

Bij de term „volledig” behoud van verworven rechten moet bijvoorbeeld ook worden gedacht aan de verplichting om, indien daarin is voorzien, in het kader van

vaste-bedragenregelingen de opgebouwde pensioenaanspraken te indexeren, zoals de Commissie zelf ook vermeldt in punt 3.1 van haar „toelichting inzake de gevolgen”.

5. Verdere aanbevelingen

5.1. Zoals al in paragraaf 3.1 is opgemerkt, beschouwt het Comité deze ontwerprichtlijn als een eerste, beperkte stap op weg naar volledige vrijheid van verkeer op het gebied van aanvullende pensioenregelingen. In paragraaf 1.4 is al gerefereerd aan het feit dat het Comité in zijn advies van 1992 over de rol van bedrijfspensioenregelingen en de implicaties daarvan voor de vrijheid van verkeer een aantal gebieden heeft genoemd ten aanzien waarvan maatregelen zouden moeten worden genomen.

5.2. In zijn advies van 11 december 1997⁽¹⁾ over het Groenboek van de Commissie getiteld „Aanvullende pensioenen in de interne markt” heeft het Comité een aantal aanbevelingen geformuleerd omtrent door de Commissie gesignaleerde vraagstukken, die echter in onderhavige ontwerprichtlijn niet ter sprake komen. Het gaat hier o.m. om

- bezwarende voorwaarden voor pensioenaanspraken, vooral de lange opbouwperiodes die in sommige lid-staten vereist zijn;
- problemen bij de overdraagbaarheid van opgebouwde pensioenrechten van de ene lid-staat naar de andere;
- fiscale problemen in verband met het opbouw van pensioenaanspraken in meerdere lid-staten; de positie van een niet-gedetacheerde werknemer die tijdelijk in een andere lid-staat werkt.

5.3. Het advies bevatte ook een aantal specifieke aanbevelingen inzake de fiscale aspecten met betrekking tot aanvullende pensioenregelingen.

5.4. Het Comité herhaalt hier zijn in december 1997 geformuleerde opmerkingen en aanbevelingen. Er zijn voorts nog een aantal andere aspecten inzake het beheer van bedrijfspensioenregelingen waarop nader zou moeten worden ingegaan, b.v. het lidmaatschap van vermogensbeheersorganen, regelingen betreffende inbewaargeving en de berekening van overdrachtscoëfficiënten. Het dringt er bij de Commissie op aan, te werken aan en te komen met voorstellen voor verdere maatregelen op deze gebieden ter verwezenlijking van het uiteindelijke doel, namelijk, daar waar de aard van de regelingen dat toestaat, volledige overdraagbaarheid van persoonlijke en beroepspensioenen. Dit is volgens het Comité namelijk een essentieel onderdeel van het vrije verkeer van personen overal in de EU. Het vestigt

de aandacht op de in paragraaf 5.5 van dat advies gedane suggestie omtrent de wijze waarop hier vooruitgang zou kunnen worden geboekt, en dringt erop aan dat in dit verband een tijdschema wordt gehanteerd.

5.5. Het Comité herinnert eraan dat het in zijn in 1992 uitgebrachte advies voorgesteld heeft na te gaan of het mogelijk is om een standaard „Europees bedrijfspensioenstelsel” (wellicht als aanhangsel bij het statuut voor de Europese vennootschap, wanneer dit eindelijk is goedgekeurd) uit te werken, alsook te kijken naar de mogelijkheid van transnationale bedrijfstakregelingen. Het Comité herhaalt hier deze suggesties waarmee vooruitgang zou kunnen worden geboekt, zonder daarbij naar een harmonisatie van de bestaande nationale pensioenwetten, voorschriften, praktijken en belastingregelingen te streven⁽²⁾.

5.6. Een andere mogelijkheid zou een regeling zijn waarbij een volgens de wetten en voorschriften van één lid-staat opgezette bedrijfspensioenregeling een aantal afdelingen zou hebben waarin in andere lid-staten werkzame werknemers, na afdracht van belasting, zouden kunnen worden opgenomen. De regeling, inclusief het bedrijfseconomisch toezicht, de solvabiliteitseisen en de beleggingsvoorschriften in dat verband, zou dan onder de wetgeving en voorschriften van het land van herkomst komen te vallen en aansluiten bij de daar geldende usances, terwijl de fiscale behandeling van de bijdragen en uitkeringen zou komen te vallen onder de wetten en voorschriften van de lid-staat waar de desbetreffende werknemers verblijven.

5.7. Dit zou betekenen dat ten aanzien van aanvullende pensioenregelingen een vrije markt zou ontstaan te vergelijken met die voor levensverzekeringen, zonder dat daarbij de autonomie van de lid-staten met betrekkingen tot belastingheffing, sociale-verzekeringsregelingen en wetgeving betreffende pensioenfondsen in het geding zou worden gebracht.

6. Conclusies

6.1. Het Comité is ingenomen met deze ontwerprichtlijn als eerste, zij het beperkte stap op weg naar toepassing van het beginsel van vrij verkeer van personen op de opbouw en uitbetaling van aanvullende pensioenen. Wel zou de Commissie haar ontwerp moeten wijzigen door de periode van één jaar voor gedetacheerde werknemers te verlengen (zie paragraaf 3.4.1), de in paragraaf 3.7 gesignaleerde anomalieën weg te nemen, en met de in hoofdstuk 4 geformuleerde bijzondere opmerkingen rekening te houden.

6.2. Het Comité beseft dat vooruitgang op dit gebied sterk bemoeilijkt wordt door de zeer uiteenlopende

⁽¹⁾ PB C 73 van 9.3.1998, blz. 109.

⁽²⁾ Over het Statuut voor de Europese vennootschap heeft het Comité in december jl. een advies uitgebracht; te gelegener tijd zal het hierover opnieuw advies uitbrengen.

pensioenregelingen in de afzonderlijke lid-staten en de daarop betrekking hebbende wetten, voorschriften en belastingbepalingen.

6.3. Desalniettemin dringt het Comité er bij de Commissie op aan, door te gaan met haar werkzaamhe-

den op dit gebied en in het bijzonder maatregelen te nemen ten aanzien van de door hem in zijn advies van december 1997 over het Groenboek gesignaleerde vraagstukken alsook de verdere aanbevelingen in hoofdstuk 5 van dit advies.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 wat de uitbreiding ervan betreft tot de onderdanen van derde landen”⁽¹⁾

(98/C 157/08)

De Raad heeft op 6 januari 1998 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken, onderwijs en cultuur, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Liverani.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting (vergadering van 25 maart 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 109 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met het voorstel van de Commissie, gebaseerd op de artikelen 51 en 235 van het EG-Verdrag, wordt de uitbreiding beoogd van de in Verordening (EEG) nr. 1408/71 vastgestelde communautaire wetgeving inzake de coördinatie van de socialezekerheidsregelingen tot de werknemers en zelfstandigen die in een lid-staat verzekerd zijn en geen communautaire onderdanen zijn.

1.2. Het voorstel heeft ten doel Verordening (EEG) nr. 1408/71 te verbeteren en vormt een onderdeel van het beleid ter consolidatie van de sociale wetgeving en ter verbetering van de rechtspositie van de onderdanen van derde landen die legaal in de Gemeenschap verblijven.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité staat positief tegenover het Commissievoorstel en stemt in met de motivering en overwegingen die passen binnen het kader van de doelstelling van gelijke behandeling op sociaal gebied van de onderdanen van derde landen, zoals reeds door de Commissie werd benadrukt in het Witboek inzake het sociaal beleid (1994) en in haar sociaal actieprogramma op middellange termijn (1995-1997).

2.2. Wat dit betreft, wijst het Comité nog eens op de richtsnoeren die zijn vervat in zijn adviezen over de rechtspositie van in de Gemeenschap werkzame migranten uit derde landen⁽²⁾. Bovendien hebben de

⁽¹⁾ PB C 6 van 10.1.1998, blz. 15.

⁽²⁾ Adviezen van het ESC van 24 april 1991: PB C 159 van 17.6.1991 en van 26 september 1991: PB C 339 van 31.12.1991.

Raad⁽¹⁾ en het Parlement⁽²⁾ in recente resoluties erkend dat het van groot belang is op het gebied van sociaal beleid maatregelen te treffen op basis van de beginselen van non-discriminatie jegens onderdanen uit derde landen, ook als bijdrage aan de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat.

2.3. In dit verband verwijst het Comité tevens naar het „Actieplan voor het vrij verkeer van werknemers”⁽³⁾ dat de Commissie tegelijk met het huidige voorstel voor een verordening heeft gepresenteerd. Het Comité deelt de mening dat met de verordening een bijdrage wordt geleverd aan de strijd tegen illegale arbeid. Het gaat hier om een interne coördinatie die uitsluitend betrekking heeft op de socialezekerheidsregelingen van de lid-staten. Het Comité is verder van mening dat de wijziging van de Verordening voor een aanzienlijke juridische en administratieve vereenvoudiging zal zorgen, aangezien de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels voor

onderdanen uit derde landen op dit moment wordt geregeld in een groot aantal bilaterale en multilaterale overeenkomsten.

2.4. Tenslotte neemt het Comité kennis van de visie van de Commissie volgens welke uitbreiding van de verordening naar onderdanen van derde landen tot een aanzienlijke verlichting van de administratieve kosten zal leiden, terwijl de financiële gevolgen ervan in principe relatief gering zullen zijn omdat de betrokken personen al bij een socialezekerheidsstelsel van een lid-staat zijn aangesloten.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité hecht zijn goedkeuring aan de voorstellen tot wijziging van de artikelen 1, 2 en 22bis van Verordening (EEG) nr. 1408/71 om alle verwijzingen naar de nationaliteit van de betrokkenen, alsook naar categorieën van personen die geen communautaire onderdanen zijn (staatlozen, vluchtelingen), te schrappen en een nieuw artikel 95quater in te voegen, dat overgangsmaatregelen omvat ter bescherming van rechten die verworven zijn in de periode voorafgaand aan het van kracht worden van de nieuwe verordening.

Het Comité dringt er bij de Raad op aan, spoed te zetten achter de goedkeuring van de onderhavige voorstellen tot wijziging van de Verordening.

(¹) Resolutie van de Raad van 5 oktober 1995 over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken — PB C 296 van 10.11.1995.

(²) Resolutie van het EP van 15 juli 1993 over het „Europees immigratiebeleid” en van 30 januari 1997 over „racisme, antisemitisme en vreemdelingenhaat en het Europees jaar tegen racisme”.

(³) Mededeling van de Commissie (97) 586 def. van 12 november 1997.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 89/662/EEG van de Raad inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt ten einde de controles te versterken”⁽¹⁾

(98/C 157/09)

De Raad heeft op 16 december 1997 besloten, overeenkomstig de artikelen 43 en 198 van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor landbouw en visserij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting van 25 en 26 maart 1998 (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De wijziging van Richtlijn 89/662/EEG inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer is een uitvloeisel van de negatieve ervaringen in het kader van de BSE-affaire en is ingegeven door de overweging dat strengere controles de veiligste en goedkoopste manier zijn om nieuwe problemen te voorkomen.

1.2. Met het oog op de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen is de aanpak gebaseerd op een verscherping van de veterinaire controles op de plaats van verzending van producten van dierlijke oorsprong, en de mogelijkheid controles op de plaats van bestemming uit te voeren.

1.3. Deze richtlijn is hoofdzakelijk gericht op een verbetering van de gegevensuitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten van de lid-staten.

1.4. Hoewel de lid-staten zelf de uitvoeringsbepalingen mogen blijven vaststellen, wordt in deze richtlijn bepaald dat het geïnformatiseerde verbindingssysteem tussen veterinaire autoriteiten „ANIMO” (dat is ingesteld bij Richtlijn 90/425/EEG inzake veterinaire en zoötechnische controles) wordt uitgebreid tot het intracommunautaire handelsverkeer van levensmiddelen van dierlijke oorsprong.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité gaat akkoord met de uitbreiding van het geïnformatiseerde ANIMO-systeem tot voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong die onder Richtlijn 89/662/EEG vallen. Het is van mening dat de uitwisseling van gegevens tussen

de bevoegde autoriteiten in overeenstemming is met de fundamentele vereisten inzake bescherming van de volksgezondheid.

2.2. Hoewel het Comité met deze uitbreiding instemt, wijst het erop dat de gewenste verscherping van de controlesystemen hiermee nog niet volledig wordt bereikt.

2.2.1. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan, haar inspanningen te blijven richten op een werkelijke harmonisatie van de systemen voor levensmiddelencontrole in alle lid-staten.

3. Rechtsgrondslag

3.1. De Commissie heeft haar richtlijnvoorstel gebaseerd op artikel 100 A van het Verdrag (interne markt). De normale rechtsgrondslag voor dit soort wetgeving, die betrekking heeft op productie en verkoop van de in Bijlage II genoemde producten, is echter artikel 43 (landbouw). De juridische dienst van de Raad heeft bevestigd dat artikel 43 de juiste rechtsgrondslag is (advies van de juridische dienst van de Raad nr. 11180/97 van 10 oktober 1997).

3.2. Het Comité begrijpt wat de beweegredenen van de Commissie zijn geweest om artikel 100 A als rechtsgrondslag voor de betreffende richtlijn te nemen. Het onderstreept echter dat de motivering van de Commissie ook opgaat wanneer de keuze op artikel 43 valt.

3.3. Om de lange en ingewikkelde procedure bij toepassing van artikel 100 A te vermijden, beveelt het Comité dan ook aan, voor alle vraagstukken op landbouwgebied gebruik te maken van artikel 43, dat reeds eerder als rechtsgrondslag gold. Zodra artikel 129 van het Verdrag van Amsterdam in werking is getreden, dient een herziening plaats te vinden.

⁽¹⁾ PB C 13 van 17.1.1998, blz. 12.

4. Bijzondere opmerkingen

— in lid 2: het woord „eventuele” te schrappen.

4.1. Artikel 12

4.1.1. Ter voorkoming van interpretatieverschillen in de lid-staten omtrent de uitbreiding van het ANIMO-systeem, stelt het Comité voor:

— in lid 1: de woorden „kan [...], indien nodig, worden uitgebreid tot” te vervangen door „wordt [...] uitgebreid tot”;

4.2. *Laatste considerans („Overwegende dat”)*

4.2.1. De rechtsgrondslag van de laatste considerans dient in het licht van de opmerkingen in paragraaf 3.3 te worden gewijzigd.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van siergewassen”

(98/C 157/10)

De Raad heeft op 26 januari 1998 besloten, overeenkomstig de artikelen 43 en 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor landbouw en visserij, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Stokkers.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting van 25 en 26 maart 1998 (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 111 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In de agrarische productie van de Gemeenschap neemt de teelt van siergewassen een belangrijke plaats in. Bevredigende resultaten bij de teelt van siergewassen hangen in grote mate af van de kwaliteit en de gezondheid van het materiaal dat voor de teelt van de siergewassen wordt gebruikt. Teneinde het vrije en onbelemmerde verkeer in de Gemeenschap te garanderen en de afnemers in de gehele Gemeenschap de zekerheid te geven dat het teeltmateriaal dat zij ontvangen, fytosanitair in orde en van goede kwaliteit is, is het vaststellen van geharmoniseerde voorschriften op communautair niveau van groot belang. In mei 1996 ontplooipte de Commissie het SLIM-Initiatief (Simpler Legislation for the Internal Market), waarmee werd beoogd vast te stellen hoe de wetgeving van de interne markt eenvoudiger kon worden gemaakt. Vier gebieden werden gekozen voor een proefproject, en de siergewassensector was er een van. Dit vanwege de moeilijkheden die men had ondervonden bij de omzetting en uitvoering van de wetgeving. Een zogenaamd SLIM-team heeft aanbevelingen opgesteld ter vereenvoudiging van de siergewassenrichtlijn. Het huidige voorstel van de Commissie houdt rekening met de aanbevelingen van het SLIM-team, de op-

aanmerkingen hierop van de lid-staten en de beroepsverenigingen. Het voorstel van de Commissie is gebaseerd op artikel 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Het is gegoten in de vorm van een volledige tekst van de bestaande Richtlijn 91/682/EEG, waarin de wijzigingen met onderstrepingen zijn weergegeven.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De Commissie is erin geslaagd een aantal wijzigingen aan te brengen die leiden tot vereenvoudiging. Het Commissievoorstel legt de verantwoordelijkheid om te voldoen aan de kwaliteitseisen in de eerste plaats bij de belangrijkste schakels in de keten, namelijk diegenen die zich bezighouden met de productie en het vermeerderen van uitgangsmateriaal en met de import van uitgangsmateriaal. Het Comité stemt graag met deze aanpak in. Hiermee wordt naar haar mening een voldoende kwaliteitsgarantie aan de afnemers van uitgangsmateriaal verzekerd, terwijl onnodige bureaucratische lasten worden vermeden.

2.2. Ook de import van uitgangsmateriaal is op een evenwichtige manier in het voorstel betrokken, waardoor er geen vrees hoeft te bestaan voor enerzijds

concurrentieverstoring en anderzijds de kans op het ontstaan van een parallel kanaal dat het kwaliteitsgarantiesysteem in de EU zou kunnen ondermijnen.

2.3. Het Comité heeft evenwel kritiek op de veelheid van gevallen waarvoor het Commissievoorstel de procedure van artikel 22 van de Richtlijn openstelt, welke voorziet in nadere gedetailleerde regelgeving. Onder de bijzondere opmerkingen wordt hierop teruggekomen.

2.4. Het Comité is van mening dat een nadere definitie van de in dit voorstel gehanteerde begrippen noodzakelijk is. Met name wordt aandacht gevraagd voor het ontbreken van een definitie van het begrip „siergewassen” en voor de definities van „teeltmateriaal” en „leveranciers”. Dit om te voorkomen dat de doelstelling van het voorstel wordt ondermijnd door omschrijvingen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Onder punt 3 wordt hierop nader ingegaan.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. *Titel I* (Toepassingsgebied)

3.1.1. Artikel 1

Het Comité vindt de in het Commissievoorstel gelegde relatie met Verordening (EG) nr. 338/97 onduidelijk. Voor planten die onder die verordening vallen en niet verhandeld mogen worden, is de genoemde toevoeging overbodig. Voor planten die onder Verordening (EG) nr. 338/97 vallen en die wel verhandeld mogen worden, geldt de voorliggende richtlijn wel.

3.2. *Titel II* (Definities)

3.2.1. Artikel 3

Het Comité stelt vast dat het begrip „siergewassen” in het richtlijnvoorstel niet is gedefinieerd. Zij dringt erop aan in de richtlijn een heldere omschrijving van dit begrip op te nemen.

3.2.2. Artikel 3, lid 1 (definitie teeltmateriaal)

Het Comité stelt voor de definitie van teeltmateriaal als volgt te wijzigen: „Teeltmateriaal: zaad, plantendelen en alle plantmateriaal dat bestemd is of kan worden bestemd voor de vermeerdering en de teelt van siergewassen.” Door deze tekstwijziging komt alle teeltmateriaal onder de richtlijn te vallen, zodat er bij latere wijziging van de bestemming geen discussie hoeft te ontstaan.

3.2.3. Artikel 3, lid 2 (definitie leverancier)

Het verdient aanbeveling om in de definitie van „leverancier” aan deze de eis te stellen dat hij geregistreerd dient te zijn bij de verantwoordelijke instantie en dient te voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn. Dit om te vermijden dat erkenning in het kader van de fytorichtlijn (77/93/EEG) de mogelijkheid schept om de voorwaarden van de onderhavige richtlijn te ontduiken.

3.2.4. Artikel 3, lid 4 (verantwoordelijke officiële instantie)

Het Comité stelt voor in dit lid „Verantwoordelijke overheidsinstantie” te vervangen door: „Verantwoordelijke instantie”. Reden daartoe is dat ook een niet-overheidsinstantie in principe als verantwoordelijke officiële instantie moet kunnen fungeren, indien de overheid haar taken op dit gebied aan deze instantie heeft gedelegeerd, onverlet latend de eindverantwoordelijkheid die bij de overheid blijft berusten. In de huidige tekst wordt onnodig vereist dat het een overheidsinstantie moet zijn.

3.2.5. Artikel 3, lid 9 (laboratoria)

Naar de mening van het Comité is er t.a.v. erkenning van laboratoria geen noodzaak om daarvoor nadere regels te stellen via de artikel 22 — procedure (artikel 8, lid 3; artikel 3, lid 4, punt 9 en artikel 15, lid 2).

3.3. *Titel III* (Vereisten waaraan het teeltmateriaal moet voldoen)

3.3.1. Artikel 6, lid 1

Het Comité is van mening dat in dit lid de woorden „althans met het blote oog waarneembare” (schadelijke organismen en ziekten) dienen te vervallen. Er zijn bepaalde ziekten, zoals virusinfecties, die alleen via laboratoriumtests zijn vast te stellen, terwijl het niet gaat om zogenaamde quarantaineziekten. Het gaat bij dit soort virusinfecties om het vaststellen van de mate waarin de partij uitgangsmateriaal is besmet. Hierbij worden bepaalde tolerantiegrenzen gehanteerd. Voorts vindt het Comité dat de levensvatbaarheid van het teeltmateriaal expliciet tot de minimum-kwaliteitseisen moet worden gerekend.

3.3.2. Artikel 6, lid 4

Het Comité is van mening dat de voor bloembollen voorgestelde bepaling betreffende de kwaliteitseisen voor slechts enkele gewassen toereikend zal blijken te zijn. Het beveelt daarom aan dat de Commissie in overleg met deskundigen terzake deze bepaling zodanig aanvult dat deze adequaat is voor alle bolgewassen, knollen en wortelstokken.

3.4. *Titel IV* (Vereisten waaraan leveranciers van teeltmateriaal moeten voldoen)

3.4.1. Artikel 8

Het Comité is van mening dat, waar in artikel 8 en volgende artikelen gesproken wordt over „erkenning”, het beter is om deze formulering te vervangen door „geregistreerd zijn”. Een verwijzing naar Richtlijn 77/93/EEG is verwarrend en kan daarom beter vervallen. Een erkenning in het kader van die richtlijn betekent niet noodzakelijkerwijs dat aan de vereisten van de onderhavige richtlijn wordt voldaan. De woorden „erkenning” en ook „geregistreerd” kunnen overigens in de gehele tekst vervallen, indien bij de definitie van „leverancier” reeds de eis van registratie wordt vermeld.

3.4.2. Artikel 9, lid 1, 3^o gedachtestreepje

De verwijzing naar een erkend laboratorium geeft aanleiding tot verwarring, omdat dan een definitie nodig is van een „erkend laboratorium”, evenals een nadere aanduiding van de te volgen analysemethoden.

3.4.3. Artikel 9, lid 4

Het Comité vindt dat in het kader van dit artikel aan een procedure ingevolge artikel 22 geen behoefte is.

3.5. *Titel V* (in de handel brengen en etiketteren van teeltmateriaal)

3.5.1. Artikel 11, lid 3

Volgens het Comité bestaat er voor de in dit lid genoemde verpakking van teeltmateriaal geen behoefte aan toepassing van artikel 22 van de richtlijn.

3.6. *Titel VIII* (Controle en algemene bepalingen)

3.6.1. Artikel 21

Het Comité is van mening dat de in dit artikel genoemde vrijstellingen geen betrekking mogen hebben op de benodigde controle-infrastructuur.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Het voorkomen van nieuwe belemmeringen voor de interne markt” (Waarnemingspost interne markt)

(98/C 157/11)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 juli 1997 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid drie, van het Reglement van Orde een advies op te stellen over „Het voorkomen van nieuwe belemmeringen voor de interne markt”.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Vever.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 1998 gehouden 353e Zitting (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 76 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In de Europese Unie wordt op initiatief van de Commissie momenteel gewerkt aan een actieprogramma om de interne markt tegen het eind van 1998 te voltooien. Zowel de inhoud als het tijdschema van dit programma komen tegemoet aan de wens die het Comité al sedert 1995 heeft uitgesproken en die erop neerkwam dat werkzaamheden die pas op de plaats maakten nieuw leven moest worden ingeblazen, teneinde in het proces ter voltooiing van de interne markt beslissende vooruitgang te boeken met het oog op de aanstaande invoering van de euro.

1.2. Het actieprogramma heeft de volledige steun van het Comité, dat er naar aanleiding van een op 5 maart 1997 gehouden hoorzitting op gewezen heeft dat alleen de goedkeuring van de nog ontbrekende richtlijnen niet genoeg is om voor een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal te zorgen. Voor een duurzame werking van de interne markt is het van doorslaggevend belang dat er middelen worden gevonden om het ontstaan van nieuwe belemmeringen, dat gevoed wordt door de groeiende en alsmaar aanhoudende stroom van nieuwe nationale voorschriften, te voorkomen. Ondanks de inmiddels goedgekeurde richtlijnen en de daadwerkelijke vooruitgang die er bij de vrijmaking van de handel binnen de Gemeenschap is geboekt, is het ook nu nog een stuk eenvoudiger om nieuwe obstakels voor de interne markt op te werpen dan om deze aan de bron te verhinderen of om ze in een later stadium op communautair niveau uit de weg te ruimen.

1.3. Met het uitbrengen van een initiatiefadvies over het voorkomen van nieuwe belemmeringen voor de interne markt wil het Comité de aandacht van de communautaire instellingen en de lid-staten vestigen op dit essentiële aspect van de voltooiing van de interne markt, dat nog te vaak over het hoofd wordt gezien. Het welslagen van het actieprogramma hangt voor een groot deel af van het belang dat gehecht wordt aan het vinden van middelen om het overvloedige ontstaan van nieuwe belemmeringen op doeltreffende en duurzame wijze aan de bron te bestrijden.

2. Juridische situatie inzake nationale voorschriften

2.1. De werking van de interne markt moet leiden tot een evenwicht tussen vrije vestiging en vrij verkeer enerzijds en sociale, gezondheids-, consumenten- en

milieubescherming anderzijds, waarbij rekening moet worden gehouden met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen communautaire, nationale en soms ook regionale overheden. Het systeem berust op vier hoofdelementen: de principiële verplichting om nationale handelsbeperkingen op te heffen, onderlinge aanpassing van de nationale wetgeving op gebieden die voor de werking van de interne markt van groot belang zijn, wederzijdse erkenning van nationale bepalingen om vrij verkeer mogelijk te maken, en voorafgaande kennisgeving van nationale wetgevingsvoorstellen die op de interne markt van invloed kunnen zijn (waarbij ook de mogelijkheid bestaat om achteraf controle uit te oefenen).

2.2. Op grond van de artikelen 30 t/m 36 van het Verdrag moeten de lid-staten een eind maken aan alle kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking, tenzij er dringende redenen zijn om beperkende nationale bepalingen in stand te houden. Deze dringende redenen, met name de bescherming van de consument en van het milieu, mogen echter niet tot willekeurige discriminatie of tot een verkapte beperking van de handel tussen de lid-staten leiden. Commissie en Hof van Justitie zien erop toe dat dergelijke beperkingen en maatregelen van gelijke werking gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot het nagestreefde doel. In het arrest „Cassis de Dijon” is erop gewezen dat vrij verkeer de regel moet blijven en dat nationale beperkingen alleen bij uitzondering kunnen worden toegestaan. Thans valt echter te constateren dat lid-staten bij het vaststellen van regels met grote regelmaat een beroep doen op artikel 36.

2.3. Ter bevordering van een minimale convergentie van nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen dient de Europese Unie al naar gelang de behoeften specifieke maatregelen goed te keuren die bijdragen tot de totstandbrenging en werking van de interne markt (artikel 100 A). De regeling inzake de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lid-staten in het kader van de interne markt is hoofdzakelijk op deze bepaling gebaseerd. Dit betekent dat voorstellen ter zake door de Raad met meerderheid van stemmen moeten worden goedgekeurd en dat de medebeslissingsprocedure van toepassing is (behalve voor bepalingen inzake belasting-

heffing en vrij personenverkeer). Deze gemeenschappelijke regelgeving is gericht op wat in het Verdrag „een hoog beschermingsniveau” op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming wordt genoemd, maar laat de lid-staten niettemin een vaak aanzienlijke speelruimte om aanvullende maatregelen uit te vaardigen, hetgeen er bij gebrek aan voldoende toezicht mede toe kan leiden dat de interne markt opnieuw versplinterd raakt.

2.4. De EU probeert trouwens mechanismen te ontwikkelen om de gelijkwaardigheid van de door de lid-staten toegepaste maatregelen na te gaan, zodat voor wederzijdse erkenning kan worden gezorgd zonder dat — zelfs bij gebrek aan harmonisatie of in geval van slechts gedeeltelijke harmonisatie (artikel 100 B) — het vrije verkeer in de interne markt in gevaar komt. Deze mechanismen worden echter nog lang niet door alle lid-staten op doeltreffende en vereenvoudigde wijze toegepast.

2.5. Om te zorgen voor doorzichtigheid van en controle op nationale initiatieven die van invloed kunnen zijn op de werking van de interne markt, is er met Richtlijn 83/189/EEG een procedure inzake voorafgaande kennisgeving ingesteld, die op 1 januari 1997 bij Beschikking (EG) nr. 3052/95 is aangevuld met een kennisgevingsplicht voor afzonderlijke maatregelen die wederzijdse erkenning in de weg kunnen staan, en nu op alle landbouw- en industrieproducten betrekking heeft. Op grond hiervan is iedere lid-staat verplicht de Commissie en via haar ook de andere lid-staten in kennis te stellen van voorstellen voor technische voorschriften die de werking van de interne markt kunnen beïnvloeden. Ieder nationaal voorstel voor een technisch voorschrift moet drie maanden in de wachtkamer blijven om de Commissie, die opmerkingen van andere lid-staten kan ontvangen en ook de betrokken bedrijfstakken kan raadplegen, de gelegenheid te geven het te onderzoeken en dienaangaande zonodig maatregelen te nemen (verzoek om de „wachtkamerperiode” tot zes maanden uit te breiden, verzoek om het voorstel aan te passen, of eventueel een met redenen omkleed advies ter inleiding van een verdragsinbreukprocedure).

2.6. Zo kan de Commissie nagaan wat de aangemelde maatregelen voor effect zullen hebben op de werking van de interne markt, of zij conform de communautaire regels zijn (Verdrag en regelgeving), en of zij, indien zij voor belemmeringen zorgen, gerechtvaardigd en proportioneel zijn. Het Hof van Justitie heeft trouwens geoordeeld dat ondernemingen en particulieren zich kunnen beroepen op afwezigheid van voorafgaande kennisgeving om een nieuw nationaal technisch voorschrift niet toe te passen. Door de bank genomen kan gezegd worden dat deze informatie- en controleprocedure functioneert, maar uit het feit dat het aantal aanmeldingen flink toeneemt, blijkt dat er nog heel wat moet worden gedaan om de lid-staten meer discipline bij te brengen. Overigens geldt de procedure momenteel alleen voor ontwerpvoorschriften betreffende producten en niet voor ontwerpvoorschriften betreffende diensten, al heeft de Commissie voorstellen ingediend om de procedure in het vervolg ook te doen gelden voor informatiemaatschappijen. De goedkeuring van

deze voorstellen, waarmee het Comité heeft ingestemd, is op handen.

2.7. In het Verdrag is trouwens de mogelijkheid ingebouwd dat er achteraf controle wordt uitgeoefend, niet alleen door de Commissie, maar ook door de lid-staten, waarmee de mogelijkheid wordt geschapen een niet-nakomingsprocedure in te leiden. Deze procedure lijkt in de praktijk echter nauwelijks aanleiding te hebben gegeven tot dergelijke acties.

2.8. Bepalingen inzake vrij personenverkeer ten slotte vallen slechts gedeeltelijk onder communautaire procedures. Bepaalde politieke, veiligheids- en justitiële aspecten hiervan, alsook vraagstukken betreffende onderdanen van derde landen, betreffen namelijk ook de werking van de met het Verdrag van Maastricht gecreëerde „derde pijler”, waarvoor speciale procedures op het gebied van intergouvernementele samenwerking gelden. Met het Verdrag van Amsterdam is evenwel gepoogd om, in een context van meer flexibiliteit en samenwerking, de samenhang tussen communautaire en intergouvernementele bevoegdheden te versterken. Om deze redenen wordt in dit advies slechts zijdelings naar kwesties inzake vrij personenverkeer verwezen. Het Comité zal hier later in een breder verband dieper op moeten ingaan.

3. Recente ontwikkeling van nationale voorschriften

3.1. Allereerst kan een duidelijke toename worden vastgesteld van nationale voorschriften die tot nieuwe belemmeringen kunnen leiden. Het aantal aanmeldingen per jaar is gestegen van ongeveer 350 tijdens de eerste jaren van tenuitvoerlegging van de procedure van Richtlijn 83/189/EEG tot ongeveer 450 in de jaren daarna. Voor 1997 is een recordaantal van 900 bereikt. Hierbij inbegrepen zijn 230 Nederlandse regels die te laat zijn aangemeld, maar zelfs al wordt dit uitzonderlijke geval buiten beschouwing gelaten, dan nog blijven er 670 aanmeldingen over, hetgeen een zeer forse toename van 40 % betekent ten opzichte van het jaar daarvoor. Dit wijst erop dat de procedure werkt en dat de lid-staten hun kennisgevingsplicht nakomen, maar duidt ook op een wildgroei in het aantal voorstellen voor nationale voorschriften, met als gevolg een verhoogde werkdruk bij de Europese Commissie, die ze allemaal moet bestuderen. Daarbij zijn naast DG XV en DG III ook andere DG's betrokken, al naar gelang hun technische bevoegdheden.

3.2. Wat een en ander nog erger maakt, is dat in de voorbije jaren het overgrote deel (90 %) van deze nieuwe nationale initiatieven betrekking had op gebieden die in theorie geharmoniseerd zijn. Het gaat daarbij met name om de sectoren telecommunicatie, landbouwproducten en levensmiddelen, bouwnijverheid en openbare werken, machinebouw en vervoer. De technische voorschriften in kwestie hebben met name betrekking op hygiëne, veiligheid en gezondheid, consumentenbescherming en

milieu. Hiervoor zijn verscheidene oorzaken aan te geven. Ten eerste is hier sprake van sectoren en gebieden waar de overheid, zowel op communautair als nationaal niveau, meer redenen heeft dan elders om regels vast te stellen. Ten tweede heeft de communautaire regelgeving ruimte geschapen voor nationale regelgeving, omdat zij voornamelijk gericht is op „essentiële vereisten”. Maar terwijl de Commissie ervoor zorgt dat deze essentiële vereisten op het gebied van veiligheid en gezondheid zowel minimum- als maximumnormen vormen, zijn de lid-staten soms geneigd te denken dat zij daarbovenop aanvullende normen kunnen vaststellen, waarbij ze op het gebied van consumenten- en milieubescherming ook nog eens serieuze speelruimte behouden om regels uit te vaardigen die verder gaan dan de gemeenschappelijke voorschriften.

3.3. Afgezien van de aanhoudende wirwar van nationale technische voorschriften moet gewezen worden op de ontwikkeling van nationale en soms ook regionale keurmerken en labels, die, al zijn ze juridisch niet bindend, eveneens kunnen bijdragen tot het belemmeren van de vrije handel op de interne markt. De wederzijdse erkenning van nationale certificaten wordt soms ook belemmerd door bepaalde kopers die in de praktijk hardnekkig om nationale certificaten blijven vragen.

3.4. Uit de door de Commissie gemaakte analyse van de kennisgevingen blijkt dat een derde daarvan geen opmerkingen aan de Commissie ontlokte, dat nog een derde tot geringe opmerkingen leidde, en dat de Commissie over de rest ernstigere zaken had op te merken. Dit heeft de Commissie tot het verzoek gebracht, de periode waarin het aangemelde voorstel in de wachtkamer moet blijven, van drie tot zes maanden te verlengen. Door de bank genomen kan gesteld worden dat de helft van de kennisgevingen echt tot een min of meer belangrijk probleem op het vlak van het Gemeenschapsrecht aanleiding gaf. In het leeuwendeel van de gevallen hebben de lid-staten zich geconformeerd aan de opmerkingen van de Commissie, die verzocht het voorstel aan te passen of op zijn minst een bepaling in te bouwen inzake wederzijdse erkenning van producten die uit een andere lid-staat worden ingevoerd.

3.5. Ook moet worden opgemerkt dat de lid-staten zelf via deze informatieprocedure de mogelijkheid hebben gekregen om elkaar onderling te controleren en de Commissie met redenen omklede adviezen te doen toekomen over initiatieven die naar hun mening problemen opleveren. Zo worden zij er dus toe aangezet een soort collectieve en gedeelde controle uit te oefenen, wat zij inderdaad ook doen: zij trekken ongeveer even vaak aan de bel als de Commissie zelf. Hieruit blijkt goed hoe nuttig deze procedure is.

3.6. Ten slotte zij erop gewezen dat, terwijl het aantal nationale voorschriften dus is gegroeid, de communautaire regelgeving inzake de interne markt de afgelopen

jaren een afname te zien heeft gegeven. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te duiden. Ten eerste zijn de meeste voor de werking van de interne markt noodzakelijke richtlijnen al eerder vastgesteld, nl. in het kader van het programma voor 1992. Ten tweede heeft de nadruk die de voorbije jaren gelegd is op de nagestreefde verlichting van de communautaire regelgeving, met name als gevolg van de aanbevelingen van het Molitor-rapport, de Commissie ertoe aangespoord om haar voorstellen meer op essentiële zaken te concentreren (in het kader van het plan voor betere wetgeving) en minder nieuwe voorstellen in te dienen dan in het verleden.

3.7. Kwantitatief is er dus duidelijk sprake van een onevenwichtige situatie. Zo hebben de lid-staten in de periode 1992-1994 in totaal 1 346 nationale regelgevingsmaatregelen vastgesteld, en de Gemeenschap slechts 116. En de landen die het meest op beperking van de communautaire regelgeving hebben aangedrongen (zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk), zijn paradoxaal genoeg juist de landen die de meeste nieuwe nationale voorstellen hebben aangemeld. Daarnaast is communautaire regelgeving per definitie deregulerend, omdat zij erop gericht is 15 uiteenlopende bepalingen door één bepaling te vervangen, terwijl nationale regelgeving in principe alleen maar tot nieuwe maatregelen leidt, zonder dat er andere verdwijnen (ook al kunnen deze maatregelen in een bepaalde context voor de burger of voor de consument gerechtvaardigd zijn).

4. Waarom een nieuw evenwicht noodzakelijk is

4.1. Indien het ontstaan van nieuwe belemmeringen niet doeltreffender aan de bron wordt bestreden, zal de beoogde voltooiing van de interne markt (waarbij aangetekend dat er zelfs op een als „voltooid” beschouwde interne markt onvermijdelijk nationale en/of regionale verschillen zullen blijven bestaan) steeds verder uit het zicht verdwijnen. Bij de instandhouding van een blijvend goed functionerend interne markt zal men dan ook, zelfs als de voornaamste richtlijnen eenmaal zijn goedgekeurd, voortdurend op problemen stuiten, waarvoor passende „zelfcorrigerende” oplossingen moeten worden gevonden.

4.2. Zolang er over deze kwestie niet grondig is nagedacht en er geen acties zijn ondernomen die mede gericht zijn op de regelgeving op nationaal en regionaal niveau, zal de regelgeving inzake de interne markt niet op bevredigende wijze verlicht, vereenvoudigd en verduidelijkt kunnen worden.

4.3. Ook lijkt het noodzakelijk dat de lid-staten hun houding aanpassen in het licht van de komst van de euro. Zoals het stabiliteits- en groeipact de lid-staten ertoe dwingt hun economisch en begrotingsbeleid op

elkaar af te stemmen, zo ook zou de werking van de interne markt met één munt tot meer convergentie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, en in elk geval ook tot een constant streven naar „eurocompatibiliteit” moeten aansporen.

4.4. Voorts moet gezorgd worden voor meer doorzichtigheid bij nieuwe nationale maatregelen, teneinde te voorkomen dat de zaken uit de hand lopen. Dit gevaar zou namelijk kunnen voortvloeien uit twee nieuwe elementen die in het in 1997 ondertekende Verdrag van Amsterdam zijn opgenomen. Op de eerste plaats staat het de lid-staten op grond van artikel 95, lid 5, van het nieuwe Verdrag (ex. artikel 100, lid 4) niet alleen vrij om strengere nationale bepalingen dan de communautaire te handhaven, maar ook om nieuwe strengere bepalingen te treffen, terwijl artikel 95, lid 3 (ex. artikel 100, lid 3) de lid-staten al een hoog niveau van bescherming van hun onderdanen garandeert. De Commissie behoudt de bevoegdheid om deze maatregelen gedurende zes maanden te controleren, maar bij gebrek aan besluit van de Commissie na afloop van deze periode geldt dat de bepalingen stilzwijgend zijn goedgekeurd. Op de tweede plaats hebben de lid-staten op grond van artikel 176 (ex. artikel 130 T) de mogelijkheid om op milieugebied maatregelen te treffen die verder gaan dan die welke de EU op basis van artikel 176 (voorheen artikel 130 S) heeft vastgesteld.

4.5. Deze kwestie wint nog aan belang in het vooruitzicht van nieuwe toetredingen, waarmee de lid-staten nog meer mogelijkheden zullen krijgen om aan de bron nieuwe obstakels op te werpen. Alvorens het zover is, moeten er dus passende oplossingen gevonden en in praktijk gebracht worden.

4.6. Zo is het zaak, een nauwe, duurzame en bevredigende relatie tot stand te brengen tussen datgene wat er voor de werking van de interne markt noodzakelijk is, consumenten- en milieubescherming en subsidiariteit. Zo'n relatie dient te stoelen op maatregelen waarmee gezorgd wordt voor een vlotter handelsverkeer, eenvoudigere regelgeving, het beter op elkaar aansluiten van nationale maatregelen, en in het algemeen een grotere doorzichtigheid op het niveau van de interne markt.

5. Aanbevolen maatregelen op nationaal niveau

5.1. In algemene zin gesproken lijkt het absoluut noodzakelijk dat de lid-staten hun houding ten opzichte van de overvloed aan regelgeving veranderen. De Europese Raad heeft inmiddels erkend dat werk moet worden gemaakt van verlichting van de regelgeving in de lid-staten zelf. De tot de communautaire instellingen gerichte aanbevelingen van het rapport-Molitor — betere ordening en verdere vereenvoudiging van de bestaande regelgeving en minder nieuwe regelgeving — dienen dus ook voor de lid-staten zelf te gelden. De lid-staten zou verzocht moeten worden de Commissie jaarlijks een verslag voor te leggen waaruit blijkt in welke mate zij tot de verlichting en vereenvoudiging van de regelgeving in Europa hebben bijgedragen. De Commissie zou deze gegevens dan ten behoeve van de Europese Raad in een samenvattend verslag kunnen bundelen.

5.2. De lid-staten zouden vooral minder nationale voorschriften moeten vaststellen op gebieden waarop de Gemeenschap harmonisatiemaatregelen heeft getroffen. Hierbij zou het in eerste instantie moeten gaan om maatregelen ter omzetting van richtlijnen in nationaal recht, waarbij de lid-staten ervoor moeten zorgen geen overmatige bestuursrechtelijke voorschriften vast te stellen die verder gaan dan de doelstelling van de richtlijn.

5.3. Wanneer een lid-staat een nationale regelgevingsmaatregel vaststelt die van invloed kan zijn op de interne markt, zou hij in principe verplicht moeten zijn om in zo'n regel een duidelijke standaardbepaling op te nemen die voor alle lid-staten gelijk is en waarin staat dat de lid-staat in het kader van een Europese kennisgevingsprocedure rekening heeft gehouden met de middelen waarmee belemmeringen voor de invoer van producten die rechtmatig in een andere lid-staat geproduceerd en in het verkeer gebracht zijn, zo doeltreffend mogelijk kunnen worden voorkomen.

5.4. Ook zou ervoor gezorgd moeten worden dat nationale normalisatie-instanties in de praktijk geen nationale normen goedkeuren op een gebied waarop een Europese norm wordt voorbereid.

5.5. Voorts is het zaak dat nationale verkozenen, ambtenaren, magistraten en juristen beter worden opgeleid inzake de vereisten van de interne markt, met name inzake het beginsel van „nationale behandeling” van onderdanen van de Gemeenschap, dat nog geen ingang heeft gevonden in de bestuurlijke cultuur (regels betreffende sociale zekerheid, belastingheffing, verblijfsvraagstukken, enz.). Deze opleidingsvereiste zou ook moeten gelden op regionaal en lokaal niveau, waar voldoende kennis van de communautaire regelgeving vaak ontbreekt. Zo moet er voor de concrete toepassing van regels op het gebied van de erkenning van de gelijkwaardigheid van kwalificaties en het verblijfsrecht van onderdanen van de Gemeenschap dikwijls een rechtstreeks beroep worden gedaan op de bevoegde instantie.

5.6. Ook EU-onderdanen uit andere lid-staten zouden beter geïnformeerd moeten worden, zodat zij beter op de hoogte zijn van de belangrijkste regels en administratieve procedures en gemakkelijker het recht op vrije vestiging in de Unie ook daadwerkelijk kunnen uitoefenen.

5.7. De EVA-lid-staten, die reeds nauw betrokken zijn bij de overname van het acquis communautaire, en voor zover mogelijk ook de kandidaatlid-staten van de EU, die dit acquis geleidelijk in hun wetgeving moeten integreren, zouden ertoe moeten worden aangezet soortgelijke maatregelen te nemen, waarop door de Commissie ook adequaat zou moeten worden toegezien.

6. Aanbevolen maatregelen op communautair niveau

6.1. Bovenstaande tot de lid-staten gerichte aanbevelingen zouden gemakkelijker ten uitvoer kunnen worden gelegd als de lid-staten zich daar gezamenlijk toe zouden verbinden, b.v. via een gedragscode. Deze zou de vorm kunnen krijgen van een aanbeveling van de Raad, waarover de Commissie dan zou moeten waken.

6.2. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat de verlichting van de communautaire regelgeving haar grenzen heeft, temeer daar de lid-staten zelf nog steeds tot excessieve weten regelgeving geneigd zijn. Een van de manieren om de verlichting en vereenvoudiging van de regelgeving in Europa te stimuleren bestaat erin, de communautaire regelgeving op een peil te houden dat toereikend is om nationale regels onderling te kunnen aanpassen. Maar de communautaire regelgeving moet vooral doeltreffender worden gemaakt.

6.3. Op dit punt moet allereerst worden opgemerkt dat harmonisatie behoorlijk aan doeltreffendheid inboet als daarbij slechts een minimumniveau wordt vastgesteld en de lid-staten vrij zijn om verstrekkendere maatregelen te treffen. Dit is vaak het geval bij harmonisatie op het gebied van met name milieu- en consumentenbescherming, waar lid-staten nationale regels kunnen uitvaardigen die verder gaan dan de Europese. Deze asymmetrie kan ertoe leiden dat de harmonisatie haar doel voor een flink deel voorbijschiet; afwijkingen doen immers afbreuk aan een uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht, doordat het vrij verkeer van producten en personen, het vrij verlenen van diensten en de vrije vestiging in de interne markt erdoor geschaad worden. De harmonisatie moet op efficiëntere wijze vorm worden gegeven, waarbij overwogen kan worden om op bepaalde gebieden die zich daartoe lenen, meer gebruik te maken van verordeningen in plaats van richtlijnen. Met dergelijke maatregelen wordt de mogelijkheid om uiteenlopende aanvullende nationale regels vast te stellen beperkt en zou bovendien een belangrijke bijdrage tot de verlichting en vereenvoudiging van de regelgeving in Europa kunnen worden geleverd. Wil dit nieuwe soort voorschriften daadwerkelijk worden toegepast, dan moeten alle lid-staten erachter staan. Hiertoe is het zaak dat niet alleen de lid-staten, maar alle betrokken kringen vooraf doelmatig en uitvoerig worden geraadpleegd over de geplande maatregel en over de meest geschikte manier om die ten uitvoer te leggen.

6.4. Ook zou opnieuw gekeken moeten worden naar de voorwaarden waaronder gebruik gemaakt kan worden van open of optionele richtlijnen. In sommige gevallen beschikken de lid-staten bij de toepassing van bepaalde richtlijnen over een zeer aanzienlijke „restbevoegdheid” (b.v. de mogelijkheid om op Europese lijsten voorkomende producten of stoffen uit te kiezen die zij op hun grondgebied willen toestaan of verbieden). Bij de toepassing van richtlijnen is het soms weliswaar noodzakelijk een bepaalde soepelheid te betrachten,

maar deze mag niet ten koste gaan van de nagestreefde harmonisatie. Er zou derhalve minder vaak van de mogelijkheid van optionele richtlijnen gebruik moeten worden gemaakt.

6.5. De procedure inzake het verstrekken van informatie over en het vooraf aanmelden van ontwerpvoorschriften zou voortaan ook moeten gelden voor diensten, die momenteel niet onder de werkingssfeer van Richtlijn 83/189/EEG vallen. Snelle goedkeuring door de Raad en het Parlement van het Commissievoorstel inzake uitbreiding van de werkingssfeer van deze richtlijn tot informatiemaatschappijdiensten zou in dit verband een eerste stap in de goede richting zijn ⁽¹⁾.

6.6. De Commissie zou de Europese vertegenwoordigers van de betrokken sectoren rechtstreeks moeten raadplegen over voorstellen voor nationale voorschriften die bij haar zijn aangemeld. Kennisgevingen van voorstellen voor voorschriften van de lid-staten zouden ook voor alle belanghebbenden toegankelijk moeten zijn, b.v. door middel van een via Internet te raadplegen databank. Daarmee zouden de gebruikers van de interne markt eveneens een overzichtelijk beeld moeten kunnen krijgen van de nationale voorschriften die in de interne markt van kracht zijn.

6.7. I.v.m. wederzijdse erkenningen moet worden vastgesteld dat deze op gebieden waar Europese normen ontbreken niet altijd werken, waardoor belemmeringen voor de interne markt in stand worden gehouden. Bepaalde controles, met name van levensmiddelen, zijn nog niet erkend. Als gevolg van de moeilijkheden die de Europese Organisatie voor keuring en certificatie (EOTC) ondervindt bij het vervullen van haar taak op verschillende gebieden die voor de werkzaamheden van bedrijven van belang zijn, met name kwaliteitswaarborgstelsels, worden nationale certificeringsinstanties ertoe aangezet bilaterale overeenkomsten inzake wederzijdse erkenning te sluiten. Het is dus zaak de praktische toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning opnieuw onder de loep te nemen, en wel vanuit de volgende invalshoeken:

6.7.1. De Commissie en de lid-staten zouden ten behoeve van de economische actoren opnieuw een uitgebreide voorlichtingscampagne over de betekenis van het EG-merkten op touw moeten zetten.

6.7.2. Op Europees niveau moet opnieuw gewerkt worden aan meer doorzichtigheid op het gebied van wederzijdse erkenning van conformiteitscontroles op producten. Te vaak wordt namelijk geconstateerd dat producten die tussen de lid-staten worden verhandeld nog steeds verschillende keren worden gecontroleerd, of controle nu verplicht is of niet. Op Europees niveau zouden voor kwaliteitscontroles nu eens echt gemeenschappelijke referentiepunten moeten worden vastgesteld.

6.7.3. Conformiteitsverklaringen van leveranciers waaruit blijkt dat aan de essentiële EU-vereisten is voldaan, zouden door lid-staten over het algemeen als

⁽¹⁾ PB C 158 van 26.5.1997.

toereikend moeten worden beschouwd. Er hoeft dan dus niet nog eens extra te worden gecontroleerd, mits daarnaast een doeltreffend systeem voor de uitwisseling van informatie over niet-conforme producten tussen de lid-staten wordt opgezet. Voor producten uit derde landen zou een en ander moeten afhangen van reciprociteit.

6.7.4. Wat de conformiteitsmerktekens zelf betreft, komt het niet zelden voor dat er naast het EG-merk nog nationale of technische merktekens op producten worden aangebracht. Dit druist in tegen de doelstelling van eenvoud en transparantie, die inzake technische handelsbelemmeringen voor het handelsverkeer voorop dient te staan. Het zou buitengewoon zinvol zijn als de Commissie, de lid-staten en de verschillende actoren die bij conformiteitscertificering betrokken zijn, nog eens grondig over die kwestie zouden nadenken.

6.7.5. Ten slotte dienen de controles aan de buitengrenzen van de EU en de EER te worden opgevoerd, zodat op geen enkele wijze gesjoemeld wordt met het aanbrengen van het EG-merkteken op ingevoerde producten, en met name op massaproducten.

6.8. Om na te gaan of de harmonisatierichtlijnen en de bepalingen inzake wederzijdse erkenning ook echt bijdragen tot het uit de weg ruimen van de belemmeringen, zou in de „scoreborden” die de Commissie in het kader van haar actieprogramma publiceert, plaats moeten worden ingeruimd voor een „test inzake daadwerkelijke opheffing van de belemmeringen” die verder gaat dan het strikt juridische kader inzake omzetting van richtlijnen.

6.9. Ofschoon er de afgelopen jaren al vooruitgang is geboekt, is het ook van fundamenteel belang dat de Europese normalisatie-instellingen meer middelen krijgen, teneinde over zoveel mogelijk gemeenschappelijke referentiepunten te beschikken.

6.10. Inzake het vrij verkeer van werknemers zou het actieplan van Commissaris Flynn⁽¹⁾ een vervolg moeten krijgen, uitgaande van de aanbevelingen van de groep-*Veil* van maart 1997.

6.11. Ten slotte moet worden vastgesteld dat vooral het MKB, waartoe volgens de in de EU gehanteerde definitie 99,8 % van alle ondernemingen in de Unie behoort, van de interne-marktbelemmeringen te lijden heeft. Zeer kleine en ambachtelijke bedrijven, die niet over de nodige juridische, menselijke en financiële middelen beschikken, worden door deze belemmeringen extra zwaar getroffen. Zo blijven de verhoopte voordelen van de grote interne markt voor duizenden en duizenden ondernemingen buiten bereik.

Daarom dringt het Comité er bij de Commissie en de lid-staten op aan, een voorlichtingscampagne op te zetten om kleine ondernemingen inzicht te geven in hun rechten binnen de interne markt, en in dit verband de bestaande voorlichtingsstructuren, zoals het netwerk van Euro Info Centres, te versterken.

7. Conclusies

Op het gebied van de werking van de interne markt is er ontegenzeggelijk vooruitgang geboekt, maar de lid-staten stellen nog steeds talrijke nationale voorschriften vast op terreinen waar van communautaire harmonisatie sprake zou moeten zijn. Deze ontwikkeling, die voor de Commissie een zware controlewerklast tot gevolg heeft, baart om twee redenen zorgen. Ten eerste blijkt eruit dat de lid-staten de doelstelling van verlichting van de regelgeving, waar zij op Europees niveau op aandringen, zelf nauwelijks serieus nemen. Ten tweede leidt zij ertoe dat er voortdurend nieuwe potentiële handelsbelemmeringen worden gecreëerd, ook al is het met de procedure inzake voorafgaande kennisgeving mogelijk geworden een groot aantal daarvan in de kiem te smoren.

Het lijkt derhalve absoluut noodzakelijk de vinger aan de pols te houden en door te gaan met het bestuderen van deze toestand (nieuwe ontwikkelingen, betrokken sectoren, vorm die de belemmeringen aannemen). Die ontwikkeling neemt momenteel namelijk een zodanige vlucht dat de werking van de interne markt en de voltooiing daarvan op de helling kunnen komen te staan. Om het tij te keren dringt het Comité erop aan snel werk te maken van nieuwe maatregelen, zowel op nationaal als communautair niveau.

7.1. Op nationaal niveau:

7.1.1. M.b.t. de verlichting en verduidelijking van de regelgeving in Europa moeten de lid-staten dezelfde discipline opbrengen die zij van de Unie verlangen en jaarlijks een rapport uitbrengen over hun bijdrage op dit gebied.

7.1.2. Bij de omzetting van richtlijnen moeten de lid-staten erop toezien dat er geen overmatige bestuursrechtelijke worden vastgesteld die verder gaan dan de doelstelling van die richtlijnen.

7.1.3. Nationale regelgevingsvoorstellen die van invloed kunnen zijn op de interne markt moeten een standaardbepaling bevatten waarin staat dat de lid-staat in het kader van een Europese kennisgevingsprocedure rekening heeft gehouden met de middelen om belemmeringen voor de invoer van producten die rechtmatig in een andere lid-staat geproduceerd en op de markt gebracht zijn, zo doeltreffend mogelijk te voorkomen.

7.1.4. Er zouden maatregelen moeten worden genomen om de kennis die verkozenen, ambtenaren en juristen in de lid-staten op het gebied van de vereisten van de interne markt bezitten, te verbeteren.

7.1.5. EU-onderdanen uit andere lid-staten dienen beter te worden voorgelicht over vigerende procedures, met name om het voor hen gemakkelijker te maken het recht op vrije vestiging uit te oefenen.

⁽¹⁾ COM(97) 586 def. van 12 november 1997.

7.1.6. Europese landen die nauw bij de interne markt zijn betrokken (EVA-landen, kandidaat-lid-staten), zouden ertoe moeten worden aangespoord soortgelijke maatregelen te treffen.

7.2. Op communautair niveau:

7.2.1. Bovenstaande tot de lid-staten gerichte aanbevelingen zouden gemakkelijker ten uitvoer kunnen worden gelegd als de lid-staten zich daar gezamenlijk toe zouden verbinden, b.v. via een gedragscode.

7.2.2. De communautaire regelgeving zou gehandhaafd moeten worden op een niveau dat toereikend is om nationale voorschriften op efficiënte wijze onderling te kunnen aanpassen.

7.2.3. Op bepaalde gebieden die zich daartoe lenen, zouden richtlijnen plaats moeten maken voor verordeningen.

7.2.4. Van open of optionele richtlijnen zou slechts in beperkte mate en in duidelijk gemotiveerde gevallen gebruik mogen worden gemaakt.

7.2.5. Het vooraf aanmelden van ontwerpvoorschriften zou voortaan niet alleen meer voor producten moeten gelden, maar ook voor diensten, om te beginnen met informatiemaatschappijdiensten.

7.2.6. De vertegenwoordigers van de Europese sociaal-economische partners zouden rechtstreeks geraadpleegd moeten worden over de aangemelde voorstellen voor nationale voorschriften. Daarnaast zouden de kennisgevingen te raadplegen moeten zijn via Internet, waar ook een overzichtelijk beeld verkregen zou moeten kunnen worden van de nationale voorschriften die in de interne markt van kracht zijn.

7.2.7. Voorts is het zaak, opnieuw een uitgebreide voorlichtingscampagne over het EG-merkteken op touw te zetten, de wederzijdse erkenning van conformiteitscontroles doorzichtiger te maken, en de controles aan de buitengrenzen beter te harmoniseren. Conformiteitsverklaringen van leveranciers zouden moeten volstaan, mits er een doelmatig systeem voor de uitwisseling van informatie over niet-conforme producten tussen de lid-staten wordt uitgewerkt.

7.2.8. In de „scoreborden” van de Commissie over de omzetting van richtlijnen zou plaats moeten worden ingeruimd voor een test waarmee kan worden nagegaan of de belemmeringen ook daadwerkelijk uit de weg zijn geruimd.

7.2.9. Om over zoveel mogelijk gemeenschappelijke referentiepunten te beschikken, zouden de Europese normalisatie-instellingen meer middelen moeten worden toegewezen.

7.2.10. Het actieplan van Commissaris Flynn over het vrij verkeer van werknemers zou een vervolg moeten krijgen.

7.2.11. Voor het midden- en kleinbedrijf zou een voorlichtingscampagne moeten worden opgezet en de Euro Info Centres zouden meer middelen moeten krijgen.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

BIJLAGE 1

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

De volgende passages uit het Afdelingsadvies, voor handhaving waarvan ten minste een kwart van de stemmen is uitgebracht, zijn ten gevolge van door de Voltallige Vergadering goedgekeurde wijzigingsvoorstellen geschrapt:

Paragraaf 6.3

De harmonisatie moet op efficiëntere wijze vorm worden gegeven, waarbij overwogen kan worden om op bepaalde technische gebieden die zich daartoe lenen, meer gebruik te maken van verordeningen in plaats van richtlijnen, *of eventueel verbindendere richtlijnen vast te stellen door niet alleen minimum-, maar ook maximumnormen op te leggen*. Met dergelijke maatregelen wordt de mogelijkheid om uiteenlopende aanvullende nationale regels vast te stellen beperkt en zou bovendien een belangrijke bijdrage tot de verlichting en vereenvoudiging van de regelgeving in Europa kunnen worden geleverd. Wil dit nieuwe soort voorschriften daadwerkelijk worden toegepast, dan moeten alle lid-staten erachter staan. Hiertoe is het zaak dat niet alleen de lid-staten, maar alle betrokken kringen vooraf doelmatig en uitvoerig worden geraadpleegd over de geplande maatregel en over de meest geschikte manier om dit ten uitvoer te leggen.

Uitslag van de stemming over het schrappen van de schuingedrukte zinsnede

Vóór: 45, tegen: 26, onthoudingen: 8.

Paragraaf 7.2.1

Om de tenuitvoerlegging van deze aanbevelingen te vergemakkelijken zou de Raad een verbintenis van de lid-staten tot uitdrukking moeten brengen. Dit zou kunnen gebeuren via een aanbeveling waarin een gedragscode is opgenomen om het ontstaan van ongewenste nieuwe belemmeringen aan de bron te voorkomen.

Uitslag van de stemming over het schrappen van deze paragraaf

Vóór: 52, tegen: 30, onthoudingen: 5.

BIJLAGE 2

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Overzicht van de kennisgevingen van de lid-staten in 1997

Kennisgevingen (artikel 8.1)

Opmerkingen (artikel 8.2 + artikel 7 EEG/EVA-overeenkomst)

Met redenen omklede adviezen (artikel 9.1)

Richtlijnvoornemens (artikelen 9.2 + 9.2bis)

Lid-staten	Kennis- gevingen	Opmerkingen			Met redenen om- klede adviezen		Richtlijnvoornemens	
		EUL	EC	EVA	EUL	EC	Arti- kel 9.2	Arti- kel 9.2bis
Nederland	342	53	61	5	29	6	1	
Oostenrijk	106	20	29	24	8	19		
Duitsland	99	18	11	2	11	4		
Verenigd Koninkrijk	71	11	6		1	3		
België	59	8	38		1	33		
Frankrijk	51	32	16	6	18	6	1	1
Denemarken	40	18	24	1	2	8		
Spanje	35	10	8	3	2	4		
Italië	31	9	9		14	7		
Zweden	23	3	11	11		5		
Finland	22	5	7	11	1	2		
Griekenland	12	6	9	1	6	2		
Portugal	7	6	3		8	2		
Ierland	3	1	2					
Luxemburg								
Totaal EEG	901	200	234	64	101	101	1	2

EUL = EU-lidstaten.

EC = Europese Commissie.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Actieprogramma voor de interne markt”

(98/C 157/12)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 30 september 1997 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid twee, van het Reglement van Orde een advies op te stellen over het „Actieprogramma voor de interne markt”.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pasotti.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353 Zitting (vergadering van 25 maart 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 76 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Het Comité heeft met grote belangstelling, maar ook met grote bezorgdheid kennis genomen van de gegevens van de Commissie over de vooruitgang die er op het gebied van de interne markt is geboekt. Deze gegevens zijn gebaseerd op de eerste versie van het Scorebord voor de interne markt (SMS), dat in december 1997 tijdens de Europese Raad van Luxemburg is gepresenteerd.

1.2. In zijn eerder uitgebrachte advies over dit onderwerp ⁽¹⁾ heeft het Comité het met het oog op de voltooiing van de interne markt absoluut noodzakelijk genoemd dat alle geharmoniseerde normen nauwgezet en correct in de wetgeving van de lid-staten worden omgezet, dat er procedures voor een doeltreffende toepassing daarvan worden uitgewerkt waarbij alle betrokkenen de beschikking krijgen over eenvoudige en efficiënte middelen om in beroep te gaan tegen van de norm afwijkende praktijken, en dat alle belanghebbende burgers zo volledig mogelijk worden geïnformeerd.

1.3. Het belang van deze aspecten blijkt uit de strategische doelstellingen die voor het actieprogramma zijn gekozen en is onderstreept met de goedkeuring van dit programma door de Europese Raad van Amsterdam.

1.4. Het SMS dat de Commissie halfjaarlijks wil gaan publiceren, bevat voor het eerst gemakkelijk te begrijpen essentiële informatie waarmee bovengenoemde aspecten beoordeeld kunnen worden en waarmee derhalve ook op een rijtje kan worden gezet wat er tegen 1999 nog gedaan moet worden om de interne markt zoveel mogelijk te verwezenlijken.

1.5. Dit initiatief om de inspanningen van de afzonderlijke lid-staten te observeren en daarover gegevens bekend te maken, is ook van belang om voor meer transparantie in de betrekkingen tussen de Europese partners te zorgen. Als er geschikte kanalen worden gevonden om de resultaten onder de aandacht te brengen, zal deze transparantie hopelijk leiden tot een gezonde wedijver tussen de lid-staten om hun burgers volledig

van de voordelen van de interne markt te laten profiteren. Het is evenwel nog te vroeg om het effect van deze potentiële stimulans te kunnen inschatten. De bezorgdheid die zich van het Comité meester maakte bij bestudering van het eerste verslag van de Commissie over haar „scorebord”, vloeit voort uit de mate waarin de lid-staten, zoals hieronder is aangegeven, achterlopen met de tenuitvoerlegging van maatregelen die zij moeten treffen om tot de voltooiing van de interne markt bij te dragen.

2. Het Scorebord voor de interne markt (SMS)

Onderhavig advies is hoofdzakelijk op het SMS gericht. Dat neemt niet weg dat het Comité, via zijn eigen Waarnemingspost voor de interne markt en het opstellen van specifieke adviezen, alle maatregelen in het kader van de verwezenlijking van de interne markt op de voet volgt.

2.1. Omzetting van richtlijnen

2.1.1. De eerste synthetische SMS-indicator van de geboekte vooruitgang inzake de interne markt betreft het aantal interne-marktrichtlijnen dat door alle lid-staten in nationaal recht is omgezet. Op 1 november 1997 was gemiddeld ruim 25 % hiervan nog niet overal in de Unie omgezet. Zelfs al worden uitsluitend primaire richtlijnen (d.w.z. richtlijnen die geen wijziging zijn op eerdere richtlijnen) in aanmerking genomen, dan nog verandert het cijfer nauwelijks. Ook van belang zijn de verschillen in de mate van omzetting. Zo komt het grootste deel van bovengenoemd percentage op het conto van sectoren die van belang zijn voor de verwezenlijking van de interne markt. Met name zij gewezen op de cijfers voor de sectoren vervoer (60 % van de richtlijnen nog niet omgezet), overheidsopdrachten (55 %) en intellectuele en industriële eigendom (50 %).

2.1.2. Om dit probleem aan te pakken, is de lid-staten in het kader van het actieprogramma verzocht om vóór 1 oktober 1997 het tijdschema mee te delen van de maatregelen die gepland zijn om ervoor te zorgen dat

⁽¹⁾ Advies over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het „Ontwerp-actieplan voor de interne markt”: PB C 287 van 22.9.1997, blz. 89.

alle richtlijnen worden omgezet. Op grond van de uit het SMS af te leiden gegevens mag verwacht worden dat, als iedere lid-staat de medegedeelde programma's uitvoert, het wettelijk kader voor de interne markt op de beoogde datum van 1 januari 1999 voltooid zal zijn.

2.1.3. I.v.m. deze verwachting wijst het Comité er echter op dat volgens het SMS nog geen enkele lid-staat een volledig tijdschema heeft voorgelegd, dat meer dan 15 % van de kennisgevingen ontbreekt en dat de door de lid-staten opgegeven doelstellingen uitermate ambitieus zijn wanneer zij in het licht worden gezien van de tot op heden geregistreerde omzettingstermijnen. Deze bedragen in sommige gevallen, waarin bij de in de richtlijnen vastgestelde termijnen een gemiddelde vertraging van ongeveer twee jaar moet worden opgeteld, in totaal rond de vier jaar. Dergelijke termijnen zijn niet bevorderlijk voor de hoop dat de interne markt op bevredigende wijze zal worden voltooid. Het Comité zou graag zien dat de Commissie in haar tweede scorebord-verslag duidelijk aangeeft of zij bij de lid-staten een bereidheid bespeurt om hun verplichtingen tijdig na te komen.

2.2. *Daadwerkelijke toepassing van de regelgeving en oplossing van problemen*

2.2.1. Om de voordelen van de interne markt voor de burger concreet toegankelijk te maken, moet er evenwel meer gebeuren dan alleen maar het doorvoeren van wetwijzigingen om de interne-marktregels van de EU in de nationale wetgeving om te zetten. Thans hebben vrijwel alle lid-staten eigen coördinatiecentra aangewezen en voorlichtingscentra opgericht waar ondernemingen en burgers terecht kunnen met vragen over de interne markt — waarbij het volgens de Commissie de uitdaging is om dit zo te doen dat de informatie nu ook tot deze laatsten doorsijpelt — en hebben zij de Commissie hiervan in kennis gesteld. Maar uit het SMS-hoofdstuk over tenuitvoerlegging van wetgeving en probleemoplossing blijkt dat nog maar weinig lid-staten ook op het gebied van structuren en procedures voor de toepassing van de interne-marktwetgeving spijkers met koppen hebben geslagen.

2.2.2. Het Comité acht dit laatste punt van groot belang. Zijns inziens illustreert dit namelijk dat de lid-staten nog onvoldoende actie ondernemen om de problemen op te lossen die burgers en bedrijven bij het benutten van de mogelijkheden van de interne markt ondervinden.

2.2.3. Verder is het Comité het met de Commissie eens dat de lid-staten gevolg moeten geven aan de kennisgevingen en dat ze hun eigen informatie op elkaar moeten afstemmen in een operationeel netwerk waarmee de moeilijkheden in eerste instantie bilateraal kunnen worden verholpen.

2.2.4. Verontrustend is dat de lid-staten, in gevallen waarin de Commissie overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag moet optreden, gemiddeld pas na een termijn van het dubbele van de zestig dagen die in de verdragsinbreukprocedure zijn vastgesteld, op de tot hen gerichte aanmaningen reageren. Het is wat dit betreft zaak dat het Verdrag strikt wordt nageleefd.

2.2.5. Voor burgers en bedrijven hangt de geloofwaardigheid van de politieke inspanningen van de lid-staten om de interne markt te voltooien mede af van de mate waarin er snel en concreet op belemmeringen voor de interne markt wordt gereageerd. In het ESC-advies over de Mededeling van de Commissie „Impact en doeltreffendheid van de interne markt” is er al op gewezen dat hoe kleiner het gewicht van de betrokken actoren is, hoe groter de belemmeringen zijn.

2.2.6. In dit verband vindt het Comité het bijzonder veelzeggend dat uit het onderzoek is gebleken dat ongeveer de helft van de kleine en middelgrote ondernemingen die formeel beroep hadden kunnen aantekenen dat niet hebben gedaan, omdat zij de procedure niet kenden of omdat ze deze te duur of te gecompliceerd vonden. Meer dan 80 % van deze bedrijven meende dat de verwachte resultaten niet zouden opwegen tegen de te leveren inspanningen.

2.2.7. Hieruit blijkt dat de verwezenlijking van de interne markt doorzichtiger moet worden, onder meer door de rechtstreekse voorlichting aan de burgers te intensiveren, zoals in het Citizens first-initiatief is gepland. Daarmee alleen echter is het probleem van de traagheid van het administratieve aanpassingsproces van de lid-staten niet opgelost.

2.2.8. Het Comité neemt akte van het voorstel voor een verordening van de Raad⁽¹⁾ waarmee de Commissie er bij een lid-staat op aan kan dringen de nodige maatregelen te nemen indien er zich in die lid-staat duidelijke schendingen van het recht op het vrije verkeer van goederen voordoen. Een dergelijk optreden van de Commissie mag evenwel geef afbreuk doen aan de werknemers- en vakbondsrechten.

2.3. *Tenuitvoerlegging van het actieprogramma*

2.3.1. Strategische doelstelling 1: Doeltreffender regelgeving

2.3.1.1. Het Comité vindt het met name zorgwekkend dat grote acties die als noodzakelijk werden bestempeld om de interne markt op een bevredigende wijze te voltooien, bijvoorbeeld op het gebied van de markt voor overheidsopdrachten en Europese normalisatie, pas op de plaats maken. Het Comité zou graag zien dat de Commissie in haar volgende „scorebord” vollediger verslag uitbrengt van de vooruitgang op deze gebieden.

2.3.2. Strategische doelstelling 2: Opheffing van de voornaamste marktverstoringen

2.3.2.1. Vraagstukken inzake fiscaal beleid zijn complex en liggen gevoelig, maar wanneer het over marktver-

⁽¹⁾ Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot instelling van een mechanisme voor optreden van de Commissie ter opheffing van bepaalde handelsbelemmeringen.

storingen gaat, zijn zij van essentieel belang. De in het actieprogramma voorgestelde maatregelen op het gebied van marktverstoringen zijn hoofdzakelijk op deze vraagstukken — alsmede op de toepassing van de mededingingsregels — gericht.

2.3.2.2. Wanneer zich binnen de normale concurrentieverhoudingen tussen de lid-staten gevallen van schadelijke belastingconcurrentie voordoen, wordt de speelruimte van de lid-staten om de eigen belastingstelsels te herstructureren kleiner. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor de coördinatie van de belastingstelsels in de Europese Unie.

2.3.2.3. Het Comité neemt met grote belangstelling kennis van de conclusies van de Ecofinraad van 1 december 1997⁽¹⁾ betreffende een gedragscode voor de lid-staten inzake schadelijke belastingconcurrentie, een communautaire minimumoplossing voor de belasting van inkomsten uit kapitaal, en de bronbelasting op rente.

2.3.2.4. Het belang van de in het actieprogramma voorgestelde maatregelen inzake indirecte belastingen wordt bevestigd door het uit de steekproefenquête gebleken feit dat ondernemingen, ongeacht hun omvang, de complexiteit van de BTW-toepassingsregels als één van de voornaamste overgebleven belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen en diensten zien.

2.3.2.5. Consensus tussen de deelnemers aan de interne markt is van cruciaal belang voor het welslagen daarvan. Het Comité wil in dit verband benadrukken dat er op het gebied van belastingharmonisatie belangrijke mogelijkheden bestaan om de inspanningen van de lid-staten in positieve acties te vertalen.

2.3.2.6. Wat overheidssteun betreft, is volgens het SMS zoveel vooruitgang geboekt dat het doel vrijwel bereikt is. Het Comité wil hierbij in algemene zin opmerken dat de sociaal-economische kringen de tabel over de mate van tenuitvoerlegging van het actieprogramma niet geheel overtuigend vinden, omdat het oordeel uitsluitend gebaseerd is op de inachtneming van de administratieve procedures, en iedere verwijzing naar volgende fases ontbreekt.

2.3.3. Strategische doelstelling 3: Opheffing van sectorale belemmeringen voor marktintegratie

2.3.3.1. Er bestaan nog steeds enkele belangrijke belemmeringen. Sommige daarvan vragen al langer om een gerichte maatregel, zoals b.v. de vastlegging van het statuut van de Europese vennootschap. Met name met het oog op een juiste omschrijving van regels ter bescherming van de mededinging in de interne markt is er in belangrijke sectoren als telecommunicatie en luchthavens nog veel werk te doen.

2.3.3.2. In de van 1995 daterende Commissiemededeling over late betalingen, die niet — zoals in het SMS was aangekondigd — voor december 1997 geleid heeft

tot goedkeuring van een richtlijnvoorstel, wordt met het ernstige probleem van de betalingstermijnen onvoldoende rekening gehouden. Het Comité had hier nochtans in zijn advies van 30 juni 1993⁽²⁾ op aangedrongen.

2.3.4. Strategische doelstelling 4: Een interne markt die allen ten goede komt

2.3.4.1. Wat de mobiliteit van de burgers betreft, is er nog heel wat achterstallig werk aan de winkel, nl. op het gebied van de volledige afschaffing van grenscontroles, het recht om zich blijvend in een andere lid-staat te vestigen en het recht om waar dan ook te werken.

2.3.4.2. Naar aanleiding van het nog te ratificeren Verdrag van Amsterdam zouden de maatregelen die ter zake in het actieprogramma worden genoemd, opnieuw onder de loop moeten worden genomen.

2.3.4.3. De Commissie wordt verzocht een Mededeling op te stellen over de mobiliteit van de burgers en over de obstakels die deze mobiliteit in de weg staan.

2.3.4.4. Het in het actieprogramma genoemde voorstel voor een richtlijn over aanvullende pensioenen zou een van de prioriteiten moeten zijn.

2.3.4.5. Zowel op dit gebied als op de andere gebieden die in onderhavig document aan de orde zijn gekomen, zou het Comité graag zien dat de EU-instellingen gebruik maken van de bijdrage die verenigingen en stichtingen tot de uitwerking van communautaire beleidsmaatregelen kunnen leveren. Het heeft hier in zijn desbetreffende advies al op gewezen.

2.3.5. De internationale dimensie van de interne markt

2.3.5.1. De interne markt kan vanzelfsprekend niet worden beschouwd als een abstract gegeven dat losstaat van de bredere economische en politieke context waarin de EU zich ontwikkelt. De verwezenlijking van de interne markt speelt in het EU-uitbreidingsproces en in de betrekkingen van de EU met de Europese Economische Ruimte, en meer in het algemeen met de andere actoren op de wereldmarkt, een centrale rol.

2.3.5.2. Het Comité stelt daarom voor deze thema's, die trouwens expliciet in het actieprogramma zijn opgenomen, in de volgende versies van het SMS apart te behandelen.

3. Uitbreiding van het onderzoeksterrein van het SMS

3.1. Het Comité herhaalt dat het met belangstelling kennis heeft genomen van de informatie van het SMS en stemt in met het besluit van de Commissie om de

⁽¹⁾ PB C 2 van 6.1.1998, blz. 1.

⁽²⁾ Advies van het ESC over het „Werkdocument van de diensten van de Commissie over de betalingstermijnen bij handelstransacties”: PB C 249 van 13.9.1993, blz. 21.

publicatie van het SMS vergezeld te doen gaan van een onderzoek en een sectorrapport, waarmee het onderzoeksterrein in zekere zin wordt uitgebreid en meer aan de verwachtingen en behoeften van de gebruikers van de interne markt wordt voldaan. Het wil er echter wel op wijzen dat een evaluatie van een zo complex en tegelijk ook bindend programma als onderhavig actie-programma niet tot louter kwantitatieve aspecten beperkt mag blijven.

3.2. Kwantitatieve gegevens zijn noodzakelijk, maar voor een evaluatie van de doeltreffendheid van de geplande maatregelen is meer nodig. Het spreekt eigenlijk voor zich — en de gegevens over de mogelijkheid om voor toepassing van de regels te zorgen zijn in dit opzicht veelzeggend — dat pas een goed beeld kan worden verkregen van het engagement van de instanties (Raad, Commissie en lid-staten) die ieder met hun eigen bevoegdheden bij de voltooiing van de interne markt zijn betrokken, wanneer een meer uitvoerige analyse wordt gemaakt van de gebruikers van de interne markt: ondernemingen, werkenden en consumenten.

3.3. Wat de evaluatie betreft, heeft het Comité vanaf het begin van de werkzaamheden van zijn Waarnemingspost voor de interne markt, met de twee in 1994 en 1997 gehouden hoorzittingen met de sociaal-economische kringen, een benadering voorgestaan die kortweg een bottom-up-benadering genoemd kan worden en die bedoeld is als aanvulling op de top-down-benadering van de Commissie. Het Comité is van nature een uitstekende observatiepost om de behoeften van de gebruikers van de interne markt in kaart te brengen en na te gaan wat de op politiek niveau getroffen maatregelen in de praktijk voor gevolgen hebben. Integratie van beide onderzoeksterreinen draagt bovendien bij tot het scheppen van een algemeen vertrouwens-

klimaat dat absoluut noodzakelijk is om het integratieproces te kunnen voltooien. In dit verband wordt er in het ESC-advies over „Het voorkomen van nieuwe belemmeringen voor de interne markt” op aangedrongen in de scoreborden van de Commissie over de omzetting van richtlijnen plaats in te ruimen voor een test waarmee kan worden nagegaan of belemmeringen ook daadwerkelijk uit de weg zijn geruimd.

3.4. Het Comité is voornemens deze lijn in de toekomst consequent door te trekken met eigen onafhankelijk onderzoek om een beeld te krijgen van kwalitatieve aspecten zoals de samenhang tussen de maatregelen van lid-staten, Raad en Commissie op de betrokken beleidsterreinen, de vooruitgang inzake eenvoudigere regelgeving en transparantie, en de effecten voor de economische groei en de werkgelegenheid.

Teneinde de evaluatieverslagen van de Commissie te verbeteren, doet het Comité de volgende aanbevelingen:

- De indicatoren van het scorebord zouden moeten worden aangevuld met nadere vergelijkende informatie over de ontwikkeling, op Europees en nationaal niveau, van technische voorschriften, normen en octrooien, en bovendien ook met gegevens over de ontwikkeling van het percentage van de voor concurrentie openstaande overheidsopdrachten die daadwerkelijk door bedrijven uit een andere lid-staat in de wacht zijn gesleept.
- Gelijktijdig met het scorebord zouden gegevens gepubliceerd moeten worden over de ontwikkeling van de interne markt in sociaal en economisch opzicht, met name over de ontwikkeling van de economische groei, de werkgelegenheid, de mobiliteit van personen, de handel binnen de Gemeenschap en die met derde landen, en transnationale investeringen.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's 'Voor een Europa van de kennis'”

(98/C 157/13)

De Raad heeft op 18 november 1997 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken, onderwijs en cultuur, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Koryfidis.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting van 25 en 26 maart 1998 (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 65 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met de mededeling van de Commissie „Voor een Europa van de kennis” is een belangrijke poging gedaan om het niveau en de inhoud van de nieuwe reeks acties van de Europese Unie op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken vast te leggen.

1.2. Bij de problematiek en de standpunten die in deze mededeling naar voren worden gebracht, wordt uitgegaan van en geput uit het Verdrag van Amsterdam, de algemene standpunten die de Commissie in het actieprogramma Agenda 2000 m.b.t. het onderhavige onderwerp heeft geformuleerd, en vroegere desbetreffende mededelingen. De onderhavige mededeling legt voornamelijk de nadruk op het volgende:

- Europa moet haar belangrijke politieke en economische positie in de wereld behouden, en daarbij innovatie, onderzoek, onderwijs en opleiding een nieuw communautair elan geven;
- macro-economische en andere banen scheppende beleidsmaatregelen moeten worden gekoppeld aan een onderwijs- en opleidingsstrategie die erop gericht is zoveel mogelijk capaciteiten van elk individu in diens eigen belang maar ook in het algemeen belang bewust naar boven te halen, te cultiveren en optimaal aan te wenden;
- het externe beleid van de Unie moet ten slotte worden ontwikkeld en bijgesteld om ook los van de zuiver economische doelstellingen de identiteit van de Europese burger in brede zin kracht bij te zetten.

1.3. Volgens de mededeling is „het geleidelijk tot stand brengen van een open en dynamische Europese onderwijsruimte” een cruciale voorwaarde om tot een Europa van de kennis te komen. Deze onderwijsruimte

vormt een multidimensioneel kader, waarbinnen de realisatie van „onderwijs en opleiding gedurende het gehele leven” het sluitstuk van het hele proces vormt.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Volgens het ESC is het van belang er van meet af op te wijzen dat de onderhavige Commissiemededeling aansluit bij het Witboek over onderwijs en opleiding⁽¹⁾ en de daarmee samenhangende mededeling over het gevolg dat daaraan is gegeven⁽²⁾. In de hierboven geschetste context verwijzen sommige opmerkingen van het Comité over de inhoud van deze mededeling naar vroegere terzake uitgebrachte adviezen⁽³⁾.

2.2. De onderhavige mededeling van de Commissie komt er op een moment dat, de werkgelegenheidstop niet te na gesproken, de belangrijkste EU-beleidslijnen toegespitst zijn op de uitbreidingskwestie en de economische en monetaire unie. In de boven geschetste context wordt de focus van het communautaire beleid in deze mededeling verplaatst naar een kwestie die voor de doorsnee Europese burger beter zichtbaar en tastbaar is, hetgeen hem in de praktijk ertoe kan aanzetten zich sterker betrokken te voelen bij en bijgevolg ook toenadering te zoeken tot het beleid van de Unie.

2.3. Het ESC onderschrijft de inhoud van de mededeling en is van mening dat deze onder bepaalde voorwaarden een wezenlijke bijdrage kan leveren tot de algemene doelstellingen van de EU. Wat de in de mededeling aangegeven standpunten van de Commissie betreft, merkt het ESC het volgende op:

2.3.1. Het is van mening dat de Commissie een opmerkelijk en baanbrekend standpunt inneemt als zij

⁽¹⁾ COM(95) 590 def.

⁽²⁾ COM(97) 256 def.

⁽³⁾ PB C 295 van 7.10.1996; PB C 95 van 30.3.1998.

ervoor pleit om de op kennis gerichte beleidslijnen (vernieuwing, onderzoek, onderwijs, opleiding) op de voorgrond te plaatsen. Het betreft hier overigens een standpunt dat het ESC reeds eerder naar voren heeft geschoven en in vroegere adviezen heeft ondersteund.

2.3.2. Naar zijn mening zijn deze standpunten van cruciaal belang tegen de achtergrond van het concurrentievermogen van de Europese economie, de werkgelegenheid en de totstandbrenging van een klimaat en een omgeving waar plaats is voor persoonlijke ontplooiing van de Europese burgers. Een en ander zal doorslaggevend zijn voor de aanpassing van de EU en haar burgers aan de nieuwe omstandigheden die door de opkomst van de kennismaatschappij kunnen worden gecreëerd.

2.3.3. Het wijst erop dat er een nieuwe aanpak op onderwijs-, pedagogisch en didactisch gebied nodig is om een nieuwe gecoördineerde strategie en een macro-economisch werkgelegenheidsbeleid te kunnen uitstippelen. Deze aanpak houdt in dat o.m. bij de jongeren een andere zienswijze moet worden gecultiveerd, en b.v. een andere houding moet worden aangenomen t.a.v. de zgn. solidariteitseconomie of andere acties die verband houden met behoeften waaraan nog niet door de markt tegemoet wordt gekomen (b.v. behoeften op milieugebied).

2.3.3.1. In het kader van deze strategie en dit macro-economisch beleid moeten voorts alle productiesectoren, met name de sectoren waarbij de (positieve of negatieve) druk tot verandering groot is, voortdurend in het oog worden gehouden en grondig worden bestudeerd. Met het oog op deze druk moet tijdig en omzichtig worden bepaald welke maatregelen op middellange tot lange termijn op onderwijsgebied nodig zijn, en welke acties op het gebied van opleiding kunnen worden ontplooid, die onmiddellijk effect sorteren.

2.3.4. Het ESC is van mening dat het Europa van de kennis kansen biedt aan alle Europese burgers om toegang te krijgen tot kennis en te participeren aan gericht beleid, maatschappelijke acties en onderwijs/opleiding tijdens de gehele loop van het leven. Het is tegelijkertijd evenwel ook gericht op „een op solidariteit gebaseerde samenleving waar verbondenheid heerst en niemand wordt uitgesloten, en ook een hoge levenskwaliteit, een gezond milieu, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid”⁽¹⁾. Samenvattend wordt m.a.w. gepleit voor meer democratie in politiek en samenleving.

2.3.5. Het ESC stemt in beginsel volledig in met het concrete voorstel van de Commissie voor „een geleidelijke totstandbrenging van een Europese onderwijsruimte”. Een en ander sluit aan bij zijn reeds vaker geformuleerde standpunt dat er een gebied is dat door de nationale onderwijssystemen niet bestreken wordt en dat door de communautaire instanties moet worden

aangepakt; de nationale onderwijssystemen moeten daarbij met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel worden gecoördineerd zodat zij doeltreffender kunnen functioneren.

2.3.6. Uitsluiting is een ander probleem dat verband houdt met de opbouw van een Europa van de kennis en een Europese onderwijsruimte. Uitsluiting van de mogelijkheid tot deelneming aan de opbouw van het Europa van de kennis en van de voordelen die een en ander de Europese samenleving en de Europese burgers naar verwachting zal opleveren, is niet alleen een probleem van individuen. Hele maatschappelijke groepen en misschien ook hele gebieden van de Unie hebben met dit probleem te kampen. Met deze realiteit voor ogen is het absoluut noodzakelijk onverwijld maatregelen te treffen die een dergelijke ontwikkeling kunnen afwenden.

2.3.7. Welke nieuwe communautaire maatregelen (binnen of buiten het onderwijs) ten behoeve van de jongeren ook worden getroffen, zij zullen volgens het ESC moeten worden ingepast in een algemener beleid waaraan, uitgaande van de wortels van de Europese beschaving en de Europese geschiedenis en het proces van totstandbrenging van een Europa van de kennis, vorm wordt gegeven. Daarbij mag niet worden vergeten dat dit Europa vooral wordt opgebouwd voor degenen die vandaag jong zijn en juist wegens hun leeftijd niet aan de planning deelnemen. Het is derhalve onze plicht hen ten minste te laten deel hebben aan ons collectieve geheugen en de universele waarden die naar de huidige situatie hebben geleid. Ook moeten wij hun de mogelijkheid geven om op zijn minst bij de uitwerking en realisatie van onze plannen onze gedachtegang te begrijpen en zich ermee vertrouwd te maken.

2.3.8. Een ander aspect van het Europa van de kennis geeft aanleiding tot overwegingen en vragen m.b.t. de rol die de nieuwe technologieën kunnen spelen in de ontwikkeling van een andere, directere en substantiëlere vorm van democratie. Met het oog op de onbeperkte mogelijkheden op het gebied van informatie-uitwisseling is het misschien zaak na te gaan hoe via onderwijs en opleiding een opvoeding tot stand kan worden gebracht die gericht is op het filteren van informatie en het controleren van de waarde van kennis, alsmede op het ontwikkelen van hogere en directere vormen van democratie.

2.3.9. Het ESC verheugt zich ten slotte over het in de mededeling geformuleerde standpunt van de Commissie, met name over het aantal doelstellingen, de concentratie van de acties, de rol van de betrokken actoren en de internationale samenwerking. Dit standpunt sluit zeer nauw aan bij zijn eigen mening terzake, die het reeds in vorige adviezen kenbaar heeft gemaakt.

⁽¹⁾ Agenda 2000 — COM(97) 2000 Deel 1.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. *Maatregelen op het gebied van kennis*

3.1.1. Bij de behandeling van de mededeling door het ESC zijn de volgende problemen aan het licht gekomen:

- de noodzaak de keuze voor de totstandbrenging van een Europa van de kennis uitvoeriger te motiveren en aan te tonen dat deze keuze noodzakelijk is;
- de noodzaak een zo duidelijk mogelijke definitie te geven van de termen „Europa van de kennis”, „Europese onderwijsruimte”, „onderwijs en opleiding tijdens de gehele loop van het leven”;
- de noodzaak een en ander met cijfers te onderbouwen (doelstellingen, acties, aantal bij de actie betrokken burgers, kosten van de acties).

Ter bevestiging en aanvulling van hetgeen in de Commissiemededeling is aangegeven, onderstreept het ESC het volgende:

3.1.1.1. De doorsnee burger voelt thans duidelijk aan dat het maatschappelijk evenwicht en bestel dooreen worden geschud door de nieuwe economische toestand en de snelle ontwikkelingen op het gebied van kennis en technologie. Hij dringt dan ook aan op uitvoerige en objectieve voorlichting over en deelneming aan deze ontwikkeling. Deze eis is gericht tot degenen die de kennis bezitten en met name het leren en de opbouw van de kennismaatschappij kunnen sturen; zij zijn ertoe verplicht ook anderen toegang tot deze kennis te verlenen.

3.1.1.2. In Europese context houdt de bovenstaande opmerking in dat de EU-organen en met name de Commissie ertoe verplicht zijn begrijpelijke, gestaafe en overtuigende antwoorden te formuleren op de vele dringende vragen terzake van de Europese burgers. Als deze vragen niet worden beantwoord, zullen zij het ontstaan van ideologische breuklijnen in de hand werken, gebaseerd op zwart/wit-denken en te wijten aan een gebrek aan informatie en kennis.

3.1.1.3. Bij het plannen, opstellen en uitwerken van de nieuwe programma's moeten de opmerkingen die in de twee voorgaande paragrafen zijn geformuleerd, terdege worden meegenomen. In de praktijk komt een en ander hierop neer dat een duidelijke, doordachte en overtuigende motivering van elk programma en vooral een gedegen kennis van de logische opbouw en de inhoud ervan nodig zijn, en dat de weg moet worden aangegeven die zal worden gevolgd bij de verwezenlijking van de doelstellingen.

3.1.2. De boven geschetste wijze waarop het ESC de mededeling van de Commissie benadert, is te verklaren door de rol van het Comité als instelling en in het bijzonder door zijn gevoeligheden en prioriteiten die verband houden met de belangrijke problemen waarmee

de Europese samenleving thans te kampen heeft. Juist wegens deze problemen, en met name de problemen m.b.t. de werkloosheid, het mededingsvermogen van de Europese economie en de gevaren die het Europees sociaal model bedreigen, is het ESC behoedzaam en neemt het dergelijke cruciale beleidskeuzes van de Europese Unie grondig onder de loep. Het dringt er dan ook bij de Commissie op aan, de problemen, onzekerheid en vragen van de Europese burgers, en met name van de jongeren nog meer bij de totstandbrenging van het Europa van de kennis mee te nemen.

3.1.2.1. Bij het nieuwe Commissievoorstel inzake onderwijs, opleiding en jeugdzaken zal bijgevolg worden nagegaan of de verwezenlijking ervan kan bijdragen tot de vermindering of zelfs de oplossing van deze problemen. Afgaande op de doelstellingen die worden nagestreefd, het aantal en de omvang van de acties, het werkgebied en de rol van de actoren, alsmede het algemene ontwikkelingskader van het hele stelsel van programma's, is het Commissievoorstel in zijn geheel genomen een stap in de goede richting.

3.1.2.2. Voor het ESC is het duidelijk dat het Verdrag van Amsterdam en de daarin opgenomen bepalingen inzake onderwijs, werkgelegenheid en sociaal beleid betere voorwaarden voor de ontwikkeling van de bovengenoemde beleidslijnen kunnen creëren.

3.2. *Maatregelen op het gebied van beheer*

3.2.1. De wijze waarop de programma's worden beheerd, vormt voor het ESC een ernstig probleem. Voorlichting en toegang tot kennis zijn een onvervreemdbaar recht van de Europeanen, dat de EU-organen en de lid-staten verplicht zijn te garanderen. Het ESC verzoekt de Commissie dan ook haar inspanningen op te voeren om de communautaire programma's in goede banen te leiden, zowel bij de uitstippeling als bij de uitvoering en de evaluatie ervan; daarbij moeten alle — met name elektronische — informatiemiddelen optimaal worden benut. Ook spoort het Comité alle Europese burgers aan tot actieve deelneming aan de uitwerking en tenuitvoerlegging van deze programma's.

3.2.2. Het ESC is van mening dat nog meer werk moet worden gemaakt van de toegang tot en deelneming aan de programma's. Het verzoekt de Commissie in dit verband de voorwaarden te scheppen om belemmeringen daartoe automatisch op te heffen. De mogelijkheid om zich tot een onafhankelijke tweede instantie te richten voor de oplossing van een specifiek probleem, moet worden bevorderd.

3.3. *Bevordering van werkgelegenheid*

3.3.1. Het ESC stemt ook in met het verband dat in de mededeling wordt gelegd tussen werkgelegenheidsmaatregelen en maatregelen op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken. Van meet af aan wijst het er evenwel op dat de eisen die in dit verband aan onderwijs en opleiding gesteld worden, de mogelijkheden niet te boven mogen gaan en geen ijdele illusies mogen wekken. Onderwijs en opleiding zijn zonder enige twijfel bepalend voor de arbeidsgeschiktheid. Het zijn evenwel niet deze factoren alleen die het werkgelegenheidsprobleem zullen oplossen.

3.3.2. De bovenstaande opmerking heeft alleen ten doel te vermijden dat al te hoge verwachtingen worden gesteld in maatregelen op onderwijs- en opleidingsgebied en voorts verkeerde conclusies worden getrokken ten aanzien van de wijze waarop het ernstige werkgelegenheidsprobleem kan worden opgelost.

3.3.3. De zes voorgestelde hoofdtypen maatregelen ⁽¹⁾ getuigen volgens het ESC van een doordachte benadering en vormen een voorstel dat aan een groot deel van de behoeften tegemoet komt. Het ESC hecht daarbij bijzonder aan de fysieke mobiliteit en de doeltreffendheid ervan. Het pleit dan ook met name voor een versterking van deze actie en stelt voor, voor evenwicht te zorgen tussen de verschillende gebieden (onderwijs, opleiding, jeugdzaken) zodat een aanvaardbare verdeling tot stand komt en inzake kwaliteit de beste resultaten worden behaald.

3.4. *Totstandbrenging van het Europa van de kennis*

3.4.1. Het ESC onderschrijft met name het standpunt van de Commissie, dat overeenkomt met dat van de Raad, dat bijzondere aandacht moet worden geschonken aan algemeen basisonderwijs van goede kwaliteit en aan een aantal (technologische, sociale en organisatorische) vaardigheden die innovatie bevorderen en ondernemingszin cultiveren. Het wijst er evenwel op dat de veranderingen die op het gebied van het algemene basisonderwijs moeten worden doorgevoerd, om velerlei redenen niet uitsluitend binnen het kader en voor rekening van de nationale onderwijssystemen mogen gebeuren. De snelheid waarmee kennis en technologie zich ontwikkelen, maakt daarbij soepele maar tevens gestructureerde toezichtmechanismen noodzakelijk. Een en ander vergt voorts dat onmiddellijk kan worden ingespeeld op mogelijke gevolgen en dat acties kunnen worden ontplooid om de mogelijkheden creatief aan te

grijpen. Het ESC dringt er dan ook bij de Commissie op aan, de nodige voorwaarden te scheppen om de nationale onderwijssystemen en het enorme potentieel dat zij inhouden, actief in te schakelen en optimaal te benutten.

3.4.2. De opmerkingen van het ESC betreffende de inschakeling van nationale onderwijssystemen bij de opbouw van het Europa van de kennis, zijn ingegeven door het feit dat zij ongetwijfeld onvoldoende bij het Europese gebeuren en meer nog, bij het streven naar de totstandbrenging van het Europa van de kennis betrokken zijn.

3.4.3. Deze kanttekeningen hebben zeker niet tot doel af te doen aan de waarde van de meertalige en multiculturele dimensie van Europa. Het ESC heeft integendeel herhaaldelijk de mening naar voren gebracht dat deze dimensie een positieve factor is die van cruciaal belang is voor de toekomst van de Europese Unie als institutioneel bestel, maar ook meer algemeen van de Europese ruimte in ruimere zin. In het licht van de nieuwe door de EU gevoerde politiek inzake internationale samenwerking en in het vooruitzicht van de uitbreiding van de Unie is het volgens hem evenwel tijd een aantal culturele gegevens van historische en onschatbare waarde die tot het Europese culturele patrimonium kunnen worden gerekend, uit te diepen, in het licht te stellen en meer nadruk te verlenen ⁽²⁾.

3.5. *De Europese onderwijsruimte*

3.5.1. Wat de geleidelijke totstandbrenging van een open en dynamische „Europese onderwijsruimte” en de realisering van de doelstelling „onderwijs en opleiding tijdens de gehele loop van het leven” binnen het kader van die ruimte betreft, plaatst het ESC de volgende kanttekeningen:

3.5.2. In beginsel onderschrijft het de dimensie en de inhoud die de Commissie aan het begrip „Europese onderwijsruimte” geeft. Het stemt ook in met de daarbij beoogde doelstellingen en de geleidelijke totstandbrenging ervan. In grote lijnen is het ESC van mening dat:

- de voortdurende en onafgebroken toegang van Europese burgers tot actuele kennis hen nieuwe horizons zal doen verkennen, nieuwe doelstellingen zal

⁽¹⁾ Fysieke mobiliteit, virtuele mobiliteit, samenwerkingsnetwerken, talenkennis en begrip voor culturele verscheidenheid, innovatie en communautaire referentiebronnen.

⁽²⁾ De 25 eeuwen van voortdurende vernieuwing en vooruitgang van Europa laten alle Europeanen een erfenis van gewicht na, maar leveren ook een onvervangbare basis voor het scheppen van de nodige voorwaarden om de eventuele complexe problemen die kunnen ontstaan in deze nieuwe overgangsfase naar globalisering van de economie maar ook van het leven in het algemeen, op te lossen of te boven te komen. Het is de taak van eenieder deze erfenis goed te gebruiken, maar het is vooral de taak van de EU-instanties. Het ESC dringt er dan ook bij de Commissie op aan om in haar plannen en in het kader van het Verdrag plaats te bieden voor het opsporen, registreren en onderstrepen van elementen van het „gemeenschappelijke Europese culturele erfgoed”.

doen nastreven, nieuwe instrumenten zal doen gebruiken, alsmede nieuwe handelwijzen ingang zal doen vinden;

- de ontwikkeling van internationale, grensoverschrijdende en multiculturele gemeenschappelijke acties ongetwijfeld zal bijdragen tot de vorming en versterking van het Europese burgerschap, hetgeen een voorwaarde is voor de volgende grote gemeenschappelijke stap van Europeanen en Europese Unie naar volledige integratie;
- de voortdurende vernieuwing van de capaciteit van de Europeanen om zich aan te passen aan de huidige ontwikkelingen in economie, productie en arbeid (globalisering van de economie, automatisering van de productie, nieuwe vormen van arbeidsorganisatie) nog iets anders kan opleveren: samen met de permanente toegang tot kennis, kan een en ander in de toekomst ook bijdragen tot een verandering, in positieve zin, van de relatie mens-arbeid. Terwijl de Europeaan tot dusver duidelijk heeft gewerkt om in zijn levensonderhoud te voorzien, is er thans ruimte voor creativiteit en kan de mens aldus komen tot een complexere en hogere productieve bezigheid.

3.5.3. Volgens het ESC hangt de vraag of de Europeanen zullen instemmen met een Europese onderwijsruimte en derhalve ook met een doeltreffende ontwikkeling ervan, voornamelijk van de twee volgende parameters af:

- de conjunctuurproblemen, en in het bijzonder de oplossing van het werkgelegenheidsprobleem;
- de relatie tussen de Europese onderwijsruimte en de nationale onderwijssystemen.

3.5.4. Wat de relatie tussen nationale onderwijs-systemen en Europese onderwijsruimte betreft, wijst het ESC op de rol die het door de Commissie te ontwikkelen virtuele onderwijs met gebruikmaking van de nieuwe communicatie- en informatietechnologieën kan spelen⁽¹⁾.

3.5.5. Het ESC is van mening dat bij de ontwikkeling van een Europese onderwijsruimte terdege gebruik moet worden gemaakt van de ervaring en inzichten terzake van CEDEFOP.

⁽¹⁾ Het is zaak in het onderwijs optimaal gebruik te maken van en de scholieren vertrouwd te maken met de moderne technologieën in het algemeen, ook al omdat de Europese Unie in vergelijking met de VS en Japan een achterstand vertoont. (Volgens de Commissie (Witboek over onderwijs en opleiding) is er reeds ervaring terzake opgedaan bij de ontwikkeling van het programma voor telematicatoepassingen.)

3.6. *De betrokken actoren*

3.6.1. Het ESC hecht ook veel belang aan het hoofdstuk van de mededeling over de actoren die bij de overgang naar het Europa van de kennis betrokken zijn. De in dit verband geformuleerde standpunten bevatten belangrijke voorstellen voor het op gang brengen van een maatschappelijke discussie in het algemeen en op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken in het bijzonder. Het ESC onderschrijft met name de desbetreffende standpunten van de Commissie.

3.6.2. In het licht van het voorgaande vestigt het er ook de aandacht van de Commissie op dat het noodzakelijk is, niet alleen de gemeenschappelijke voorwaarden voor acties van de partners in het onderwijsveld, nauwkeurig vast te stellen, maar ook de specifieke voorwaarden te omschrijven, die, naar gelang van het werkterrein, voor alle andere bij het onderwijsproces betrokken actoren gelden. Het ESC onderstreept dat hierbij weliswaar met de nodige omzichtigheid te werk moet worden gegaan, maar dat niet alle actoren bij een en ander even nauw betrokken moeten worden. In het kader van een permanente, brede en diepgaande dialoog en op grond van de specifieke inzichten en ervaring van elk van de actoren op zijn eigen werkgebied moet bij de ontwikkeling van het hele systeem wel ook op de conflictpunten een evenwicht worden nagestreefd. Een bijzondere plaats wordt natuurlijk ingenomen door de traditionele bij de opvoeding betrokken actoren, nl. het gezin, de schoolgemeenschap en de leerlingen. Aan hun standpunt en voorstellen moet steeds voldoende belang worden gehecht.

3.7. *Een beter geïntegreerd systeem*

3.7.1. Voor de totstandbrenging van een Europese onderwijsruimte en, meer algemeen, een Europees onderwijsbeleid is het volgens het ESC van wezenlijk belang de betrokken beleidslijnen (onderwijs — opleiding — jeugdzaken) te integreren en de desbetreffende actieprogramma's te bundelen. De maatregelen op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken moeten, vanaf de fase waarin ze worden uitgestippeld en goedgekeurd tot de tenuitvoerlegging, in één actieplan worden ingepast en geïntegreerd. Met dit standpunt wil het ESC de ontplooiing van bepaalde onderwijsinitiatieven geenszins uitsluiten en pleit het evenmin voor een gecentraliseerde beleidsopvatting. Wel wil het erop wijzen dat er eindelijk één strategie op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken moet komen, samen met een geïntegreerd actieplan.

3.7.2. In de hierboven geschetste context stemt het ESC in met het voorstel van de Commissie voor een beperkt aantal doelstellingen en een grotere concentratie van de acties. Het gaat ook akkoord met de voorgestelde specifieke doelstellingen en acties; een en ander sluit

overigens aan bij zijn reeds eerder geformuleerde standpunt in het advies over het desbetreffende Witboek⁽¹⁾, en in het advies over de „Balans van het gevolg dat aan het Witboek ‘Onderwijzen en leren: naar een cognitieve samenleving’ is gegeven”.

3.7.3. Ter aanvulling van bovengenoemde doelstellingen en acties legt het ESC opnieuw zijn voorstel voor inzake goedkeuring, bevordering en veralgemening van het initiatief „bijstand binnen de school”⁽²⁾.

3.7.4. Het ESC attendeert in het bijzonder op het door de Commissie vastgestelde kader voor de ontwikkeling van de bedoelde acties. Gestreefd wordt naar geïntegreerde acties, die uiteraard doeltreffend moeten zijn en de desbetreffende investeringen rechtvaardigen. Deze acties moeten m.a.w. worden gekenmerkt door:

- concrete algemene en bijzondere doelstellingen, die in een ruimer kader passen;
- een concrete planning van de verwezenlijking van de doelstellingen;
- specifieke mogelijkheden om een en ander eventueel bij te sturen tijdens de tenuitvoerlegging van de acties;
- optimaal gebruik van de resultaten van de acties, die als voedingsbodem moeten dienen voor andere, nieuwe acties met nog meer gerichte doelstellingen.

3.7.5. In de hierboven geschetste context onderschrijft het ESC het voorstel van de Commissie voor een „gemeenschappelijk kader van acties en coördinatie- en controlemaatregelen”, dat „de doelstellingen, de typen maatregelen, de gemeenschappelijke en experimentele

acties alsook het volgen van goede praktijken zal aangeven”. Het vestigt er evenwel de aandacht op dat voor onderwijs, opleiding en jeugdzaken telkens een apart actiekader via specifieke besluiten zal worden afgebakend. Volgens het ESC is het zaak dat zowel de grenzen van de gemeenschappelijke aangelegenheden en acties, als het actiekader van elk gebied afzonderlijk duidelijk worden vastgelegd.

3.8. *Begrotingsmiddelen*

3.8.1. Om een Europese onderwijsruimte tot stand te kunnen brengen en een modern en concurrerend Europees onderwijsstelsel ingang te doen vinden, hangt volgens het ESC veel af van de middelen die voor dat doel worden uitgetrokken. De middelen die thans voor een Europees beleid op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken ter beschikking worden gesteld, staan naar de mening van het ESC niet in verhouding tot de omvang en de ernst van de problemen die moeten worden opgelost. Het ESC verzoekt de Commissie en de andere communautaire instellingen dan ook hun standpunt terzake te herzien en onmiddellijk te besluiten de nodige middelen uit te trekken om aan de reële behoeften tegemoet te komen.

3.8.2. Wat het concrete voorstel van de Commissie inzake de financiering van de acties betreft, plaatst het ESC de volgende kanttekeningen:

- het is van mening dat de idee van medefinanciering van de programma's voortaan algemeen aanvaard wordt. Het effect van een programma in de lid-staten hangt echter af van enerzijds de draagwijdte van het programma en anderzijds het aandeel van de Gemeenschap in de financiering ervan. Dit betekent dat er een minimumgrens is aan de communautaire financiering van de programma's; bij geringere financiering komen de geloofwaardigheid van het programma en bijgevolg ook die van de Unie in het gedrang;
- het onderstreept dat het systeem van medefinanciering van de acties thans in de regel productief werkt: de middelen worden uitsluitend gebruikt voor de doelstellingen waarvoor ze ter beschikking worden gesteld;
- het Comité is van mening dat de richtsnoeren van het actieprogramma 2000 betreffende het structuurbeleid, samen met het specifieke voorstel voor een nieuwe doelstelling 3⁽³⁾ van wezenlijk belang zijn voor een nieuwe benadering van de wijze waarop de desbetreffende begrotingsmiddelen voor opleiding moeten worden toegekend.

4. Conclusies

4.1. Gezien de snelle ontwikkeling van wetenschap en vooral technologie, alsmede de gevolgen daarvan voor de economie en de arbeidsmarkt is de EU ertoe verplicht haar inspanningen op te voeren om haar

⁽¹⁾ COM(95) 590 def. en COM(97) 256 def.

⁽²⁾ Dit initiatief is vergelijkbaar met dat van „scholen voor intensief leren”, dat in de VS werd ontplooid. Een en ander heeft tot doel te verhinderen dat leerlingen al vroeg van leren en kennis worden uitgesloten. Deze uitsluiting, waarbij het niet altijd om volledige uitsluiting gaat, volgt vaak op moeilijkheden die vele kinderen — veelal op jonge schoolleeftijd — ondervinden om zich op een creatieve manier in het schoolgebeuren in te passen. Deze aanpassingsmoeilijkheden, die verschillende oorzaken kunnen hebben, kunnen in de regel worden weggenomen door middel van bijstand binnen de school, waarbij het probleem eerst wordt vastgesteld en vervolgens wordt opgelost via een aangepaste pedagogische aanpak en geheel of gedeeltelijk geïndividualiseerd onderricht. Voorgesteld wordt deze bijstand te laten functioneren binnen het bestaande onderwijssysteem, binnen en buiten het lesrooster en met gespecialiseerde onderwijskrachten. Voorts mag deze bijstand niet alleen gericht zijn op zwakke leerlingen, maar is zij ook bedoeld voor leerlingen die zich onderscheiden door voor hun leeftijd uitzonderlijke begaafdheden en juist daardoor ook moeilijkheden ondervinden om creatief aan het schoolleven deel te nemen.

⁽³⁾ Ondersteuning van de lid-staten om hun onderwijs-, opleidings- en werkgelegenheidsstelsels aan te passen en te moderniseren.

instellingen aan te passen en te moderniseren. In de hierboven geschetste context hecht het ESC veel belang aan de kerngedachte van de Commissie dat zoveel mogelijk kennis moet worden vergaard door o.m. ontwikkeling, verspreiding en adequaat gebruik van de middelen waardoor ze kan worden verworven. De Commissie heeft volgens hem ook tijdig en terecht het initiatief genomen een voorstel in te dienen voor toekomstige acties van de Gemeenschap op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken.

4.2. Algemeen genomen gaat het ESC in beginsel akkoord met de strekking, de inhoud en de rechtsgrondslag van de voorstellen van de Commissie. Het stemt ook in met de wijze waarop ze voorstelt de procedures af te handelen om de nieuwe acties op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken per 1 januari 2000 van kracht te doen worden. De desbetreffende opmerkingen en suggesties van het ESC zijn dan ook bedoeld als verduidelijking van en aanvulling op de mededeling van de Commissie.

4.3. Het ESC onderstreept het belang van het Commissievoorstel inzake de „geleidelijke totstandbrenging van een Europese onderwijsruimte” voor het globale toekomstperspectief van de Europese Unie.

Het is van mening dat het voorstel:

- betrekking heeft op een uiterst belangrijk gebied dat thans niet door de nationale onderwijsstelsels wordt bestreken;
- bijdraagt — binnen het kader van het Verdrag — tot coördinatie van de nationale onderwijsstelsels, die aldus doeltreffender kennis en procedures voor kennisverwerving door jongeren en burgers in het algemeen kunnen verstrekken;
- de Europese burger via het systeem van „onderwijs en opleiding tijdens de gehele loop van het leven” kan brengen tot een niveau van persoonlijke, productieve en sociaal en politieke ontplooiing dat afgestemd is op de huidige tijd en de actuele behoeften, maar hem toch niet afsnijdt van de wortels en waarden van de Europese beschaving. (De mens blijft centraal staan; burgers worden niet uitgesloten en krijgen de nodige mogelijkheden om bewust en concreet aan de acties deel te nemen.)

4.4. Volgens het ESC zijn voornamelijk de EU-instellingen en met name de Commissie verantwoordelijk voor de totstandbrenging van het Europa van de kennis.

Een en ander mag evenwel niet worden geïnterpreteerd als een pleidooi voor een gecentraliseerde zienswijze en benadering, maar getuigt daarentegen van een verder gericht streven naar:

- grotere doorzichtigheid en openheid van het besluitvormingsproces, duidelijkere motivering van de beleidskeuzes en het verstrekken van nauwkeurigere voorwaarden en gegevens;
- actievere deelneming van steeds meer Europese burgers en groeperingen aan de procedures voor het plannen, uitwerken en uitvoeren van de programma's;
- een nauwer verband tussen de politieke beleidskeuzes en de concrete acties voor onderwijs, opleiding en jeugdzaken enerzijds en de grote actuele problemen, met name het werkgelegenheidsprobleem, anderzijds;
- eenvoudiger beheer van de programma's en beter gebruik van de middelen, met het oog op onbelemmerde en massale deelneming van de Europeanen.

4.5. Het ESC onderstreept met name dat het voor de hele opzet van belang is de kwaliteit van het verstrekte algemene basisonderwijs te verbeteren en gecoördineerd gebruik te maken van het enorme potentieel van de nationale onderwijsstelsels in hun geheel. Het verzoekt de Commissie dan ook alle desbetreffende suggesties aan te grijpen en doordachte acties op te zetten die kunnen bijdragen tot de opheffing van de belemmeringen die nagenoeg alle nationale onderwijsstelsels in een anachronistisch keurslijf gevangen houden. Totstandbrenging en versterking via concrete acties van een competitiegeest binnen de Gemeenschap (tussen scholen, regio's, nationale onderwijssystemen) en cultivering van concurrentie met onderwijssystemen in derde landen is in dit verband o.m. een gedachte die aandacht verdient en moet worden uitgewerkt ⁽¹⁾.

4.6. Wat de specifieke voorstellen van de Commissie betreft, plaatst het ESC de volgende kanttekeningen:

- Het onderschrijft de standpunten van de Commissie ten aanzien van het aantal doelstellingen en de

⁽¹⁾ Deze gedachte is ingegeven door de noodzaak een klimaat van openheid te scheppen en de verstarring waarin de nationale onderwijsstelsels grotendeels verzeild zijn geraakt, te doorbreken. Daarom ook wordt voorgesteld „Olympische Spelen van de kennis” te organiseren ter onderscheiding van leerlingen, scholen en meer algemeen onderwijsinstellingen en scholenregio's die aan de verwezenlijking van door de Commissie vooraf vastgestelde doelstellingen meewerken. Deze onderscheiding zou o.m. het volgende kunnen omvatten: bijzondere ondersteuning van specifieke acties; mobiliteit; beurzen; steun voor infrastructuur, afhankelijk van het thema van de wedstrijd.

concentratie van de acties; het onderstreept vooral het belang van virtuele mobiliteit als een instrument waarmee via de Europese onderwijsruimte een Europa van de kennis kan worden opgebouwd;

- het vindt dat de voorstellen m.b.t. de wijze waarop de acties moeten worden ontplooid en de rol van de betrokken actoren van groot belang zijn voor de toekomst van de sociale dialoog;
- het is een stap in de goede richting als de EU-uitbreiding in het nieuwe beleid inzake onderwijs, opleiding en jeugdzaken wordt meegenomen en een nieuwe wijze van follow-up en coördinatie van de

acties (wettelijke middelen) wordt gehanteerd. Het onderstreept evenwel dat ieder gebied afzonderlijk duidelijk moet worden afgebakend en dat het „gemeenschappelijke Europese culturele erfgoed” moet worden geïnventariseerd;

- wat de begrotingsmiddelen en het beheer van de programma's betreft, benadrukt het ESC tenslotte dat aan beleidslijnen inzake onderwijs, opleiding en jeugdzaken onmiddellijk absolute prioriteit moet worden toegekend. Het stemt in met de instelling van een nieuwe doelstelling 3 en wijst erop dat er met name voor moet worden gezorgd dat het medefinancieringssysteem van de programma's betrouwbaar en doeltreffend werkt.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

De onderstaande wijzigingsvoorstellen, die minstens een kwart van de stemmen hebben gekregen, zijn tijdens de discussie verworpen:

Paragraaf 3.8.2

De laatste twee gedachtestreepjes te schrappen.

Motivering

Uit het tweede gedachtestreepje kan niet worden opgemaakt wat ons voor ogen staat. Is het volgens ons een goede of een slechte zaak dat het systeem niet langer wordt gehanteerd om meer EU-middelen binnen te halen? Het derde gedachtestreepje gaat over de voorgestelde doelstelling 3 voor de structuurfondsen. Wij moeten met het uitdragen van standpunten hierover wachten totdat het specifieke advies over structuurfondsen is uitgebracht. Bovendien kunnen de nodige begrotingsmiddelen niet via de structuurfondsen worden toegekend, doch uitsluitend de bijdrage van de EU.

Uitslag van de stemming

Vóór: 22, tegen: 37, onthoudingen: 11.

Paragraaf 4.5

In de laatste regel op blz. 12 „competitiegeest” door „uitwisseling van ervaringen” vervangen.

Motivering

Competitiegeest tussen scholen, regio's en nationale onderwijssystemen is in deze context niet op zijn plaats. Bij echte concurrentie worden minder goed werkende systemen door efficiënt werkende systemen vervangen. Een nationaal onderwijsstelsel kan niet door een ander worden vervangen. Wat wél nodig is, is dat wij van elkaar leren en allen naar efficiëntere onderwijssystemen toewerken.

Uitslag van de stemming

Vóór: 29, tegen: 38, onthoudingen: 2.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Consolidering van de aan de toetreding voorafgaande strategie”

(98/C 157/14)

Conform het bepaalde in artikel 23, lid 3, van zijn Reglement van Orde heeft het Economisch en Sociaal Comité op 11 december 1997 besloten, een advies op te stellen over de „Consolidering van de aan de toetreding voorafgaande strategie”.

De Afdeling voor externe betrekkingen, handels- en ontwikkelingsbeleid, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 13 maart 1998. Rapporteur was de heer Hamro-Drotz.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting d.d. 25 en 26 maart 1998 (vergadering van 25 maart) met 98 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

De Europese Raad van Luxemburg heeft in december 1997 de noodzakelijke besluiten genomen om het uitbreidingsproces in algemene zin van start te laten gaan. Deze besluiten stelen op de adviezen van de Commissie hierover⁽¹⁾, op de besluiten die de Raad op 27 november 1997 en 8 december 1997 heeft genomen en op het Verslag van het Voorzitterschap aan de Europese Raad. Indirect is ook gebruik gemaakt van de door de Commissie opgestelde rapporten over de economische situatie en de ontwikkelingsperspectieven in de kandidaat-landen⁽²⁾.

In de conclusies van de Europese Raad wordt de nadruk gelegd op de belangrijkste uitdagingen die hiermee gepaard gaan: „de komende jaren moeten de kandidaat-landen worden voorbereid op hun toetreding tot de EU en dient te worden gewaarborgd dat ook de Unie zelf naar behoren is voorbereid op de uitbreiding ...”⁽³⁾

De Commissie is begonnen met de hiertoe benodigde voorbereidingen; in maart 1998 is een aanvang gemaakt met de uitvoering van de voorbereidingsstrategie.

In Bijlage staan de details en actuele situatie van de geconsolideerde voorbereidingsstrategie weergegeven.

2. Eerdere activiteiten van het ESC op dit gebied

Eenwording van Europa met een beter leef- en werkklimaat voor het nageslacht is altijd een van de voornaamste doelstellingen van het Economisch en Sociaal Comité geweest.

Op grond daarvan is het Comité de laatste jaren nauw betrokken geweest bij de activiteiten van de EU ter intensivering van de contacten met de LMOE. Dit is een van de prioriteiten in het beleid van het Comité geworden. Er zijn tal van adviezen en rapporten voorbereid en goedgekeurd, waarvan de Europese instellingen die zich voor deze uitdaging gesteld zien, gebruik hebben kunnen maken.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan intensivering van de samenwerking met de LMOE door o.a. verschillende hoorzittingen te organiseren (in Brussel, Warschau, Tallinn en elders) met vertegenwoordigers van socio-economische groeperingen uit de kandidaat-landen. Het Comité heeft deze vertegenwoordigers ook nog in het kader van andere activiteiten ter voorbereiding van zijn adviezen ontmoet. Zo zijn ontmoetingen gearrangeerd tijdens de aan het „Europa van de burgers” gewijde conferenties in Wenen en Helsinki. Daarnaast is het Comité bilaterale contacten aangegaan met groeperingen uit deze landen, of heeft het deze geïntensiveerd, o.a. door samen met de betrokken partijen uit een aantal landen gemeenschappelijke raadgevende comités op te richten. De gedane waarnemingen en conclusies zijn apart geïnventariseerd en op adequate wijze verwerkt in voornoemde adviezen en rapporten van het ESC.

3. Conclusies en aanbevelingen

Met dit advies wordt beoogd, aanbevelingen op te stellen alsmede maatregelen en prioriteiten voor te stellen met het oog op de consolidering van de aan de toetreding voorafgaande strategie, waarmee de Europese Unie in maart 1998 van start zal gaan.

Het advies is gebaseerd op de conclusies van eerdere ESC-adviezen over dit onderwerp zonder deze echter woordelijk te herhalen of rechtstreeks te citeren. Aangezien het Comité voornemens is om betrokken te blijven bij het proces ter voorbereiding van de uitbreiding van de EU, ligt het accent in dit advies op de kwesties die naar de mening van het Comité zelf centraal dienen te staan in de beginfase van dit proces.

⁽¹⁾ Agenda 2000, deel I en II; samenvattingen en conclusies van de verzoeken tot toetreding, en het Voorstel van de Commissie voor een verordening (EG/Euratom) van de Raad betreffende bijstand aan de LMOE-landen die het EU-lidmaatschap hebben aangevraagd, als onderdeel van de strategie ter voorbereiding op de toetreding.

⁽²⁾ European Economy, Supplement C N 3 and 4 (ISSN 1027-2097).

⁽³⁾ C/97/4000.

3.1. Het ESC staat achter de door de Europese Raad geformuleerde beginselen zoals die centraal dienen te staan in het toetredingsproces, bijvoorbeeld: de kandidaat-landen nemen o.g.v. gelijke voorwaarden en criteria deel aan het toetredingsproces; elk kandidaat-land heeft in dit proces zijn eigen tempo, al naar gelang de mate waarin het klaar is voor het lidmaatschap; voorwaarden voor het openen van onderhandelingen over toetreding zijn dat de kandidaat-landen voldoen aan de criteria, zoals vastgesteld op de Europese Raad van Kopenhagen, dat zij hun nationale wetgeving afgestemd hebben op die van de EU en dat deze ook daadwerkelijk wordt geïmplementeerd op het tijdstip van toetreding.

Doelstelling van alle betrokken partijen dient te zijn dat in het kader van de toetreding alleen bij uitzondering tijdelijke overgangsregelingen worden geaccepteerd.

Deze beginselen onderstrepen het belang van de consolidering van de aan toetreding voorafgaande strategie; naar de mening van het ESC zal de aanstaande uitbreiding grotendeels afhankelijk zijn van de positieve resultaten die worden geboekt, zodra de allereerste fase van deze strategie intreedt.

3.2. Het ESC staat ook achter de algemene opzet van de geconsolideerde aan de toetreding voorafgaande strategie. Niettemin wenst het de aandacht te vestigen op de volgende punten:

- het is van primair belang dat de partnerschappen met de afzonderlijke kandidaat-landen ter voorbereiding op de toetreding op een zo concreet en realistisch mogelijke wijze gestalte krijgen; daarom dient te worden benadrukt hoe belangrijk de voorbereiding en verwezenlijking van deze partnerschappen zijn. Hiertoe dienen per land duidelijke politieke, economische, sociale (o.a. op het gebied van de werkgelegenheid), sectorale (o.a. op het gebied van de landbouw en het milieu) en op regionale samenwerking gerichte doelstellingen te worden geformuleerd. Het ESC stelt met voldoening vast dat de door de Commissie op 4 februari 1998 voor de afzonderlijke landen voorgestelde beleidslijnen inzake de partnerschappen stroken met deze beginselen. In eerste instantie dient aandacht te worden besteed aan het toezicht op de partnerschappen, de rapportage over de uitvoering ervan en de evaluatie van de actieprogramma's, hetgeen naar het zich laat aanzien zal uitgroeien tot een permanent proces;
- in de partnerschapsfase, die in verscheidene gevallen waarschijnlijk lange tijd in beslag zal nemen, moet eveneens rekening worden gehouden met het feit dat het acquis communautaire voortdurend verandert naarmate de interne samenhang sterker wordt, de interne markt op hechtere grondslag begint te functioneren en de monetaire unie haar beslag krijgt. Het aanpassingsvermogen van de kandidaat-landen moet via samenwerking zo goed ontwikkeld worden dat zij ook deze veranderingen aankunnen. Tegelijkertijd dient te worden gewaarborgd dat het acquis communautaire niet in gevaar wordt gebracht en dat de interne samenhang van de Unie niet zwakker wordt tijdens het proces van voorbereiding op de uitbreiding of op het moment dat de uitbreiding een feit is, noch tengevolge daarvan;
- het is zaak, uiterst nauwgezet de voorwaarden voor financiering van de voorbereidingen op de

uitbreiding te blijven ramen en te controleren, en geen besluiten te nemen die te zware financiële lasten met zich mee brengen, noch tijdens de voorbereidende fase noch daarna. De actieprogramma's dienen te zijn ingebed in een realistisch financieringskader en te worden gedekt door reëel bestaande of te verwachten middelen. Het streven dient gericht te zijn op het in gebruik nemen van nieuwe financieringsbronnen; hiertoe dienen de banksystemen fundamenteel te krijgen en het beurswezen te worden versterkt, zodat met behulp daarvan zowel binnen- als buitenlands kapitaal kan worden aangetrokken. Maar tegelijk zijn afspraken nodig over zaken als: de exacte voorwaarden voor dergelijke financieringsvormen; de aflossingsplannen van de kandidaat-landen, en zekerheid voor particuliere investeerders. Laatstgenoemd punt vereist dat er een deugdelijk eigendomsrecht van de grond komt. Het is goed dat de noodzaak van financiering en de toewijzing van de middelen per land (o.a. voor milieuzorg) op continue basis exact wordt vastgesteld, aan de hand van de primaire behoeften en de vooruitgang die in specifieke situaties is geboekt. De financiering dient gekoppeld te worden aan de voortgang die per land is geboekt. Ook de nieuwe instrumenten in het kader van het Phare-programma en de diverse bestaande fondsen dienen continu te worden ontwikkeld ter verbetering van de efficiency, en van het begin af aan dient ervoor gezorgd te worden dat de coördinatie tussen de verschillende financieringsinstrumenten goed functioneert. De mogelijkheden om te lenen bij de Europese Investeringsbank en om borgstellingen te verkrijgen via het Europees Investeringsfonds dienen te worden uitgebreid, en de reeds van start gegane samenwerking met de EBWO en Wereldbank moet worden ontwikkeld;

- aangezien het zich laat aanzien dat het proces ter voorbereiding van de uitbreiding zeer complex en inspannend gaat worden en per land in verschillend tempo zal gaan verlopen, dient het beheer door de Unie van het begin af aan op een zo duurzaam mogelijke wijze te worden gevoerd, en dienen daarvoor voldoende middelen te worden uitgetrokken. Het proces van voorbereiding en besluitvorming moet transparant en uniform t.a.v. de diverse bij dit proces betrokken actoren worden gemaakt.

3.3. Het ESC staat onvoorwaardelijk achter de aan de toetreding voorafgaande strategie, zoals in Luxemburg uitgestippeld. Het Comité roept alle betrokken partijen op om te bevorderen dat de betrekkingen tussen de twee bevolkingsgroepen op Cyprus worden genormaliseerd. Dit zou ertoe bijdragen dat het vertrouwen tussen beide groepen wordt hersteld.

3.4. Het ESC dringt er bij de EU en Turkije op aan, de onderlinge samenwerking op doelbewuste en actieve wijze te intensiveren. Het streven dient gericht te zijn op het scheppen van dusdanige omstandigheden dat de strategie die voorafgaat aan een toetreding van Turkije, zo snel mogelijk kan worden bekrachtigd.

Het Comité is van plan een eigen bijdrage te leveren aan dat proces, o.a. via de activiteiten van het Gemengd Raadgevend Comité EU/Turkije, opgericht door het ESC en vertegenwoordigers van diverse belangengroepen uit Turkije.

3.5. De Europese Unie dient tevens meer in het algemeen en, naar gelang de voorbereidende fase van de uitbreiding vordert, in toenemende mate aandacht te besteden aan het ontwikkelen van de grensoverschrijdende en regionale samenwerking, zowel tussen de kandidaat-landen onderling als met de naaste burens die niet zullen toetreden tot de EU.

De Unie dient haar invloed aan te wenden om te bewerkstelligen dat de economische, maatschappelijke, culturele en politieke betrekkingen tussen de kandidaat-landen onderling niet worden afgebroken maar juist worden aangehaald. Het Comité stelt voor dat de Europese Unie doorgaat met het verlenen van krachtige steun in de vorm van actieprogramma's, zodat het handelsverkeer en de samenwerking tussen de kandidaat-landen, vooral in de grensregio's en tussen buurlanden, verder tot ontwikkeling komt.

3.6. Het ESC kan zich vinden in de constatering van de Europese Raad dat de uitbreiding mede afhankelijk is van de mate waarin de EU zelf klaar is voor nieuwe leden, en van de mate waarin het beleid van haar instellingen kan worden verbeterd conform de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam. De Intergouvernementele Conferentie die hierover door de huidige lid-staten zal worden gehouden, dient parallel aan het in gang zetten van de aan toetreding voorafgaande strategie te worden voorbereid, waarbij uitgangspunt dient te zijn dat ook de kandidaat-landen tijdig op de hoogte worden gesteld van de gang van zaken.

Daarnaast dient ervoor te worden gezorgd dat de uitbreiding zo veel en zo gelijkmatig mogelijk ten goede komt aan alle delen van de Unie, en dat de bevolking in de lid-staten goed doordrongen is van de voordelen en gevolgen van de uitbreiding en dat daarover een actieve maatschappelijke discussie wordt gevoerd.

De komende uitbreiding dient ook op adequate wijze tot uitdrukking te komen in het EU-beleid ter ontwikkeling van de betrekkingen met derden, en in de deelname van de EU aan de lopende overlegvormen in de diverse internationale fora, zoals de WTO.

Ook de gevolgen van de uitbreiding voor het ESC en voor de samenstelling, het beleid en de interne procedures van het Comité, dienen onderwerp van discussie te worden. Het Comité is bereid, hierover zijn eigen gedachten te formuleren.

3.7. Bij de geconsolideerde aan de toetreding voorafgaande strategie dient het accent op twee prioritaire punten te liggen:

- a) bevordering van de efficiency van de bestuurlijke en juridische systemen en
- b) doorvoering van de communautaire wet- en regelgeving in de nationale wetgevingen en bevordering van de efficiency van investeringen in het ten uitvoer leggen daarvan. Doel van dit laatste is verbetering van het internationale, op zowel economische als sociale waarden stoelende concurrentievermogen van de kandidaat-landen, en van hun vermogen om met succes het hoofd te bieden aan de ook op de eigen binnenlandse markt feller wordende concurrentie ten gevolge van de interne markt. Dit brengt tevens met zich dat de infrastructuur in de kandidaat-landen over een breed front moet worden versterkt en dat

deze landen opgenomen worden in de pan-Europese vervoersnetwerken. Op deze wijze wordt ook invloed uitgeoefend op de werkgelegenheid, de welvaart en de omstandigheden in het beroepsleven.

De voornaamste uitdagingen die men met de strategie het hoofd wil bieden, zijn de voorbereiding van de kandidaat-landen op het lidmaatschap en de voorbereiding van de EU en de huidige lid-staten zelf op de uitbreiding. In dit verband is het van cruciaal belang dat burgers, bedrijfsleven en andere actoren in de kandidaat-landen goed op de hoogte zijn van de komende uitbreiding, het EU-lidmaatschap en de gevolgen ervan.

Op grond van het voorgaande roept het ESC de EU op, de geconsolideerde aan de toetreding voorafgaande strategie over een breed front in gang te zetten, waarbij ook de socio-economische actoren in de Unie een rol in dit proces wordt toebedeeld en tevens de kandidaat-landen worden aangespoord, mee te doen aan soortgelijke regelingen. De opvattingen van bedrijfsleven, werknemers, landbouworganisaties, consumenten en andere representatieve maatschappelijke groeperingen dienen via een op de specifieke omstandigheden afgestemde dialoog in aanmerking te worden genomen, en deze actoren dienen zowel op nationaal als op internationaal niveau ingeschakeld te worden bij de voorbereiding van de uitbreiding. Het ESC is ervan overtuigd dat het reeds van start gegane uitbreidingsproces aanzienlijk meer kans van slagen maakt, als geluisterd wordt naar de opvattingen van deze actoren over de aan de toetreding voorafgaande strategie, over de inhoud, uitvoering en controle van de partnerschapsprogramma's ter voorbereiding op de toetreding, en over het beheer van het hierop betrekking hebbende Phare-programma. Hierbij dient gebruik te worden gemaakt van de kennis, ervaringen, contacten en visies van deze actoren.

Genoemde actoren dienen deel te nemen aan dit proces, als men wil dat de structuren die in de EU-lid-staten in gebruik zijn voor het voeren van maatschappelijke dialogen, ook in de kandidaat-landen een sterkere duurzame basis krijgen, en als men de inhoud van de partnerschappen en de voorwaarden die het EU-lidmaatschap met zich brengt, wil uitleggen aan de verschillende partijen in de kandidaat-landen. Een goed draaiende economie kan niet zonder een goed draaiende arbeidsmarkt en een goed georganiseerde sociale dialoog tussen stabiele en onafhankelijk opererende belangengroeperingen (zoals bedrijfsleven, werknemers en landbouworganisaties) en tussen deze groeperingen en de nationale overheid. De op de principes van een goed draaiende economie, burgermaatschappij, democratie en rechtstaat gebaseerde hervormingsprocessen dienen aldus een centraal element te vormen in de voorbereidingsstrategie, en daartoe dienen in de kandidaat-landen desbetreffende structuren, know-how en andere regelingen geschapen en ontwikkeld te worden. De inzet en steun hiervoor van de maatschappelijke actoren in de EU-landen is hierbij van onschatbare waarde. Door hieraan deel te nemen, worden genoemde actoren uit de EU en de huidige lid-staten tevens zelf voorbereid op de uitbreiding van de Unie. Naar de mening van het ESC dienen deze actoren bij de deelname aan dit proces hun eigen verantwoordelijkheid te dragen, opdat de doelstellingen m.b.t. de uitbreiding kunnen worden verwezenlijkt.

Het ESC kan een centrale rol spelen bij de strategie ter voorbereiding van de uitbreiding en bij bovengenoemde kwesties. Het Comité stelt voor dat de EU hiertoe steun verleent aan de verdere bemoeiingen van het Comité om binnen het kader van het voorbereidingsproces nog nauwere effectieve contacten — zowel multi- als bilaterale — op te bouwen met de maatschappelijke actoren in de kandidaat-landen.

Het ESC is van plan om op basis van de in dit verband opgedane ervaringen en gelegde contacten nog meer adviezen hierover uit te brengen, en om de gestructureerde dialoog te versterken door het organiseren van jaarlijkse hoorzittingen met de actoren uit de kandidaat-landen, en ook door anderszins de periodieke bilaterale contacten met de betrokken actoren in de afzonderlijke kandidaat-landen te intensiveren. De bedoeling is: luiste-

ren naar de opvattingen van de maatschappelijke actoren uit de kandidaat-landen t.a.v. de voorbereidingsstrategie en de partnerschappen, en t.a.v. de wijze waarop deze in de praktijk functioneren en verbeterd zouden moeten worden; uitleggen wat de doelstellingen en voorwaarden van de diverse bij het voorbereidingsproces betrokken partijen zijn; de interactie verbeteren; steun verlenen aan het opzetten van de nodige maatschappelijke structuren in de kandidaat-landen, alsmede de opvattingen die o.g.v. deze activiteiten naar voren komen, doorspelen naar de relevante EU-instellingen. Het streven is erop gericht, aldus de lopende voorbereidingen van de EU t.a.v. de uitbreiding te ondersteunen.

Het ESC stelt voor dat de EU deze activiteiten zal aanvaarden als een geïnstitutionaliseerd onderdeel van de consolidering van de aan de toetreding voorafgaande strategie.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Essentie van het afgesproken kader ter voorbereiding op de toetreding van de nieuwe lid-staten

1. De drie belangrijkste acties uit het programma ter voorbereiding van de uitbreiding van de EU

De Europese Raad van Luxemburg is in december 1997 de volgende drie prioritaire acties t.a.v. de op handen zijnde voorbereidingen voor de uitbreiding overeengekomen:

1) Organiseren van een jaarlijkse Europese conferentie (de eerste is gehouden op 12 maart 1998) met deelneming van de EU-lid-staten en de andere Europese landen die willen toetreden en er dezelfde waarden en doelstellingen op het gebied van binnen- en buitenlandse politiek op na houden. In eerste instantie worden de kandidaat-landen uit Midden- en Oost-Europa, Turkije en Cyprus door de EU uitgenodigd voor deze conferentie.

Het is de bedoeling dat de conferentie uitgroeit tot een multilateraal forum voor politiek overleg, waar kwesties worden besproken die de deelnemers in het algemeen interesseren, en waar een verbreding en verdieping plaatsvindt van de onderlinge samenwerking op het gebied van buitenlandse politiek en veiligheid, justitie en binnenlandse zaken, en andere sectoren van wederzijds belang, met name waar het economische kwesties en regionale samenwerking betreft.

2) Op gang brengen van een toetredings- en onderhandelingsproces (op 30 maart 1998), gebaseerd op artikel O van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met deelneming van de tien kandidaat-landen uit Midden- en Oost-Europa en Cyprus (de „15+11-opzet”). Dit proces omvat de volgende onderdelen:

a) Er zal een uniform kader voor de kandidaat-landen in het leven worden geroepen, en de lid-staten kunnen zo nodig altijd in contact staan met de kandidaat-landen. (De Raad heeft de verordening betreffende het algemene kader op 26 januari 1998 goedgekeurd.)

b) De aan de toetreding voorafgaande strategie zal worden geconsolideerd, hetgeen de kandidaat-landen in staat zal stellen lid te worden van de EU. De centrale elementen van deze strategie zijn de toetredingspartnerschappen en uitbreiding van de steun die aan de toetreding voorafgaat (zie hoofdstuk 2). In het geval van Cyprus is een aparte, enigszins afwijkende versie van de aan toetreding voorafgaande strategie opgesteld. (In 1999 zal er een eerste algehele evaluatie van de strategie plaatsvinden.)

c) De adviezen van de Commissie (Agenda 2000 met bijlagen) vormen het uitgangspunt, en de toetredingsonderhandelingen zullen als volgt worden georganiseerd:

De EU zal bilaterale intergouvernementele conferenties organiseren (op 30 maart 1998), bedoeld als startpunt voor de toetredingsonderhandelingen met Cyprus, Hongarije, Polen, Estland, Tsjechië en Slovenië, waarbij de voorwaarden van het lidmaatschap aan de orde komen.

De lid-staten zullen op grond van het voorstel van het Coreper onverwijld een beslissing nemen over het algemene onderhandelingskader, waarbij gedetailleerde procedurele regelingen voor de op handen zijnde onderhandelingen zullen worden opgesteld. Tijdens zijn vergadering van 13 en 14 maart 1998 heeft de Raad de uitgangspunten hiervan vastgesteld.

De EU zal (tegelijk met de onder het vorige punt genoemde activiteiten), vooral d.m.v. een analytische bestudering („screening”) van de communautaire wet- en regelgeving, de voorbereiding van de onderhandelingen met Roemenië, Slowakije, Letland, Litouwen en Bulgarije versnellen (vanaf 3 april 1998).

d) Er zal een observatieprocedure, gebaseerd op regelmatig door de Commissie uit te brengen rapporten, worden ingevoerd, met behulp waarvan wordt bekeken welke vorderingen de kandidaat-landen uit Midden- en Oost-Europa maken. Daarna kan er een aanbeveling worden gedaan om een begin te maken met de bilaterale intergouvernementele conferenties. (Het eerste rapport wordt eind 1998 uitgebracht.)

3) Ten behoeve van Turkije zal een speciale strategie worden uitgewerkt, als bevestiging dat een Turks lidmaatschap toch mogelijk is. De Associatieraad EU-Turkije zal de strategie in het bijzonder op grond van artikel 28 van de associatie-overeenkomst evalueren. (De Commissie is in maart met een aanvulling op deze strategie gekomen in de vorm van voorstellen ter intensivering van de samenwerking op een aantal specifieke gebieden.)

2. Essentie van de consolidering van de aan de toetreding voorafgaande strategie

De Europese Raad van Essen heeft in 1995 een op de Europa-overeenkomsten gebaseerde strategie ter voorbereiding op de toetredingen uitgestippeld, en het startsein gegeven voor een gestructureerde dialoog en toewijzing van steun via het Phare-programma. In 1996 heeft de Europese Raad van Dublin besloten om de strategie te versterken en uit te breiden tot alle kandidaat-landen.

Op grond van de besluiten, genomen op de Europese Raad van Luxemburg, zijn de Europa-overeenkomsten het fundament van de betrekkingen tussen de EU en de tien kandidaat-landen uit Midden- en Oost-Europa geworden. (Ook de overeenkomsten met de drie Baltische staten zijn op 1 februari 1998 in werking getreden.) De aan de toetreding voorafgaande strategie wordt meer gedetailleerd uiteengezet in het Commissiedocument „Agenda 2000” ⁽¹⁾.

De bedoeling van de geconsolideerde strategie ter voorbereiding op de toetredingen is om alle kandidaat-landen uit Midden- en Oost-Europa in de gelegenheid te stellen, zich voor te bereiden op de onderhandelingen over het lidmaatschap en het lidmaatschap zelf, en al vóór de toetreding zoveel mogelijk communautaire wetten en regels in de eigen wetgeving over te nemen.

De strategie concentreert zich a) op de partnerschappen ter voorbereiding van de toetreding en b) op opvoering van de steun ter voorbereiding van de toetreding.

De afzonderlijke partnerschappen ter voorbereiding van de toetreding zijn een centraal element van de geconsolideerde strategie hiertoe. Zij zijn vooral bedoeld om de afzonderlijke kandidaat-landen te helpen met alle mogelijke vormen van bijstand, gebaseerd op een gedetailleerd omschreven prioriteitschema en op de actieprogramma's die door de Commissie worden voorbereid en jaarlijks worden goedgekeurd door de EU en elk kandidaat-land afzonderlijk. Economische hulp, die voornamelijk wordt verleend via het Phare-programma, zal gekoppeld worden aan de door de kandidaat-landen gemaakte vorderingen — of concreter, aan de vorderingen, gemaakt bij het implementeren van de communautaire wet- en regelgeving.

De Raad zal met spoed een beslissing nemen over het opzetten van partnerschapsprogramma's, en op grond daarvan zal hij uiterlijk 15 maart 1998 besluiten over de details van elk afzonderlijk partnerschap. (De voorstellen voor de afzonderlijke partnerschappen werden op 4 februari 1998 ingediend. Hierin staan de doelstellingen voor de korte termijn (1998) en voor de lange termijn, zowel de algemene als de sectorale, geformuleerd. De Raad en het Parlement hebben deze op 23 februari en 10 maart 1998 o.g.v. artikel 235 goedgekeurd.)

⁽¹⁾ Agenda 2000 — deel II DOC/97/7.

(Als startpunt voor de onderhandelingen is ook de afzonderlijke kandidaat-landen verzocht om in maart hun beleidsplannen te presenteren: op welke wijze zijn zij van plan het *acquis communautaire* in praktijk te brengen. Andere onderdelen van de voorbereidingen zijn: een programma voor economische prioriteiten op de middellange termijn, richtsnoeren voor verwezenlijking van de interne markt en samenwerking ter bestrijding van de georganiseerde misdaad.)

De substantieel opgevoerde steun ter voorbereiding van de toetreding zal in eerste instantie worden toegewezen via het Phare-programma, waarvan het accent inmiddels is komen te liggen op de toetreding tot de EU. In dit verband zijn er twee prioriteiten gesteld: ontwikkeling van bestuur en rechtsorde (ca. 30 %) en financiering van investeringen ter invoering en implementatie van de communautaire wet- en regelgeving (ca. 70 %). Met zijn budget van 10,5 miljard ecu voor de periode 1990-1999 is Phare het belangrijkste programma voor de LMOE. Het aandeel van Phare voor de periode 2000-2006 wordt op dit moment reeds voorbereid. (De Commissie heeft op 18 maart 1998 een voorstel ingediend voor een verordening betreffende een financieringsinstrument van de voorbereiding op de uitbreiding, ISPA geheten.)

De steun ter voorbereiding van de toetreding zal vanaf het jaar 2000 ook steunmaatregelen voor de landbouw omvatten en fungeren als instrument van het structuurbeleid, waarbij dezelfde soort accenten worden gelegd als bij de activiteiten in het kader van het Cohesiefonds. Via de structuurfondsen is reeds 7 miljard ecu en via het GLB 4 miljard ecu vrijgemaakt voor de steun ter voorbereiding van de toetreding. De Europese Investeringsbank (EIB) heeft onlangs besloten, haar steun aan de LMOE te verdubbelen, tot 3,5 miljard ecu voor de komende twee jaar.

Een ander belangrijk element van de voorbereidingssteun is het openstellen van een aantal EU-programma's en het beheer van bepaalde comités voor de kandidaat-landen. Beslissingen in dezen worden van geval tot geval genomen.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de uitbreiding tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland van Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de UNICE, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdwerk”, en
- het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de uitbreiding tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland van Richtlijn 97/80/EG van de Raad van 15 december 1997 inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van het geslacht”

(98/C 157/15)

De Raad heeft op 17 maart 1998 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 100 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De Afdeling voor sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken, onderwijs en cultuur, is met de voorbereiding van de werkzaamheden belast. Het Economisch en Sociaal Comité heeft vervolgens mevrouw Maddocks als algemeen rapporteur aangewezen (artikelen 20 en 50 van het Reglement van Orde).

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting (vergadering van 25 maart 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 52 stemmen vóór, één stem tegen, bij één onthouding is goedgekeurd.

In lijn met zijn eerder in het advies⁽¹⁾ over de uitbreiding tot het Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland van de richtlijnen inzake de Europese ondernemingsraad en inzake ouderschapsverlof geformuleerde standpunt, toont het Economisch en Sociaal Comité zich opnieuw verheugd over de toetreding van het VK tot de sociale bepalingen van het nieuwe Verdrag en steunt het dan ook deze beide Commissievoorstellen.

Brussel, 25 maart 1998.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

⁽¹⁾ PB C 19 van 21.1.1998.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld ‘De externe aspecten van de economische en monetaire Unie’”

(98/C 157/16)

Op 13 mei 1997 heeft de Europese Commissie besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld „De externe aspecten van de economische en monetaire Unie”.

De Afdeling voor economische, financiële en monetaire vraagstukken, die belast was met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 10 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer R. Pelletier.

Tijdens zijn 353e Zitting van 25 en 26 maart 1998 (vergadering van 26 maart) heeft het Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 63 stemmen vóór, 19 stemmen tegen, en bij 19 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In bovengenoemd werkdocument, dat na langdurig voorbereidend onderzoek en overleg in april 1997 is gepubliceerd, schetst de Commissie haar eerste denkbeelden over de toekomstige rol en positie van de euro binnen het internationale geldstelsel.

1.2. De Commissie verdient alle lof voor haar synthese van de zeer complexe problemen i.v.m. de betrekkingen tussen de economische en monetaire Unie en de rest van de wereld.

1.3. De Commissie analyseert de internationale gevolgen van de overschakeling op de euro. Achtereenvolgens kijkt zij naar het economische gewicht van de euro-zone binnen de wereldeconomie, de problemen in verband met de overgang, het verband tussen de economische politiek en de wisselkoers van de euro, en tot slot de positie van Europa als internationale partner.

1.4. Op een aantal punten formuleert de Commissie geen voorstellen, maar beperkt zij zich tot een beschrijving van de problemen zonder stelling te nemen. Daarmee opent zij een discussie die van fundamentele betekenis zal zijn voor het monetaire evenwicht in de wereld, aangezien de euro voorbestemd is om naast de dollar een cruciale internationale rol te spelen.

1.5. De inspanningen die de Commissie zich getroost om de euro te propageren, moeten zeker nog worden bevestigd door verdergaande technisch onderzoek, waarbij een antwoord zal moeten worden gevonden op de problemen die de Economische Commissie van de Verenigde Staten⁽¹⁾, het Internationaal Monetair Fonds⁽²⁾, de OESO en diverse gezaghebbende economische onderzoeksinstituten in de Europese Unie⁽³⁾ hebben

gesignaleerd; de Commissie gaat aan deze problemen voorbij of beschouwt deze slechts als elementen van de steeds levendiger wordende discussie in internationale kring.

2. Ten geleide

2.1. Het Comité heeft zich al meermaals uitgesproken over de monetaire en economische problemen in verband met de invoering van de gemeenschappelijke munt, onder meer in zijn advies van oktober 1995 over het „Groenboek betreffende de wijze van invoering van één munteenheid”⁽⁴⁾. In dat advies onderstreepte het dat het zijn plicht was, en ook de plicht van de EU-autoriteiten in het algemeen, om de situatie met realiteitszin te beoordelen. Onderhavig advies is op hetzelfde uitgangspunt gebaseerd en heeft vooral tot doel om het Economisch en Sociaal Comité een bijdrage te laten leveren aan de discussie, maar niet om de reeds aan de invoering van een gemeenschappelijke munt betuigde steun te heroverwegen. Het gaat er in de praktijk om vragen te formuleren en problemen te signaleren, zonder in dit stadium al oplossingen aan te dragen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Deel A van het Commissiedocument geeft een overzicht van de belangrijkste economische indicatoren aan de hand waarvan het gewicht van de euro-zone in de wereldeconomie, met name ten opzichte van de Verenigde Staten en Japan, kan worden geëvalueerd. Duidelijk blijkt dat deze nieuwe zone, indien zij zich uitstrekt tot alle lid-staten, een economisch en commercieel gewicht zal hebben dat te vergelijken is met dat van de Verenigde Staten. Voorts zal de totstandbrenging van de EMU al snel tot het ontstaan van een van de grootste markten voor staatspapier in de wereld leiden.

3.2. In dit stadium van de monetaire Unie is het evenwel zaak, de door de Commissie gemaakte vergelijking wat te nuanceren: de Europese Unie is samengesteld uit qua economische structuur zeer uiteenlopende lid-staten (de verschillen qua BBP per capita variëren van

⁽¹⁾ Economic Survey of Europe in 1996-1997, Verenigde Naties.

⁽²⁾ World Economic Outlook - mei 1997 — IMF (studie van het secretariaat van het IMF).

⁽³⁾ Om controversen te vermijden, werden de opmerkingen van de nationale instellingen niet in dit advies vermeld. Het is echter zo dat deze opmerkingen doorgaans aansluiten bij die van de internationale instellingen.

⁽⁴⁾ PB C 18 van 22.1.1996.

1 tot 4) met uiteenlopende uitgangspunten betreffende het functioneren van hun volkshuishoudingen (overheidsinsameling, belastingstelsel, enz.) en uiteenlopende sociale verhoudingen, terwijl landen als de Verenigde Staten of Japan, ondanks significante regionale verschillen, over hun gehele grondgebied door een grotere homogeniteit worden gekenmerkt.

3.3. De opmerkingen over de positie van de euro-zone binnen de wereldeconomie in vergelijking met die van de Verenigde Staten of Japan zijn weliswaar nuttig als referentiekader voor de bevolking, maar zijn gebaseerd op technisch onvoldoende onderbouwde uitspraken, omdat zij een vereenvoudigd beeld geven van de complexe gegevens i.v.m. de internationale verhoudingen en het relatieve gewicht van concurrerende volkshuishoudingen.

3.4. Hoewel begrip kan worden opgebracht voor de aanpak van de Commissie bij het definiëren van de euro-zone — het Economisch en Sociaal Comité staat immers volledig achter de wens van de Commissie dat alle vijftien lid-staten deelnemen aan de economische en monetaire Unie — gaat het voor een op de toekomst gerichte analyse wel wat ver om te veronderstellen dat de euro-zone de gehele Europese Unie zal omvatten, alleen maar om iedere mogelijke speculatie omtrent het aantal initiële deelnemers⁽¹⁾ te voorkomen. Beter was het geweest als de Commissie een analyse met variabele scenario's had gepresenteerd.

3.5. Het is immers nu al bekend dat vier landen van de economische Unie in 1999 nog niet zullen deelnemen aan de monetaire Unie, ofwel omdat zij vooralsnog niet willen, ofwel omdat niet aan de economische en monetaire voorwaarden van het Verdrag van Maastricht is voldaan. Deze onzekerheid omtrent het aantal „in's” beperkt de betekenis van het werkdocument van de Commissie: weliswaar mag men stellen dat de niet deelnemende landen sterk afhankelijk zullen zijn van de euro-zone als gevolg van de regels waaraan zij zullen zijn onderworpen en de invloed die van de zone zal uitgaan op het voeren van hun monetair en wisselkoersbeleid, maar het is onjuist te beweren dat er één beleid op deze gebieden zal worden gevoerd door de vijftien landen.

3.6. Evenmin is zeker, ofschoon het wel denkbaar is, dat de spanningen tussen de Europese valuta's zullen verdwijnen. Indien echter van volledige convergentie sprake is, zoals in het geval van Denemarken, indien de convergentie-inspanningen op geloofwaardige wijze worden voortgezet, zoals in het geval van Griekenland, en indien de politieke wil aanwezig is om op korte termijn tot de euro-zone toe te treden — er zijn steeds meer tekenen die in die richting wijzen, ook in het Verenigd Koninkrijk —, dan zullen er nog maar heel weinig motieven zijn voor spanningen en arbitragemogelijkheden. Overigens zal het bestaan van „in”- en „out”-valuta's vrijwel dagelijks voor arbitragemogelijkheden tussen deze munten op de deviezenmarkt zorgen⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zie Inleiding (punt 3) van het Commissiedocument.

⁽²⁾ Zie ook de publicatie van de Bank of England: „Practical issues arising from the introduction of the Euro”.

3.7. *De financiële markten van de euro-zone*

3.7.1. De Commissie onderstreept terecht de nieuwe dimensie van de financiële markt, o.m. door de totstandkoming van één van de grootste markten voor staatspapier ter wereld, alhoewel nationale obligaties hun specifieke kenmerken zullen behouden.

3.7.2. Het Comité had graag gezien dat de Commissie op een aantal door hem essentieel geachte punten explicieter was geweest. Met name op de volgende punten dient meer duidelijkheid te komen:

- de belemmeringen voor een werkelijke integratie van de markt als gevolg van de uiteenlopende belastingstelsels en het risico dat besparingen zich massaal verplaatsen naar de landen in de euro-zone met het gunstigste belastingregime;
- het risico dat de toepassing van regelingen voor verplichte reserves in de deelnemende landen voordelen opleveren voor de niet-deelnemende landen, die in een later stadium, nadat zij een belangrijk marktaandeel voor zichzelf in de wacht hebben gesleept, tot de EMU zouden kunnen toetreden;
- de gevolgen van eengemaakte monetaire en financiële markten voor de respectieve positie van de huidige financiële centra; de onvermijdelijk geachte vermindering van het aantal effectenbeurzen en centra voor financiële transacties doet de vraag rijzen wat de toekomst is van bepaalde nationale financiële centra⁽³⁾; er zijn 32 beurzen in de Unie, tegen 8 in de Verenigde Staten.

3.7.3. In dit voor advies aan het Comité voorgelegde werkdocument van de Commissie worden de externe aspecten van de euro behandeld, maar de Commissie zou er goed aan doen om ook een specifieke mededeling aan de gevolgen van de monetaire Unie voor de financiële markten te wijden.

3.8. *Internationalisering van de euro*

3.8.1. De Commissie is van oordeel dat het internationale gebruik van de euro, ook door bedrijven in derde landen die handel drijven met de euro-zone, zich zal ontwikkelen en dat de euro in transacties buiten de euro-zone zelfs zal uitgroeien tot transactievaluta.

3.8.2. Voorts is de Commissie van mening dat, gelet op het feit dat het financieel en monetair beleid van de lid-staten op stabiliteit is gericht, het gebruik van de euro als reservevaluta, zowel door de economische subjecten als door de centrale banken, bevorderd zou moeten worden.

3.8.3. Hoewel de Commissie dat niet met zoveel woorden zegt, acht zij het toch mogelijk dat op termijn

⁽³⁾ Zie interview met D. Clementi, vice-president van de Bank of England, die ervan overtuigd is dat Londen, ondanks het feit dat Engeland niet aan de EMU meedoet, het belangrijkste financiële centrum van Europa voor de eurohandel zal worden (Financial Times van 20 januari 1998).

de rol van de dollar op het gebied van internationale beleggingen, voor een deel althans, wordt overgenomen door de euro.

3.8.4. Deze gedachte, die prominent aanwezig is in alle aan de bevordering van de euro gewijde literatuur, verdient enige nadere analyse:

3.8.4.1. De rol die de dollar speelt in de door de centrale banken aangehouden activa is niet zozeer het resultaat van een keuze, maar vooral van een verplichting, enerzijds als gevolg van het Amerikaanse handelstekort en de tekortschietende besparingen in dat land, en anderzijds als gevolg van het feit dat de centrale banken hun dollars onmogelijk op de wisselmarkten kunnen verkopen zonder een sterke daling van de dollar te veroorzaken. Het voorbeeld van Japan dat — als „tegenprestatie” voor zijn handelsoverschot ten opzichte van de Verenigde Staten — overspoeld is met Amerikaans staatspapier, spreekt in dit verband boekdelen.

3.8.4.2. Ook de wijdverspreide gedachte dat de status van reservevaluta alleen maar voordelen heeft, moet worden genuanceerd. Indien de euro door zijn intrinsieke kwaliteiten een gewilde valuta wordt, dan zal dat betekenen dat zijn waarde op de deviezenmarkten hoog zal zijn, met name ten opzichte van belangrijke concurrerende munten als de dollar en de yen.

3.8.4.3. Er wordt maar zelden gewezen op de handicap die een overgewaardeerde euro op de deviezenmarkten zou betekenen voor het bedrijfsleven in de euro-zone. Het Economisch en Sociaal Comité zou graag zien dat deze kwestie grondig wordt geanalyseerd⁽¹⁾. Een onderwaardering zou overigens net zo erg zijn als een overwaardering. Wellicht zou het gehele internationale geldstelsel ingrijpend moeten worden hervormd. Dollar en yen hebben enorme koersschommelingen te zien gegeven, en dat zou de euro ook wel eens kunnen overkomen. Positief in de Monetaire Unie is in ieder geval dat de externe afhankelijkheid van de lid-staten sterk zal verminderen aangezien het leeuwendeel van de handel tussen de deelnemende landen in euro's zal luiden. De externe waarde van de euro zal dus een veel minder groot probleem zijn dan tot nog toe b.v. de externe waarde van de Franse frank voor Frankrijk, of de externe waarde van de Belgische frank voor België.

3.8.4.4. De Commissie gaat in punt 10, helaas maar kort, in op een voor het voeren van monetair beleid fundamenteel probleem, nl. hoe greep kan worden gekregen op monetaire aggregaten waarvan de ontwikkeling door besluiten van externe actoren wordt beïnvloed.

3.8.4.5. De ontwikkeling van de internationale rol van de euro zal logischerwijs ook tot gevolg hebben dat buiten de zone — zoals dat ook is gebeurd met de zgn. eurodollars — euro-deposito's worden aangehouden die als basis dienen voor kredietverlening zonder dat de Europese Centrale Bank of een andere toezichhoudende autoriteit kan ingrijpen om de omvang ervan aan banden te leggen.

3.8.4.6. Het zou wenselijk zijn dat de Commissie en het Europees Monetair Instituut uitvoerig onderzoek doen naar de risico's die ontstaan wanneer de monetaire aggregaten en dus de euro-geldhoeveelheid minder goed kunnen worden beheerst⁽²⁾.

4. Problemen in verband met de overgang — Deel B

4.1. De Commissie onderstreept dat de middellange- en lange-termijnvooruitzichten voor de positie van de euro binnen het internationale geldstelsel weliswaar gunstig zijn, maar dat er niettemin een aantal problemen zijn in verband met de overgangperiode. Hierbij moet worden gedacht aan het risico van een periode van instabiliteit van de wisselkoersen tussen de euro en andere grote munten alsook aan de mogelijkheid dat de euro-koers eventueel gaat afwijken van het adequaat geachte niveau. In het huidige internationale geldstelsel is dit uiteraard een reëel risico, dat evenwel niet samenhangt met de overgang op de euro in Europa. Wel is het zo dat de externe waarde van de euro van veel minder centraal belang zal zijn voor de Europese volkshuishoudingen dan de externe waarde van de valuta's van de deelnemende landen in de huidige situatie. Dat is een hele stap vooruit.

4.2. De Commissie geeft aan dat deze instabiliteit al zou kunnen optreden vóór 1 januari 199 of gedurende de overgangperiode om de volgende belangrijke redenen:

- de inschatting van de economische subjecten dat de Europese Centrale Bank in de toekomst een strak monetaire beleid zal moeten volgen;
- een minder streng begrotingsbeleid bij de afzonderlijke lid-staten;
- een te grote dollarvoorraad bij de centrale banken;
- onvoorspelbaarheid van verschuivingen in beleggingsportefeuilles na invoering van de euro.

4.3. Ten aanzien van de eerste drie punten komt de Commissie met geruststellende argumenten, maar zij geeft toe dat het gedrag van de beleggers gedurende de overgangperiode veel minder goed te voorspellen is.

4.3.1. In het licht van de door de Commissie verrichte analyse kan men zich een scenario voorstellen waarbij de initiële koers van de euro wordt vastgesteld op een niveau dat aanmerkelijk afwijkt van het niveau dat zou stroken met de „fundamentals” van de Europese volkshuishouding in al haar diversiteit.

⁽¹⁾ Het Europees Parlement waarschuwt ook tegen het feit dat een overgewaardeerde euro recessief kan werken (zie Resolutie d.d. 13 januari 1998).

⁽²⁾ De heer Duisenberg heeft het bestaan van dit probleem bevestigd tijdens zijn onderhoud met de Afdeling voor economische, financiële en monetaire vraagstukken van het Economisch en Sociaal Comité, maar zich op het standpunt gesteld dat de monetaire autoriteiten van de landen buiten de euro-zone maatregelen zouden moeten nemen om eventuele gevaren in samenhang met euro-deposito's in de hand te houden.

4.3.2. De Europese Centrale Bank zou namelijk gedwongen kunnen zijn om een té strak monetair beleid te voeren en haar beleningsrente op te trekken als reactie op financiële markten die, als gevolg van het in een aantal landen gevolgde beleid, een sceptisch gedrag aan de dag zouden leggen tegenover het streven naar prijsstabiliteit. Tijdens de overgangperiode moet dus absoluut worden voorkomen dat de geloofwaardigheid van de Europese Centrale Bank wordt aangetast.

4.4. De door de Europese centrale banken aangehouden dollartegoeden vertonen nu al een belangrijk overschot maar zouden volstrekt bovenmatig kunnen worden, enerzijds omdat de behoefte aan monetaire reserves zal afnemen als gevolg van de vaste pariteiten tussen de aan de euro deelnemende munten, en anderzijds omdat in andere dan in euro luidende financiële en commerciële transacties snel zullen afnemen aangezien twee derde van de handel intracommunautair is.

4.4.1. Bij een zeer gunstige opbrengst/risico-verhouding voor de euro, ondersteund door een grotere marktliquiditeit, zullen beleggers meer euro-activa willen aantrekken.

4.5. De rol van de Europese Centrale Bank zal dus van doorslaggevend belang zijn en het risico van een te sterke euro of door de Europese Centrale Bank opgelegde hoge rentetarieven om tot een harde euro te komen, mogen niet worden onderschat.

4.6. Andere onzekerheden die speculatie kunnen voeden, hangen samen met de toekomstige externe waarde van de euro ten opzichte van andere munten. Deze waarde hangt af van de economische capaciteit van de deelnemende landen en van het vertrouwen van de beleggers in de Europese Centrale Bank. Iedere monetaire hergroepering gaat gepaard met onzekerheden, hetgeen op de financiële markt vertaald wordt in een hogere risicopremie.

4.7. Het gevaar van turbulentie als gevolg van massale speculatieve operaties is wel degelijk aanwezig, ondanks alle geruststellende uitspraken van de monetaire autoriteiten en de inzichten van gezaghebbende financiële kringen. Hoewel de omstandigheden thans niet te vergelijken zijn met die in september 1992, zouden de monetaire autoriteiten wel eens de grootste mogelijke moeite kunnen hebben om greep te krijgen op abnormale speculatieve bewegingen tegen een of meer valuta's. Aan een vergelijking tussen stroom- en voorraadgrootheden kleven weliswaar altijd bezwaren, maar beseft moet worden dat op de deviezenmarkten dagelijks bedragen van naar schatting ca. 1 300 miljard dollar omgaan. Dit bedrag varieert aanzienlijk van dag tot dag, en hierop moet in verband met intraday-transacties een verminderingcoëfficiënt worden toegepast. Maar zelfs dit duidelijk lagere bedrag overschrijdt het totaal van de monetaire reserves van de Europese centrale banken [door het IMF geschat op 350 miljard dollar⁽¹⁾] verre. De omvang van de transacties op de deviezenmarkt zal door het verdwijnen van de nationale valuta's in de

euro-zone wel verminderen, maar deze markt wordt gedomineerd door dollartransacties, en dat zal in de toekomst ook zo blijven.

4.8. Ondanks het feit dat de fundamentele economische indicatoren een duidelijke convergentie te zien geven, zal de euro-zone vooralsnog wellicht niet immuun zijn voor de turbulenties van de internationale deviezenmarkt. De spanningen die de fluctuaties van de dollar in het Europees Monetair Stelsel hebben teweeggebracht, zullen zich verplaatsen naar de euro. Weliswaar zal de Europese Centrale Bank hiertegen beter bestand zijn dan het geval is in het huidige systeem van overleg en wederzijdse bijstand tussen de centrale banken, maar dit betekent nog niet dat de versturende effecten van het systeem van vlottende wisselkoersen werkelijk geheel tot het verleden zullen behoren⁽²⁾.

4.9. Het zou onvoorzichtig zijn om de mogelijkheid van een divergerende ontwikkeling van de koers van de euro en die van de valuta's van de EU-landen die niet aan de euro-zone deelnemen, uit te sluiten. In dit verband is het weinig zinvol, ter illustratie van dit risico het begrip competitieve evaluatie in de discussie te brengen.

4.10. Hoewel de spilkoersen in de afgelopen jaren in toenemende mate convergeren en een grote stabiliteit aan de dag leggen, kan toch niet worden uitgesloten dat de marktdruk zo groot wordt dat deze met interventies van de Europese Centrale Bank en de geassocieerde nationale centrale banken niet kan worden beheerst. Het Europees Monetair Instituut is zich bewust van dit risico, maar meent zich hiertegen via het rente-instrument en interventies op de deviezenmarkt met succes te weer te kunnen stellen.

4.11. De hiervan uitgaande dreiging op de cohesie van de economische en monetaire Unie mag evenwel niet worden onderschat. Deze cohesie zou namelijk niet bestand zijn tegen grote uit ongeordende wisselkoersaanpassingen voortkomende verschillen tussen de concurrentieverhoudingen. Deze materie moet volgens het Economisch en Sociaal Comité verder wordt onderzocht.

4.12. Er zou ook moeten worden gekeken naar de gevolgen van de euro-zone voor de geplande uitbreiding van de Europese Unie naar Midden- en Oost-Europa. Het is namelijk moeilijk voorstelbaar dat deze landen binnen het voor de uitbreiding voorziene tijdschema al kunnen toetreden tot de euro-zone.

⁽¹⁾ Zie bijlage 1 bij het document van de Commissie.

⁽²⁾ In zijn Resolutie van 13 januari 1998 over hetzelfde document van de Commissie stelt het Parlement zich op het standpunt „Dat de euro in de periode die onmiddellijk volgt op de invoering ervan, te maken kan krijgen met onstabiele wisselkoersen (...) en dat het risico niet denkbeeldig is dat deze periode van onstabiliteit vrij lang duurt aangezien het wegvallen van de onstandvastigheid van de intra-Europese wisselkoersen waarschijnlijk gecompenseerd zal worden door een grotere onstandvastigheid van de koers van de euro.”

4.12.1. In een aanvullende analyse zou tegelijkertijd moeten worden onderzocht in hoeverre deze landen eventueel concurrentievoordelen kunnen putten uit de zwakheid van hun munt ten opzichte van de euro.

4.13. Het Comité is de spreekbuis van sociaal-economische partners, burgers en bedrijfsleven in de Europese Unie: het is absoluut zaak dat de monetaire autoriteiten concrete maatregelen uitwerken en nemen om te voorkomen dat de hierboven geschetste pessimistische scenario's werkelijkheid kunnen worden. Uiteraard is het niet nodig dat deze maatregelen uitvoerig worden aangekondigd (speculanten zouden onmiddellijk klaar staan met de nodige tegenmaatregelen). Het volstaat wanneer de markt weet dat deze maatregelen er zijn en dat deze, mochten zij onverhoopt noodzakelijk blijken, ook doeltreffend zullen werken.

4.14. Het is bepaald geen eenvoudige zaak om doeltreffende maatregelen te nemen die het vrije kapitaalverkeer en de vrijheid van (financiële) dienstverlening niet beperken. Evenmin lijkt het mogelijk om alleen de Europese markt beperkingen op te leggen, aangezien dit een concurrentienadeel zou betekenen ten opzichte van niet-Europese markten. De enige concrete maatregel die kan worden genomen, is, verder te gaan met het voeren van orthodox monetair en begrotingsbeleid: speculatie komt doorgaans pas op gang wanneer onevenwichtigheden, onsamenvatbaarheid of contradicties worden vastgesteld in het monetair, fiscaal en begrotingsbeleid van sommige lid-staten. De te nemen maatregelen zouden er daarom vooral op moeten zijn gericht, m.b.t. de tenuitvoerlegging van de noodzakelijke maatregelen tot nauwkeurige en bindende afspraken te komen inzake toezicht en samenwerking tussen de toezichhoudende autoriteiten van de lid-staten en de internationale centrale banken.

4.15. In deze zin is het Comité zeer ingenomen met het door de Raad genomen besluit om de pariteiten tussen de wisselkoersen van de deelnemende munten al in mei 1998 definitief te fixeren, en het stelt in dat verband vast dat de pariteiten eind 1997 niet ver van de spilkoersen verwijderd zijn.

4.15.1. Aankondiging van deze wisselkoersen zal ertoe bijdragen, de onzekerheden te verminderen. De marktactoren en alle overige deelnemers aan het economisch leven krijgen zo de beschikking over belangrijke informatie voor het economisch functioneren van de Unie.

4.15.2. Daarmee zou het kader voor het gedurende de overgangsperiode (van mei tot december 1998) te voeren monetair en wisselkoersbeleid vastliggen.

5. Impact van de economische politiek op de wisselkoers van de euro — Deel C

5.1. Gelet op het feit dat de Unie streeft naar zowel begrotingssanering als volledige werkgelegenheid, lijkt het inderdaad wenselijk dat binnen de euro-zone een niet al te restrictief monetair beleid wordt gevoerd, hoewel daarbij het streven naar prijsstabiliteit niet in gevaar mag worden gebracht.

5.2. In haar werkdocument wijst de Commissie erop dat de wisselkoers van de euro op lange termijn gezien een afspiegeling zal zijn van het functioneren van de EMU. Het voeren van adequaat structuurbeleid is voorwaarde voor een verbetering van het concurrentievermogen. Meer arbeidsmarktflexibiliteit, belastinghervorming en hervorming van de sociale-verzekeringssystemen, waarbij men zich dient te inspireren op de meest efficiënte systemen, zullen de Europese volkshuishouding helpen om de mondiale uitdagingen aan te kunnen. Indien die hervormingsinspanning zou worden doorgezet, zou de EMU bijdragen tot een structurele „schok”, die uiteindelijk een positief effect op de werkgelegenheid zou hebben ⁽¹⁾.

5.2.1. Het Economisch en Sociaal Comité zou graag zien dat een grondig aanvullend onderzoek wordt gewijd aan deze maatregelen die zeer vergaande consequenties hebben ⁽²⁾.

6. Europa als partner in mondiaal verband — Deel D

6.1. De economische en monetaire Unie heeft rechtstreeks tot gevolg dat er nog maar één wisselkoers en een uniform monetair beleid worden vastgelegd.

6.2. In dit verband rijst de vraag hoe de Unie in internationaal verband, met name bij het Internationaal Monetair Fonds, dient te worden vertegenwoordigd. De conclusies van de Europese Raad van Luxemburg (december 1997) zijn daar nogal vaag over: „De Commissie wordt bij de externe vertegenwoordiging betrokken voor zover dat nodig is om haar in staat te stellen de rol op zich te nemen die haar krachtens de bepalingen van het Verdrag worden toegekend”. Nadere toelichting is hier geboden.

7. Conclusies

7.1. Het Economisch en Sociaal Comité wil zich niet onbetuigd laten in de discussie over de voorwaarden voor en de gevolgen van de invoering van de euro in de economische Unie.

7.2. De in dit ontwerpadvies gemaakte opmerkingen en geschetste scenario's beogen op geen enkele wijze, af te doen aan de door het Comité reeds betuigde instemming met het beginsel van een monetaire Unie, maar zijn uitsluitend bedoeld als bijdrage tot meer gedetailleerd onderzoek naar de praktische voorwaarden voor de verwezenlijking ervan.

⁽¹⁾ Zie punt 22 van het Commissiedocument.

⁽²⁾ Zie de analyse van H. Siebert, voorzitter van het Institut für Weltwirtschaft te Kiel, een van de vijf „wijzen” bij de Duitse regering, of die van H. Flassbeck, hoofd-econoom bij het Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

7.3. Onderhavig werkdocument van de diensten van de Commissie alsook de mededeling over de praktische aspecten in verband met de invoering van de euro vormen een essentiële inhoudelijke bijdrage tot de discussie over de economische en monetaire Unie, hoewel hierin niet uitputtend is ingegaan op een problematiek die verreikende gevolgen heeft voor de harmonieuze voltooiing van een uniek project.

7.4. De grondigheid waarmee Commissie, EMI en de professionele kringen onderzoek hebben gedaan naar de technische voorwaarden voor de verwezenlijking van de monetaire Unie staat in contrast met het feit dat de sociaal-economische gevolgen ervan vooralsnog onvolgende zijn geanalyseerd.

7.5. De meest omvangrijke studies op dit terrein zijn te vinden in publicaties van internationale instellingen van buiten de Europese Unie (IMF, Verenigde Naties, BIB, OESO, enz.) of in publicaties van nationale economische onderzoeksinstituten waarvan nog een synthese moet worden gemaakt. Het is dus beslist zaak dat de Commissie haar standpunt dienaangaande bekendmaakt.

7.6. In het merendeel van deze rapporten en studies wordt ongerustheid geuit over de gevolgen van de monetaire Unie voor de economische expansie en derhalve voor de verbetering van de werkgelegenheidssituatie in Europa.

7.7. De convergentie van het nationale economisch, monetair, begrotingsbeleid in de richting van een

stringentere aanpak, het gewicht van de criteria van het Verdrag van Maastricht alsook het gesloten „stabiliteits- en groeipact” hebben tot doel om een stabiel groeipad te vinden, maar geven ook aanleiding tot ongerustheid.

7.8. Het Economisch en Sociaal Comité acht zich momenteel nog niet in staat om zich over de gegrondheid van deze ongerustheid uit te spreken. Wel zou het graag zien dat de Commissie in haar analyses probeert een antwoord te vinden op deze ongerustheid. Een dergelijke aanpak betekent absoluut niet dat de economische en monetaire Unie op losse schroeven komt te staan, maar is erop gericht, de ongerustheid weg te nemen over het vermogen van de EMU om aanpassingen door te voeren waarmee de voor de terugdringing van de werkloosheid noodzakelijke expansie wordt aangezwengeld en op langere termijn het welzijn van de monetaire Unie veilig wordt gesteld.

7.9. Het Comité wenst zijn bijdrage aan de fundamentele discussie over de economische gevolgen van de Economische en Monetaire Unie kracht bij te zetten en aan te vullen door in het kader van haar werkzaamheden internationaal bekende economen te horen.

7.10. Het Economisch en Sociaal Comité stelt met belangstelling en tevredenheid vast dat de door hem in dit advies naar voren gebrachte bezwaren aansluiten bij die welke het Europees Parlement in zijn Resolutie van 13 januari 1998 over onderhavig werkdocument van de Commissie heeft geformuleerd.

Brussel, 26 maart 1998.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende maatregelen voor financiële bijstand aan innoverende en banenscheppende kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) — Het Groei- en Werkgelegenheidsinitiatief”

(98/C 157/17)

De Raad heeft op 24 februari 1998 besloten, overeenkomstig artikel 130, lid 3, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Comité heeft haar Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden belast. De heer Pezzini werd aangewezen als algemeen rapporteur.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting (vergadering van 26 maart 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen wordt goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Hoewel de Europese Raad tijdens de Luxemburgse Werkgelegenheidstop in november 1997 heeft besloten dat maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid in de meeste gevallen door de lid-staten moeten worden genomen, heeft hij de Commissie verzocht voorstellen in te dienen voor nieuwe financieringsinstrumenten ter ondersteuning van innoverende en banenscheppende kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's — het MKB). Het feit dat artikel 130 (industriebeleid) als rechtsgrondslag wordt gebruikt, is een belangrijke ontwikkeling, aangezien de Gemeenschap tot nu toe niet erg actief was op dit gebied.

1.2. Het Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met deze ontwikkeling, die overeenstemt met het standpunt dat het hierover in meerdere adviezen heeft uiteengezet⁽¹⁾.

2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1. Het Europees Parlement heeft in het kader van het „Groei- en Werkgelegenheidsinitiatief” middelen van de Gemeenschapsbegroting voor de ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf gereserveerd.

2.2. Op basis van haar initiatiefrecht presenteert de Commissie in haar voorstel voor een besluit van de Raad een programma voor de aanwending van deze begrotingsmiddelen. Een en ander vormt een aanvulling op de activiteiten van de EIB (Europese Investerings-

bank), het EIF (Europees Investeringsfonds) en andere communautaire instrumenten. Hierbij wordt het accent gelegd op de financiële behoeften van innoverende⁽²⁾ en banenscheppende KMO's, waaronder bedrijven in de technologiesector. Deze bedrijven kunnen problemen ondervinden bij het aantrekken van financiële middelen van traditionele beleggers, vanwege de risico's die inherent zijn aan hun activiteit.

2.3. Het voorstel van de Commissie heeft betrekking op drie verschillende regelingen:

- verbetering van de toegang tot startkapitaal ter ondersteuning van innoverende bedrijven in de beginfase, afkomstig uit particuliere risicokapitaalfondsen via investeringen in gespecialiseerde beleggingsfondsen, te beheren door het EIF;
- bevordering van de oprichting van transnationale joint ventures van het MKB in de EU, door gedurende de voorbereidings- en startfase financiële bijstand te verlenen, en bij te dragen in de kosten van vaste activa, waarvoor momenteel maar weinig investeerders te vinden zijn; dit project zal door de Commissie en nationale intermediairs worden beheerd;
- invoering van een garantiefaciliteit voor kredieten, wederom onder het beheer van het EIF, t.b.v. KMO's met een groeipotentieel. Zo worden de risico's verdeeld tussen de Commissie, nationale garantieregelingen, onderlinge waarborgmaatschappijen en andere betrokken instellingen zoals de EIB, voor gevallen waarin het statuut van de EIB de participatie verbiedt vanwege het hoge risico.

⁽¹⁾ Adviezen van het ESC over: De rol van onderlinge waarborgsystemen: PB C 169 van 6.7.1992; De knelpunten bij de financiering van kleine en middelgrote ondernemingen: PB C 388 van 31.12.1994; De verbetering van het fiscale klimaat voor het midden- en kleinbedrijf: PB C 397 van 31.12.1994; Derde meerjarenprogramma voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) in de Europese Unie: PB C 295 van 7.10.1996; Tweede geïntegreerde programma voor het midden- en kleinbedrijf en de ambachtelijke sector: PB C 56 van 24.2.1997.

⁽²⁾ Definitie van „innovatie” in het Groenboek van de Commissie over innovatie: „Schematisch voorgesteld is innovatie: de vernieuwing en uitbreiding van het assortiment producten en diensten en van de daarmee samenhangende markten; de invoering van nieuwe productie-, toeleverings- en distributiemethoden; de invoering van veranderingen in het beheer, de arbeidsorganisatie, de arbeidsomstandigheden en de kwalificaties van de werknemers” (blz. 1d).

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het belangrijkste criterium in het kader van de doelstelling van het Commissievoorstel is het scheppen van banen d.m.v. de bevordering en ondersteuning van het MKB.

Het is vooral zaak, duurzame en hoogwaardige arbeidsplaatsen te scheppen.

Dit moet tevens als hoofdcriterium gelden voor het toekennen van steun. Deze doelstelling moet voortdurend prioriteit krijgen.

Bovendien moet de evaluatie van de projecten na afloop voldoende gedetailleerd zijn, zodat hieruit lering kan worden getrokken voor latere toepassingen.

3.2. De Commissie wijst erop dat er in Europa veel minder risico- en startkapitaal is dan in de VS, maar zelfs daar wordt slechts circa 2 % van de bedrijven op deze manier gefinancierd. In Europa bestaan niet alleen aanzienlijke verschillen tussen de lid-staten op het stuk van de beschikbare hoeveelheid risicokapitaal, maar zijn beleggers ook veel meer risicoschuw, en wordt een belangrijk deel van de beschikbare middelen gebruikt om „management buy-out”- en „management buy-in”-acties in bestaande grote ondernemingen te financieren. Er is ongetwijfeld een groot financieringstekort, en de inspanningen van het Europees Parlement en de Commissie om deze kloof te dichten verdienen veel waardering, niet zozeer vanwege het aantal bedrijven dat hiervan kan profiteren, als wel vanwege hun economisch potentieel.

3.3. Het programma dient op commerciële beginselen te zijn gebaseerd, vooral met het oog op de grote risico's die aan dit soort investeringen kleven. Het is met name zaak dat de projecten worden beoordeeld op de mate van innovatie door personen die bekend zijn met de betreffende sector, en in ieder geval nadat een marktonderzoek is uitgevoerd. Desondanks zal ieder besluit over het al dan niet ondersteunen van een project bijna altijd afhangen van de capaciteiten van het management van het betrokken bedrijf.

3.4. Een van de hoofddoelstellingen van het Europees Investeringsfonds is het bieden van kredietgaranties aan het MKB. Tot nu toe heeft slechts een teleurstellend aantal kleine en middelgrote bedrijven dergelijke steun gekregen, mogelijk uit overdreven voorzichtigheid van het EIF. Hopelijk kan dit nieuwe initiatief helpen deze scheve situatie recht te trekken.

3.5. Het is van essentieel belang dat op grote schaal informatie wordt verstrekt over de drie initiatieven, zodat zoveel mogelijk kleine en potentiële ondernemers van de mogelijkheden op de hoogte worden gebracht. Hiervoor moet niet alleen van de bestaande, door de Commissie gesteunde informatiekanalen gebruik

worden gemaakt (BC-Net, Euro Info Centres, enz.), maar dienen tevens professionele intermediairs en organisaties te worden ingeschakeld. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, de professionele intermediairs en beroepsorganisaties met name te belasten met de selectie en begeleiding van de projecten.

3.6. Het is van belang dat bij de beoordeling van de projecten ten volle rekening wordt gehouden met het beginsel van gelijke kansen.

4. Bijzondere opmerkingen

Artikel 3 — De ETF-startersregeling (European Technology Facility)

4.1. Een groot obstakel waar risicokapitaalfondsen mee te maken krijgen wanneer zij relatief geringe investeringen willen financieren, zijn de kosten voor een „due diligence”-onderzoek van het bedrijf, evenals de kosten voor consultancy en steun op lange termijn. Vaak is een investering vanwege deze kosten niet rendabel, behalve in enkele gevallen waarbij het om bijzonder veelbelovende projecten gaat. Om ervoor te zorgen dat dit programma een grote impact heeft, zou de Commissie moeten overwegen een voorschot te verstrekken om de eerste evaluatiekosten te dekken. Afhankelijk van het succes van de binnen de regeling gerealiseerde beleggingen, moet dat voorschot worden terugbetaald. Het Comité beseft dat dit vanwege het tekort aan begrotingsmiddelen niet onmiddellijk mogelijk is, maar het hoopt dat de Commissie dergelijke mogelijkheden voor de toekomst onderzoekt.

Bovendien zou de Commissie moeten nagaan in hoeverre hulp kan worden geboden aan professionele intermediairs bij de evaluatie van de projecten.

Artikel 4 — Joint European Venture (JEV)

4.2. Het Comité is verheugd over dit initiatief, waar het zelf eerder al op heeft aangedrongen. Het ontbreken van financiële „ad hoc”-instrumenten is immers één van de factoren die het Comité als oorzaak voor het te geringe aantal joint ventures in de Europese Unie heeft genoemd. Wel stelt het Comité voor dat de Commissie zich buigt over de overige belemmeringen (wettelijke, fiscale, enz.), om het succes van dit uitstekende initiatief te garanderen.

Artikel 5 — De MKB-garantiefaciliteit

4.3. Het Comité heeft al eerder aangedrongen op een dergelijke faciliteit ⁽¹⁾, en stemt dan ook volledig in met dit belangrijke nieuwe financiële instrument.

⁽¹⁾ De rol van onderlinge waarborgsystemen; PB C 169 van 6.7.1992; Problemen van het MKB bij grensoverschrijdende handelsbetrekkingen (PB C 206 van 7.7.1997).

Artikel 6 — Verslaglegging en evaluatie

4.4. Een periode van vier jaar voordat de Commissie een uitgebreide evaluatie van dit programma maakt, lijkt misschien lang, ook al wordt deze evaluatie door jaarlijkse verslagen voorafgegaan. Voor investeringen in risicokapitaalfondsen kan die periode echter nog te kort blijken, vooral omdat het enige tijd duurt voordat de investeringen echt plaatsvinden, en deze een looptijd van wel 16 jaar kunnen hebben, met een gemiddelde looptijd van zeven à tien jaar. Wat geschikte termijnen voor verslaglegging zijn, moet nog verder worden onderzocht.

Bijlage I — paragraaf 5

4.5. Wil het Groei en Werkgelegenheidsinitiatief op de lange termijn een succes zijn, dan moeten verschaffers van risicokapitaal de mogelijkheid hebben zich uit hun investeringen terug trekken, omdat de „pool” van beschikbare fondsen anders dreigt te bevriezen. Dit illustreert hoe belangrijk het huidige onderzoek van de Commissie is over de belemmeringen voor de groei van kapitaalmarkten die zijn afgestemd op de behoeften van het MKB, en de wijze waarop deze belemmeringen uit de weg kunnen worden geruimd. Dit zal echter slechts

een gedeeltelijke oplossing zijn, aangezien maar zeer weinig bedrijven hun aandelen ooit op de beurs zullen aanbieden.

Bijlage II — Punt 2

4.6. Het welslagen van de drie voorgestelde financiële instrumenten zal in grote mate afhangen van de kwaliteit van de financiële intermediairs. Om de belangstelling te wekken vanuit alle hoeken van de financiële wereld, is het te hopen dat de verzoeken om reacties van belangstellenden inzake de „Joint European Venture”-regeling in ieder geval kort in de belangrijkste financiële kranten in de EU worden gepubliceerd.

5. Conclusies

Behoudens de hierboven gemaakte opmerkingen, keurt het Comité de drie initiatieven goed, aangezien verwacht wordt dat zij werkelijk bijdragen aan de financiering van het MKB op gebieden waar er duidelijk lacunes zijn. Het Comité hoopt dat deze programma's grote bekendheid krijgen bij het publiek, buitengewoon succesvol zijn en uiteindelijk een permanent karakter krijgen. Op die manier zouden zij een belangrijke bijdrage leveren aan het scheppen van nieuwe, hoogwaardige banen.

Brussel, 26 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Witboek over de van de richtlijn betreffende de arbeidstijd uitgesloten sectoren en activiteiten”

(98/C 157/18)

Op 17 juli 1997 heeft de Commissie besloten om het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het voornoemde witboek.

De Afdeling voor sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken, onderwijs en cultuur, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Konz.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 353e Zitting van 25 en 26 maart 1998 (vergadering van 26 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 101 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Witboek heeft ten doel te zoeken naar de middelen die het best kunnen zorgen voor de bescherming van de gezondheid en de veiligheid, in verband met de arbeidstijd, van de werknemers die van Richtlijn 93/104/EG van de Raad betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd zijn uitgesloten. In het licht van sectorale analyses en evaluaties verklaart de Commissie, op verzoek van het Europees Parlement, dat er volgens haar een probleem bestaat dat moet worden opgelost, namelijk dat er in alle uitgesloten sectoren en activiteiten werknemers zijn die niet tegen extreem lange werktijden zijn beschermd of onvoldoende rusttijd krijgen. Als geen maatregelen worden genomen, zou een en ander bovendien tot verstoringen van de concurrentie binnen de interne markt en tussen de verschillende transportwijzen kunnen leiden. Om dit probleem te verhelpen kunnen vier beleidsopties worden overwogen:

- 1) een niet-bindende aanpak;
- 2) een zuiver sectorale aanpak;
- 3) een gedifferentieerde aanpak;
- 4) een zuiver horizontale aanpak.

Onder voorbehoud van nadere bestudering van de reacties op dit Witboek stelt de Commissie voor om uit te gaan van de derde optie, nl. een gedifferentieerde aanpak. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de activiteiten waarvoor in het kader van Richtlijn 93/104/EG van de Raad betreffende de arbeidstijd een regeling kan worden uitgewerkt en die welke specifieke maatregelen vereisen.

Een en ander is met name gericht op:

- uitbreiding van alle bepalingen van de bovengenoemde richtlijn tot alle „niet-mobiele” werknemers. De bestaande afwijkingen zouden daarbij op geëigende wijze worden aangepast om met name rekening te houden met de noodzakelijke continuïteit van de dienst en andere werkingsvereisten;

- uitbreiding tot alle „mobiele” werknemers en in „andere activiteiten op zee” werkzame werknemers van de bepalingen van de bovengenoemde richtlijn betreffende:

- de jaarlijkse vakantie van 4 weken met behoud van loon;
- de medische keuringen voor nachtarbeiders;
- verzekering van passende rusttijden;
- vaststelling van een maximumaantal jaarlijks te werken uren.

- invoering of wijziging van specifieke wetgeving voor elke sector of activiteit, waarbij de arbeidstijd en de rusttijden van „mobiele” werknemers en werknemers die in „andere activiteiten op zee” werkzaam zijn, worden geregeld.

De Commissie hoopt dat het mogelijk zal zijn dergelijke sectorale maatregelen op grond van overeenkomsten tussen de sociale partners te treffen.

1.2. Richtlijn 93/104/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd is pas op 23 november 1993 door de Raad goedgekeurd, terwijl het desbetreffende voorstel van de Commissie⁽¹⁾ reeds van 20 september 1990 dateerde. Dit akkoord binnen de Raad „Sociale aangelegenheden” werd slechts bereikt na lang politiek getalm, waarbij tenslotte is voorzien in een aan voorwaarden gekoppelde uitstapmogelijkheid m.b.t. de wekelijkse arbeidsduur voor het Verenigd Koninkrijk, algemene uitbreiding van de in artikel 17 geformuleerde veel te ruime afwijkingen tot alle leidinggevend personeel en uitsluiting van een groot aantal sectoren en activiteiten van het toepassingsgebied van de richtlijn.

1.3. Het Europees Hof van Justitie heeft tenslotte het beroep dat het Verenigd Koninkrijk tegen de Raad had aangetekend, verworpen in zijn arrest van 12 november 1996 waarin het verklaart dat de bedoelde richtlijn niet verder gaat dan hetgeen noodzakelijk is om de doelstelling van bescherming van gezondheid en veiligheid van werknemers te verwezenlijken. Richtlijn 93/104/EG heeft bijgevolg kracht van wet in alle lid-staten van de Europese Gemeenschap en moest uiterlijk op 23 november 1996 in nationale wetgeving zijn omgezet.

⁽¹⁾ PB C 254 van 9.10.1990.

1.4. Genoemde richtlijn is gebaseerd op artikel 118 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, waarin is bepaald dat „de lid-staten zich beijveren om de verbetering van met name het arbeidsmilieu te bevorderen, ten einde de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen ...”. In de overwegingen 4 en 5 worden voorts de cruciale paragrafen 7, 8 en 19 van „het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden”⁽¹⁾ overgenomen, samen met het principe dat „de verbetering van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid van de werknemers op het werk een doelstelling is die niet aan overwegingen van zuiver economische aard ondergeschikt gemaakt mag worden”.

1.5. Voor de goede werking van de interne markt is het beslist noodzakelijk dat minimumeisen inzake bescherming van gezondheid en veiligheid van werknemers worden ingevoerd.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Op 18 december 1990 heeft het Economisch en Sociaal Comité (ESC) met ruime meerderheid van stemmen zijn goedkeuring gehecht aan het advies⁽²⁾ over het voorstel voor genoemde richtlijn⁽³⁾ die op dat ogenblik nog niet voorzag in de uitsluitingen die thans aan het onderhavige Witboek ten grondslag liggen.

Het ESC heeft de voorstellen van de Commissie inhoudelijk goedgekeurd, maar heeft deze wel kracht willen bijzetten door herhaaldelijk te verwijzen naar de door de Internationale Arbeidsorganisatie (te Genève) terzake gehanteerde normen. Het heeft nooit gepleit voor een uitsluiting van deze of gene sector of activiteit; in de bedoelde ontwerp-richtlijn werd immers slechts een beperkt aantal aspecten van arbeidstijdorganisatie geregeld en werden de — weliswaar aan bepaalde voorwaarden gebonden — mogelijkheden tot afwijking in de tekst zelf aangegeven.

Het ESC was toen van mening dat het richtlijnvoorstel:

- de flexibiliteit van arbeids- en bedrijfstijden niet beperkte;
- de totale arbeidstijd niet verkortte;
- het werk in ploegendiensten en nachtarbeid in de gehele Gemeenschap niet harmoniseerde.

2.2. Drie jaar later vond de Raad het evenwel raadzaam de voorstellen van de Commissie en het ESC niet te volgen. Hij besloot op eigen initiatief een groot aantal sectoren en activiteiten van het toepassingsgebied van de richtlijn uit te sluiten, hetgeen bij het bedrijfsleven op totaal onbegrip stuitte, temeer daar in de ontwerp-richtlijn tal van bepalingen waren opgenomen die een soepele toepassing van de principes in duidelijk aangegeven specifieke omstandigheden mogelijk maakten. Zo kon van alle belangrijke bepalingen, behalve die betreffende het jaarlijks verlof, worden afgeweken in een groot aantal gevallen, met name „voor werkzaamheden waarbij de werkplek en de woonplaats van de werknemer

ver van elkaar verwijderd zijn of waarbij de verschillende arbeidsplaatsen van de werknemer ver van elkaar verwijderd zijn”.

2.3. Het ESC heeft er terdege nota van genomen dat de Raad tot deze uitsluitingen besloten heeft wegens de specifieke aard van bepaalde activiteiten, zonder de noodzaak van sociale bescherming van de betrokken werknemers op de helling te zetten. Die redenering, alsmede de politieke wil om het probleem anders aan te pakken, komen goed tot uiting in de zestiende overweging van de goedgekeurde richtlijn, die als volgt luidt:

„Overwegende dat het, vanwege de specifieke aard van de arbeid nodig kan zijn afzonderlijke maatregelen te treffen voor de aanpassing van de arbeidstijd in bepaalde sectoren of voor bepaalde activiteiten die buiten de werkingssfeer van deze richtlijn vallen”.

2.4. Het ESC heeft ook kennis genomen van de verklaring die de Commissie op de dag van de goedkeuring van de richtlijn heeft afgelegd, waarin zij zegt dat zij zich het recht voorbehoudt zo snel mogelijk passende initiatieven te nemen ten aanzien van de verschillende sectoren en activiteiten die van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn uitgesloten; zij zal daarbij met de specifieke eigenschappen van elk van die sectoren en activiteiten rekening houden.

2.5. Het ESC is vervolgens de verschillende initiatieven van de Commissie en het Europees Parlement met belangstelling blijven volgen. Tijdens de discussie over het actieprogramma 1995-2000 van de Commissie voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid gaf het Europees Parlement b.v. te kennen het noodzakelijk te achten dat wetsvoorstellen worden voorgelegd betreffende de arbeidstijd in de vervoersector, met name op gebieden waar de sociale partners geen overeenstemming hebben kunnen bereiken.

2.6. In het licht van het voorgaande betuigt het ESC zijn instemming met de Commissie, die in het onderhavige Witboek vaststelt dat:

- het op objectieve gronden niet valt te rechtvaardigen enige sector totaal uit te sluiten;
- er geen reden bestaat om „niet-mobiele” werknemers anders te behandelen dan de werknemers die reeds onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen;
- de beginselen van de richtlijn op alle werknemers van toepassing moeten zijn om voor een minimale bescherming van de gezondheid en veiligheid te zorgen;
- werknemers adequaat moeten worden beschermd tegen de nefaste gevolgen van onregelmatige organisatie van de arbeid en nachtwerk;
- overeenkomsten tussen de sociale partners de beste oplossing zijn.

3. Opmerkingen betreffende de afzonderlijke sectoren

3.1. Vervoer

3.1.1. Het ESC deelt de mening van de Commissie die onomwonden verklaart dat een groot aantal werk-

⁽¹⁾ Europese Raad van Straatsburg van 9 december 1989.

⁽²⁾ PB C 60 van 8.3.1991, blz. 26.

⁽³⁾ PB C 254 van 9.10.1990.

nemers, met name „niet-mobiele” werknemers in de sector van activiteiten in het wegen spoorvervoer, binnenvaart, zee- en luchtvervoer, in 1993 zonder enige objectieve reden werden uitgesloten en erop aandringt dat deze werknemers in richtlijn 93/104/EG worden geïntegreerd.

Deze werknemers verrichten immers activiteiten die vergelijkbaar zijn met activiteiten in andere sectoren die thans in de richtlijn geïntegreerd zijn. Dit punt is van cruciaal belang omdat deze werknemers in feite de overgrote meerderheid van de uitgesloten werknemers uitmaken.

3.1.2. Het ESC betreurt in dit verband dat bij het Witboek van de Commissie, dat vier jaar na de uitsluiting van deze werknemers is gepubliceerd, geen specifiek voorstel voor een richtlijn terzake is gevoegd.

3.1.3. Wat de „mobiele” werknemers in de wegvervoersector betreft, moet het ESC vaststellen dat het ontbreken van een richtlijn reeds grote veranderingen in de verschillende vervoerstakken tot gevolg heeft gehad en dat het uitstellen, om allerlei redenen, van enige regelgeving heeft geleid tot een aanzienlijke verslechtering van een vaak reeds bestaande conflictsituatie. Was er destijds een dergelijke richtlijn gekomen, dan had deze negatieve ontwikkeling kunnen worden vermeden of althans tot staan kunnen worden gebracht.

3.1.4. In de wegvervoersector moeten de hangende problemen volgens het ESC beslist dringend worden opgelost. Aldus zal kunnen worden vermeden dat de concurrentievervalsingen binnen deze vervoerstak en tussen de verschillende takken van vervoer toenemen en dat de arbeidsvoorwaarden van de ca. 1,2 miljoen en 2,1 miljoen wegvervoerders die resp. in het personen- en het goederenvervoer voor rekening van derden in loondienst werken, snel verslechteren.

Het gevaar is niet denkbeeldig dat deze ongezonde situatie leidt tot ernstige sociale conflicten en een onaanvaardbare sociale dumping in de sector van het goederenvervoer over de weg, die voor de Europese economie toch van vitaal belang is.

De Europese Gemeenschap moet zich dan ook beschermen tegen oneerlijke concurrentie ten gevolge van de sociale dumping die door wegvervoerondernemingen uit derde landen met beperkte sociale wetgeving wordt toegepast.

Er zij in deze context op gewezen dat Richtlijn 93/104/EG reeds per definitie van toepassing is op wegvervoerders die voor eigen rekening werken (voornamelijk chemische en aardolieproducten, landbouw-voedingsmiddelen, de bouwsector, groot- en detailhandel). In deze sector zijn ca. 3 à 3,5 miljoen wegvervoerders in loondienst actief.

Het ESC vestigt er de aandacht op dat er EU-regelgeving bestaat — die ook op zelfstandigen van toepassing is —, nl. Verordening (EEG) nr. 3820/85, waarbij maximale rij- en minimale rusttijden zijn vastgesteld, zonder evenwel in een algemene regeling van de arbeidstijd te voorzien.

3.1.5. Het ESC verheugt zich erover dat in de sector van het spoorvervoer de sociale partners binnen het „paritair comité voor de spoorwegen” op 18 september 1996 reeds een overeenkomst hebben gesloten.

Deze overeenkomst kan zonder meer als voorbeeld dienen voor andere sectoren en voor de Commissie bij het voorstellen van de noodzakelijke ontwerpverplichtingen aan de Raad.

3.1.6. Het ESC is er bijzonder mee ingenomen dat in de sector van het zeevervoer de sociale partners eveneens binnen hun „paritair comité” een akkoord hebben bereikt waaraan binnenkort de laatste hand zal worden gelegd.

Samen met de Commissie hoopt het ESC dat de lid-staten op korte termijn het door de Internationale Arbeidsorganisatie in oktober 1996 te Genève goedgekeurde Verdrag nr. 180 betreffende de werktijden in de scheepvaart zullen ratificeren.

Volgens een recente verklaring van de Raad van ministers van vervoer bestaat het politieke platform voor een spoedige ratificering, die een absolute voorwaarde is voor de sociale partners in deze sector die voor wereldwijde concurrentie openstaat.

3.1.7. Het ESC betreurt daarentegen dat de sociale partners binnen het „paritair comité voor de binnenvaart” geen akkoord hebben bereikt voor het vervoer over binnenwateren en meren, omdat sommige werkgevers van mening waren dat zij daartoe geen mandaat hadden gekregen.

3.1.8. Het Comité wacht met ongeduld op een overeenkomst voor de sector van het luchtvervoer, waar alleen nog de „Flying Time Limitation” door een ad hoc-werkgroep dient te worden vastgesteld.

3.2. Zeevisserij

3.2.1. Op het gebied van de zeevisserij erkent het ESC zonder meer dat de arbeidsvoorwaarden en de aard van de verrichte arbeid zeer specifiek zijn en sterk uiteenlopen, met name wegens de visserijsoorten en -methoden, de grootte van de schepen en het grote aantal zelfstandigen. Volgens het ESC moet evenwel worden opgemerkt dat het feit dat het probleem van de arbeidstijd in deze sector — die momenteel grote veranderingen ondergaat — niet tijdig is aangepakt, mag worden beschouwd als de oorzaak van ernstige problemen bij de tenuitvoerlegging van de communautaire programma's voor zeevisserij, waarvan het belang voor iedereen duidelijk is.

3.2.2. Het ESC is ook van mening dat deze bedrijfssector, waarin meer (dodelijke) ongevallen in de werktijd voorkomen dan wáár ook, meer nog dan andere sectoren behoefte heeft aan een doeltreffende regeling voor de

bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, omdat er een rechtstreeks verband tussen vermoeidheid en ongevallen is vastgesteld. Zoals duidelijk blijkt uit het arrest van het Europees Hof van Justitie⁽¹⁾, kan dit beginsel noch door oude praktijken waarvan het belang nader onderzocht zou moeten worden, noch om economische redenen opnieuw in twijfel worden getrokken.

3.2.3. Het ESC spoort de sociale partners dan ook aan om weer aan de onderhandelingstafel te gaan zitten en te trachten in het kader van hun „paritair comité” tot een akkoord te komen.

Als dit akkoord niet mogelijk mocht blijken, zouden de betrokken partijen hun voorstellen bij de Commissie moeten indienen, die dan op haar beurt de Raad op basis van de algemene beginselen van Richtlijn 93/104/EG een tekst kan voorleggen waarin het standpunt van de bedrijfssector is verwerkt.

3.3. *Andere activiteiten op zee*

3.3.1. Na lezing van het Witboek, stelt het ESC met ongerustheid vast dat voor deze sector geen enkel voorstel is geformuleerd waarin de wederzijdse belangen van de daarbij betrokken sociale partners aan bod komen. Dit komt naar het schijnt doordat een van de partijen weigert zijn bedoelingen kenbaar te maken. Het ESC beveelt de Commissie aan, een „paritaire ad hoc-groep” in te stellen en ermee te belasten, na te gaan hoe de wetgeving inzake de arbeidstijd in deze sector eruit zou moeten zien.

3.3.2. Deze „paritaire ad hoc-groep” zou zich volgens het ESC met name moeten baseren op de wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten en akkoorden die in nagenoeg de meerderheid van de thans bij offshore-activiteiten betrokken landen reeds bestaan.

Daar zich bij dit type van activiteiten in de toekomst nieuwe ontwikkelingen kunnen voordoen, is het volgens het ESC van groot belang dat men in deze sector over passende wetgeving beschikt.

3.4. *Artsen in opleiding*

3.4.1. Het ESC onderstreept dat er geen geldige reden is om artsen in basis- of specialisatieopleiding uit te sluiten, daar zij geen „mobiele” werknemers zijn en geen ander werk verrichten dan hun collega's in loondienst die hun opleiding hebben voltooid en per definitie onder het toepassingsgebied van Richtlijn 93/104/EG van de Raad vallen.

Het ESC betreurt in dit verband dat bij het Witboek van de Commissie geen specifiek voorstel voor een richtlijn terzake is gevoegd.

3.4.2. Het ESC wil dan ook opmerken dat de aanzienlijke verschillen die (zelfs binnen één land) in deze specifieke sector bestaan, niet alleen op korte en middellange termijn een gevaar vormen voor de fysieke en psychische gezondheid van de betrokken werknemers zelf, maar óók — als onmiddellijk gevolg van extreem lange werktijden of onvoldoende rust — afbreuk dreigen te doen aan de kwaliteit van de behandelingen waarvoor deze artsen ten overstaan van de hele samenleving verantwoordelijk zijn.

3.4.3. Hoewel de Commissie van mening is (punt 66 van het Witboek) dat het „wachtdienst”-probleem op nationaal niveau dient te worden opgelost, vindt het ESC dat het de Commissie toch erop moet wijzen dat de specifieke wachttijden (wachtdienst en verplichte arbeidstijd), die zeer verschillend van aard zijn, moeten worden beperkt conform de in Richtlijn 93/104/EG van de Raad vastgestelde algemene principes, met name inzake aaneengesloten rusttijden.

In de geïncrimineerde ziekenhuizen moeten onmiddellijk preventieve maatregelen worden genomen om te vermijden dat de verzorging van de patiënten er kwalitatief op achteruit gaat.

4. *Conclusies*

4.1. Het ESC steunt de Commissie, die gekozen heeft voor een pragmatische aanpak ter verzekering van de bescherming van de gezondheid en de veiligheid op communautair niveau, in verband met de arbeidstijd, van de werknemers in sectoren en activiteiten die thans van Richtlijn 93/104/EG van de Raad betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd zijn uitgesloten.

4.2. Het ESC kiest ook voor de derde optie die gebaseerd is op de volgende driedelige aanpak:

- 1) uitbreiding van alle bepalingen van Richtlijn 93/104/EG tot alle „niet-mobiele” werknemers;
- 2) uitbreiding tot alle „mobiele” werknemers (met inbegrip van zeevissers) en „in andere activiteiten op zee” werkzame werknemers van de bepalingen van de bovengenoemde richtlijn betreffende:
 - de jaarlijkse vakantie van 4 weken met behoud van loon;
 - de medische keuringen voor nachtarbeiders;
 - verzekering van passende rusttijden;
 - vaststelling van een maximumaantal jaarlijks te werken uren;
- 3) invoering van specifieke wetgeving voor elke sector of activiteit, waarbij de arbeidstijd en de rusttijden van „mobiele” werknemers en mutatis mutandis van werknemers die in de „zeevisserij” en in „andere activiteiten op zee” werkzaam zijn, worden geregeld.

⁽¹⁾ Arrest van het Hof van 12 november 1996 in de zaak Verenigd Koninkrijk tegen de Raad.

4.3. Wat de vervoersector en de sector van de zeevisserij betreft, blijft het ESC, evenals de Commissie, hopen dat de sociale partners tot een onderling akkoord zullen komen.

Het dringt er in dit verband bij de Commissie op aan, stappen te blijven ondernemen om de sociale partners van hun verantwoordelijkheid in dezen bewust te maken en ze erop te wijzen dat de nieuwe ten uitvoer te leggen voorschriften:

- het bindend karakter van een richtlijn zullen hebben;
- op alle betrokken werknemers van toepassing zullen zijn;
- geen rechtvaardiging vormen voor een verslechtering van de huidige arbeidsvoorwaarden (zie artikel 18, lid 3, van Richtlijn 93/104/EG);
- de bepalingen van Richtlijn 93/104/EG inzake mogelijke en noodzakelijke afwijkingen zullen overnemen;
- tot stand zullen komen met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel zodat over deze afwijkingen kan worden onderhandeld binnen de geëigende instanties en via de daarvoor gebruikelijke procedures in de verschillende lid-staten;
- tegelijkertijd van kracht zullen worden om een nefaste concurrentie tussen de verschillende takken van vervoer ten gevolge van de toepassing van

verschillende regels inzake bescherming van gezondheid en veiligheid van werknemers te vermijden;

- de voordelen voor de hele bevolking in het licht zullen stellen, aangezien vermoeidheid ten gevolge van te lange werktijden een reële en rechtstreekse bedreiging vormt voor het welzijn en de veiligheid van de medemens.

4.4. Het spreekt voor zich dat de akkoorden die door de sociale partners in het kader van hun „paritaire comités” worden gesloten over de toepassing in hun sector van de in paragraaf 4.2, sub 2), opgesomde punten moeten worden ingepast in de sectorale wetgeving waarvan in dezelfde paragraaf, sub 3) sprake is.

4.5. Het ESC pleit er tenslotte voor dat de onderhandelingen tussen de sociale partners binnen een redelijk korte termijn worden afgesloten. Rekening houdend met de resultaten van deze onderhandelingen, dient de Commissie dan zonder nodeloos dralen concrete voorstellen aan de Raad voor te leggen om doeltreffende bescherming, in verband met de arbeidstijd, van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers in de uitgesloten sectoren en activiteiten te garanderen en daarbij de nodige soepelheid in te bouwen om de bedrijven voldoende speelruimte te laten.

Het ESC kan in dit verband niet nalaten te wijzen op zijn recht om hierover geraadpleegd te worden.

Brussel, 26 maart 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS
