

Publikatieblad

van de Europese Gemeenschappen

ISSN 0378-7079

C 206

40e jaargang

7 juli 1997

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
	
	II <i>Vorbereidende besluiten</i>	
	Economisch en Sociaal Comité	
	Zitting van april 1997	
97/C 206/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek van de Commissie getiteld ‘Een toekomstig beleid inzake de bestrijding van geluidshinder’”	1
97/C 206/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie: de tenuitvoerlegging van de communautaire milieuwetgeving” . .	7
97/C 206/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Leven en werken in de informatiemaatschappij: de mens voorop”	10
97/C 206/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Verslag van de Commissie over het SLIM-proefproject — Eenvoudiger regelgeving voor de interne markt”	14
97/C 206/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen”	17
97/C 206/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Witboek — een strategie om de spoorwegen in de Gemeenschap weer vitaal te maken” . . .	23



Prijs: 30 ecu

(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
97/C 206/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/58/EG inzake het minimum-opleidingsniveau van zeevarenden”	29
97/C 206/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Zevende jaarverslag over de Structuurfondsen 1995”	34
97/C 206/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie ‘Energie voor de toekomst: hernieuwbare energiebronnen‘ (Groenboek voor een communautaire strategie)”	41
97/C 206/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bestrijding van <i>Pseudomonas solanacearum</i> (Smith) Smith”	57
97/C 206/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 1765/92 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen”	59
97/C 206/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende algemene regels voor de uitvoering van de maatregelen tot verbetering van de productie en de afzet van honing”	60
97/C 206/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende een actieprogramma ter verbetering van de bekendheid van de juridische beroepskringen met het gemeenschapsrecht” (Actie Robert Schuman)	63
97/C 206/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Impact en doeltreffendheid van de interne markt”	65
97/C 206/15	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Problemen van het MKB bij grensoverschrijdende handelsbetrekkingen en conformiteitsbeoordelingsprocedures”	70
97/C 206/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Eerste verslag over de samenhang”	78
97/C 206/17	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie ‘De kernindustrie in de Europese Unie — een indicatief programma op het gebied van kernenergie zoals bedoeld in artikel 40 van het Euratom-Verdrag (PINC)’”	88
97/C 206/18	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Economisch Jaarverslag 1997 — Groei, werkgelegenheid en convergentie op weg naar de EMU” . . .	104
97/C 206/19	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de registratie van de opvarenden van passagiersschepen”	111



97/C 206/20	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:</p> <ul style="list-style-type: none"> — de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een toekomstige strategie voor de vermindering van de emissies van het wegvervoer met inachtneming van de resultaten van het auto/olieprogramma”, — het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad”, en — het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen en tot wijziging van de Richtlijnen 70/156/EEG en 70/220/EEG” 	113
97/C 206/21	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De Europese Unie en de externe aspecten van het mensenrechtenbeleid”</p>	117
97/C 206/22	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de organisatie van samenwerking rond overeengekomen communautaire energiedoelstellingen”</p>	123
97/C 206/23	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Situatie en problemen van de bosbouw in de Europese Unie en mogelijkheden voor ontwikkeling van het bosbeleid”</p>	128

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek van de Commissie getiteld ‘Een toekomstig beleid inzake de bestrijding van geluidshinder’”

(97/C 206/01)

De Commissie heeft op 12 november 1996 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde Groenboek.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Boiserée.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting van 23 en 24 april 1997 (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 93 stemmen vóór, één stem tegen, bij twee onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Bij wijze van inleiding schrijft de Commissie in het Groenboek:

„Lawaai van verkeer, industrie en recreatie, een van de voornaamste plaatselijke milieuproblemen in Europa, geeft aanleiding tot steeds meer klachten van de bevolking. Niettemin stond over het algemeen de bestrijding van lawaai lager op de ranglijst dan de bestrijding van andere milieuproblemen zoals lucht- en watervervuiling.”

Met het Groenboek wordt beoogd de bestrijding van geluidshinder hoger op de politieke agenda te plaatsen.

1.2. In haar document verwijst de Commissie naar het Vijfde milieu-actieprogramma van 1992⁽¹⁾, waarin niet alleen maatregelen ter bestrijding van geluidshinder werden aangekondigd, maar ook al een aantal concrete streefwaarden stonden vermeld (zie de bijlage bij het Groenboek). In een voorstel tot aanpassing van dit programma [januari 1996⁽²⁾] kondigde zij een actieplan

aan waarin zal worden uiteengezet hoe de streefwaarden gehaald moeten worden. Zij wil in dit plan vooral aandacht besteden aan wettelijke EG-maatregelen en het lawaai van bepaalde „producten” aan te passen.

Het Groenboek is bedoeld als voorbereiding van dit actieplan.

Het Groenboek moet als grondslag dienen voor de politieke en feitelijke discussie over de omvang van het actieplan en over de bijbehorende tijdschema's en uitvoeringsinstrumenten.

2. Algemene opmerkingen over het Groenboek

2.1. Bestrijding van geluidshinder moet een onlosmakelijk onderdeel van het milieubeleid zijn. De Commissie wijst erop dat een groot gedeelte van de Europese bevolking volgens deskundigen te maken heeft met uit medisch oogpunt onaanvaardbaar hoge geluidsniveaus. Uit door de Commissie en een aantal lid-staten gehouden enquêtes blijkt dat vooral in grote steden en stedelijke agglomeraties tal van mensen last hebben van lawaai. De laatste jaren wordt door de bevolking steeds vaker over geluidshinder geklaagd. Dit komt vooral doordat

⁽¹⁾ COM(92) 23 def. — PB nr. C 138 van 17. 5. 1993.

⁽²⁾ PB nr. C 140 van 11. 5. 1996.

het aantal geluidsbronnen (bijvoorbeeld in het wegverkeer) is gestegen. Technische maatregelen zijn dan ook hard nodig. Volgens een schatting van de Commissie hebben ruim 80 miljoen mensen last van onaanvaardbaar hoge geluidsniveaus.

Dit lijkt gezien de orde van grootte een juiste schatting.

2.2. Ten onrechte heeft de Gemeenschap in haar milieubeleid slechts sporadisch aandacht besteed aan de bestrijding van geluidshinder, terwijl hierbij bovendien slechts een paar — weliswaar belangrijke — geluidsbronnen aan de orde zijn gekomen; bovendien is zij meestal voorbijgegaan aan de vraag welke bijdrage deze bronnen leveren aan het totale lawaai waaraan de betrokken bevolkingsgroepen worden blootgesteld. Daarom zou in Europees verband een nieuwe algemene aanpak ter bestrijding van geluidshinder moeten worden ontwikkeld, waarbij het van belang is dat met name de tekortkomingen in de huidige regelingen en evaluaties worden verholpen en wordt uitgegaan van de nieuwste inzichten en technieken. Met het uitwerken van de hiertoe vereiste maatregelen mag niet gewacht worden. Het Comité vertrouwt erop dat dit programma door de publicatie van het Groenboek geen vertraging oploopt.

2.3. Het Comité stemt in grote lijnen in met het Groenboek.

Hoewel ook in dit verband het subsidiariteitsbeginsel in acht moet worden genomen, zijn communautaire maatregelen beslist noodzakelijk.

- Aangezien met de maatregelen in kwestie wordt beoogd de gezondheid van de mens te beschermen, vallen deze rechtstreeks onder artikel 130 R van het EG-Verdrag; krachtens dit artikel dient de Gemeenschap maatregelen te nemen om „een hoog niveau van bescherming” te bereiken.
- Maatregelen om geluidshinder te bestrijden (onder meer bij de aanleg van verkeersinfrastructuur en nieuwe woonwijken) hebben ook economische effecten; bij verschillen in toegestane geluidsniveaus of bij het nemen van onderling afwijkende maatregelen zouden de concurrentieverhoudingen op de interne markt kunnen worden scheefgetrokken; mede met het oog hierop dient op Gemeenschapsniveau te worden opgetreden.
- Ook met betrekking tot evaluatie- en meetprocedures zijn regelingen of afspraken op Gemeenschapsniveau nodig; alleen op die manier is het namelijk mogelijk vast te stellen of het in artikel 130 R genoemde beschermingsniveau bereikt wordt.
- Het in het Groenboek uiteengezette programma omvat niet alleen communautaire besluiten; de Commissie is ook van plan de coördinatie van de maatregelen van de lid-staten en van lokale en regionale overheden ter hand te nemen. Dit is in overeenstemming met het Vijfde milieu-actieprogramma, dat aan de diverse „actoren van het milieubeleid” gericht is. Wat dit betreft kan het programma ook d.m.v. aan de lid-staten gerichte aanbevelingen (art. 189 van het EG-Verdrag) worden uitgevoerd.

— Zonder sancties voor wetsovertreders kan de naleving van regels ter bestrijding van geluidshinder niet gegarandeerd worden.

Het Comité stelt voor om de lid-staten bij de uitvoering van het actieprogramma aan te bevelen in de nodige strafrechtelijke en administratieve sancties te voorzien. M.b.t. de harmonisering van een en ander zij gewezen op de door de Raad van Europa uitgewerkte ontwerpconventie inzake milieubescherming en strafrecht⁽¹⁾.

2.4. Het Comité heeft in zijn adviezen over het milieubeleid bij herhaling aandacht besteed aan de bestrijding van geluidshinder:

- advies van 13 mei 1987 over het Vierde milieu-actieprogramma⁽²⁾;
- advies van 1 juli 1992 over het Vijfde milieu-actieprogramma⁽³⁾ en adviezen over de tussenbalans van dit actieprogramma van 24 en 25 oktober 1995⁽⁴⁾ en 29 mei 1996⁽⁵⁾;
- advies van 3 juli 1991 over het Groenboek inzake het stadsmilieu⁽⁶⁾.

In deze adviezen wordt aangedrongen op EG-maatregelen van meer of minder concrete aard ter bestrijding van geluidshinder.

3. Standpunt t.o.v. de verschillende onderdelen van het Groenboek

3.1. *Harmonisering van de methoden om geluidsbelasting in kaart te brengen en uitwisseling van informatie te bevorderen*

3.1.1. Het Comité stemt in grote lijnen in met de voorgestelde maatregelen om geluidsbelasting in kaart te brengen, én met de maatregelen om de bevolking voor te lichten. Lawaai is vaak louter en alleen het gevolg van achteloos gedrag (ook van verkeersdeelnemers) en van slecht onderhouden en verkeerd gebruikte apparaten. Het is dan ook hoog tijd dat de Commissie en de nationale overheden beter gaan samenwerken met de NGO's die zich de bestrijding van geluidshinder ten doel hebben gesteld.

3.1.2. Om lawaai in kaart te brengen, moet het eerst geëvalueerd worden. In dit verband is harmonisering zeer belangrijk.

⁽¹⁾ Raad van Europa — CM 96/99.

⁽²⁾ PB nr. C 180 van 8. 7. 1987.

⁽³⁾ PB nr. C 287 van 4. 11. 1992.

⁽⁴⁾ PB nr. C 18 van 22. 1. 1996.

⁽⁵⁾ PB nr. C 212 van 22. 7. 1996.

⁽⁶⁾ PB nr. C 269 van 14. 10. 1991.

De Commissie wil voor de procedures om lawaai te meten en voor de evaluatie van lawaai-overlast een kaderrichtlijn opstellen. Het Comité kan zich hierin vinden. De in Europa toegepaste meetprocedures zijn al in hoge mate gelijkgetrokken. De Commissie wijst erop dat algemene consensus bestaat over de vraag welk geluidsniveau aanvaardbaar is. Bestaande overeenkomsten kunnen in deze richtlijn worden ondergebracht. Ook al hebben geluidsmaatregelen vaak betrekking op verschillende bronnen en situaties, er moet in ieder geval één uniforme procedure zijn om lawaai te meten en te evalueren.

3.1.3. Wat aanvaardbare geluidsgrenzen betreft, baseert de Commissie zich terecht op de WHO-criteria. De door deze organisatie opgestelde streefwaarden zijn momenteel de beste die er zijn.

Het onderscheid tussen lawaai dat (lichamelijke) gezondheidsproblemen veroorzaakt en lawaai dat (slechts) tot overlast leidt, kan een probleem vormen. Deze grens is namelijk niet altijd even duidelijk te trekken. De beoordeling van lawaai-overlast is zo moeilijk, omdat er ook subjectieve aspecten (de houding van de betrokkenen t.o.v. de geluidsbron en de regelmaat van het lawaai) meespelen. De WHO probeert hier met haar streefwaarden rekening mee te houden.

3.1.4. De Commissie wijst er diverse malen op hoe belangrijk lawaai-kaarten zijn om een beeld te krijgen van de lawaaisituatie in een bepaald gebied; daarnaast hebben ze volgens de Commissie grote betekenis voor het opstellen van bestemmingsplannen en het voorlichten van de bevolking.

Zolang dergelijke lawaai-kaarten op basis van concrete onderzoeken en berekeningen worden samengesteld, zijn ze in principe te gebruiken voor maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening en voorlichting. Wel moet hierbij rekening worden gehouden met de volgende randvoorwaarden, die het uitvloeisel zijn van in de verschillende lid-staten opgedane ervaringen:

- lawaai-kaarten lijken alleen nut te zullen hebben als ze de basis vormen van concrete plannen om lawaai terug te dringen;
- lawaai-kaarten zijn bedoeld om een beeld te krijgen van de geluidsbelasting in een heel gebied, en niet van het geluid dat door bepaalde puntbronnen wordt voortgebracht. Er kan dan ook geen specifieke informatie over bijvoorbeeld afzonderlijke woonpercelen uit worden afgeleid.

3.2. *Het vaststellen van streefwaarden en het voorschrijven van maatregelen om deze streefwaarden te halen*

3.2.1. Volgens de Commissie kunnen deze streefwaarden en maatregelen „in een tweede stadium” worden vastgesteld. Het Vijfde actieprogramma (van 1992!) bevat al dergelijke streefwaarden (soms inclusief tijdschema's), maar deze zijn in het algemeen niet gehaald. Uit een oogpunt van preventie moeten er voor de belangrijkste aspecten van lawaai-bestrijding snel streefwaarden worden vastgesteld. Verder uitstel is uit den boze.

3.2.2. Lawaai-overlast moet volgens de Commissie niet alleen via administratieve maatregelen, maar ook met behulp van economische instrumenten worden aangepakt.

3.2.3. Hierbij wordt in het algemeen gedacht aan belastingen en heffingen, waarvan de hoogte zou moeten afhangen van de mate van lawaai-overlast. De bedoeling hiervan is tot aanschaf en gebruik van stillere apparaten e.d. te stimuleren. Daartegen heeft het Comité niets in te brengen. Belastingmaatregelen mogen daarentegen niet worden gebruikt om veroorzakers van geluidsoverlast te „bestrafen” of om de overheidskas te spekken. Economische instrumenten maken regels inzake emissiegrenswaarden echter niet overbodig; als het op de bescherming van de bevolking aankomt, lijken grenswaarden al met al geschikter dan belastingmaatregelen.

3.2.4. Eén van de economische instrumenten is een verhoogde aansprakelijkheid voor door lawaai veroorzaakte schade (aan de gezondheid!). Al in 1994 heeft het Comité aangedrongen op richtlijnen of aanbevelingen inzake een verhoogde aansprakelijkheid voor milieuschade in Europees verband⁽¹⁾. In principe ziet het Comité belastingmaatregelen als een goed middel om een duurzame ontwikkeling te stimuleren⁽²⁾.

3.3. *Vermindering van door het wegverkeer veroorzaakt lawaai*

3.3.1. De bestrijding van wegverkeerslawaai krijgt terecht prioriteit. Ook de voorgestelde maatregelen zijn toe te juichen. Naarmate motoren stiller worden, treedt het „rijlawaai” steeds meer op de voorgrond. Maatregelen om deze vorm van lawaai te verminderen (bijvoorbeeld maatregelen m.b.t. autobanden), mogen echter niet ten koste van de verkeersveiligheid gaan.

3.3.2. M.b.t. de internalisering (via belastingmaatregelen) van door lawaai-overlast veroorzaakte kosten zij gewezen op het Groenboek „Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer (1995)”⁽³⁾ en het advies dat het Comité hierover heeft opgesteld⁽⁴⁾.

3.3.3. Het is belangrijk dat bij technische controles ook aandacht wordt besteed aan de lawaai-productie van motorvoertuigen; testen moeten wel onder realistische rijomstandigheden plaatsvinden. Een speciaal probleem, vooral in dichtbevolkte gebieden, is het lawaai van het grote aantal motorfietsen. Ook deze voertuigen moeten onder realistische rijomstandigheden worden getest; in dit verband moet er zeker ook rekening mee worden gehouden dat soms na de aanschaf aan de motor wordt gesleuteld. Ten slotte is het eveneens zaak te voorkomen dat aan geluidsdempers wordt gesleuteld.

(1) PB nr. C 133 van 16. 5. 1994.

(2) Zie bijvoorbeeld het advies over de Commissiemededeling „Economische groei en milieu” (PB nr. C 155 van 21. 6. 1995) en het advies over milieubeleid en de interne markt (PB nr. C 332 van 31. 12. 1990).

(3) COM(95) 691 def.

(4) PB nr. C 56 van 24. 2. 1997.

3.3.4. Een aantal aspecten van door het wegverkeer veroorzaakt lawaai moet met behulp van uitgebreidere OTO-activiteiten worden aangepakt:

- bandenlawaai moet onderzocht en teruggedrongen worden, zonder dat de veiligheid van het voertuig hiervan te lijden heeft;
- het gebruik van geluidsarm asfalt moet met behulp van EG-middelen worden bevorderd; hierbij dient echter alleen te worden gedacht aan in het kader van OTO-activiteiten uit te voeren proefprojecten.

3.3.5. De Commissie gaat slechts zijdelings in op het belang van een rationeel verkeersbeheer bij de bestrijding van wegverkeerslawaai.

Onderzocht zou moeten worden met behulp van welke instrumenten onnodig, tot overlast leidend wegverkeer kan worden vermeden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan rijbepalingen voor bepaalde voertuigen, bijvoorbeeld voertuigen zonder geluidsarme motoren, of voor bepaalde tijdstippen.

De Commissie noemt in dit verband ook de mogelijkheid van rekeningrijden. De ervaringen die hiermee worden opgedaan moeten, voor zover de toepassing ervan zich tot bepaalde wegensystemen beperkt, nauwgezet geanalyseerd worden.

3.4. Spoorweglawaai

3.4.1. De Commissie geeft terecht prioriteit aan maatregelen om het spoorweglawaai in kaart te brengen en aldus terug te dringen.

Dat spoorweglawaai een belangrijk probleem is, blijkt wel uit het feit dat de planning en aanleg van tracés voor hoge-snelheidstreinen (als onderdeel van de transeuropese verkeersnetwerken) o.a. vanwege mogelijke lawaai-overlast leiden tot verontrusting onder de bevolking.

De in het Groenboek voorgestelde maatregelen ter bestrijding van geluidshinder kunnen echter gezien de stand van de techniek en volgens grote spoorwegondernemingen verbeterd worden. Een van de mogelijkheden is bijvoorbeeld het gebruik van geavanceerde vervoermiddelen („low noise train”), waarmee een maximale emissiebeperking van 23 dB gehaald kan worden (wat dus veel meer is dan de in paragraaf 3.2 en 4.3 (ii) van het Groenboek genoemde beperkingen).

3.4.2. Regels inzake emissiegrenswaarden en aanbevelingen inzake emissiestreefwaarden moeten internationaal op elkaar afgestemd worden.

3.4.3. De Commissie is van plan om (bij wijze van economisch instrument) voor het gebruik van bepaalde trajecten een variabele tol te gaan heffen. Elke extra belasting van het vervoer per spoor leidt evenwel tot hogere kosten voor de reiziger of voor de ondernemer die zijn goederen laat vervoeren; er dient dan ook voor te worden gezorgd dat dezen hierdoor niet kiezen voor andere, in het algemeen minder milieuvriendelijke vervoersvormen.

3.4.4. Het Comité is het met de Commissie eens dat zo snel mogelijk onderzocht moet worden hoe het lawaai van treinen beter kan worden gemeten en geëvalueerd en aan de hand daarvan kan worden teruggedrongen.

3.5. Lawaai veroorzaakt door het luchtverkeer

3.5.1. Het Comité is het in grote lijnen eens met de manier waarop de Commissie vliegtuiglawaai wil aanpakken. Vooral voor de dichtbevolkte woongebieden hebben de door haar voorgestelde maatregelen hoge prioriteit.

3.5.2. De Commissie stelt voor het geluidsniveau van alle vliegtuigtypen aan strengere grenswaarden te binden. Regels tegen geluidshinder van het commerciële vliegtuigverkeer moeten internationaal, dus op een hoger niveau dan dat van de Unie, op elkaar afgestemd worden. De Commissie doet er goed aan om ook in de toekomst samen met internationale luchtvaartinstanties de invoering van strengere grenswaarden ter hand te nemen; dankzij de technologische ontwikkeling zou een en ander in ieder geval op middellange termijn zijn beslag moeten kunnen krijgen.

3.5.3. De Unie zou ook maatregelen moeten overwegen tegen privé- en sportvliegtuigen, omdat de bevolking hier veel last van heeft. Voor deze vorm van luchtverkeer zou moeten worden voorzien in:

- normen om ervoor te zorgen dat de vliegtuigen in kwestie minder lawaai maken;
- criteria m.b.t. de ligging van de veelal kleine vliegvelDEN die door deze vliegtuigen gebruikt worden; de bedoeling hiervan is eventuele dichtbijgelegen woongebieden tegen lawaai-overlast te beschermen;
- maatregelen om in dichtbebouwde gebieden het aantal vliegvelden en/of de openingstijden hiervan in te perken.

In dit verband wordt ook gewezen op het probleem van op afstand bestuurde modelvliegtuigen, die in de omgeving van woongebieden en wegens hun uitermate hinderlijke geluid voor overlast zorgen.

3.5.4. Helikopterlawaai wordt in het Groenboek niet als een aparte categorie behandeld. Geluidsrichtlijnen voor vliegtuigen zijn echter niet geschikt voor helikopters. Richtwaarden voor toegestane geluidsniveaus hebben meestal maar weinig uitstaande met het werkelijk geproduceerde lawaai, omdat dit sterk afhangt van de vliegmanoeuvre die wordt uitgevoerd. Bovendien cirkelen helikopters vaak lange tijd in de buurt van woningen rond.

3.5.5. De Commissie besteedt ook aandacht aan economische instrumenten om het gebruik en de ontwikkeling van geluidsarme vliegtuigen te stimuleren. In dit verband zij met name gewezen op luchthavenheffingen waarvan de hoogte afhangt van het geluidsniveau van elk vliegtuigtype.

In een aantal lid-staten, maar vooral in de VS, heeft men hiermee goede ervaringen opgedaan. De Commissie stelt terecht dat gedifferentieerde luchthavenheffingen d.m.v. een kaderrichtlijn geharmoniseerd moeten worden. Anders zouden luchthavens die dergelijke heffingen niet invoeren, een sterkere concurrentiepositie kunnen krijgen.

3.5.6. In het Groenboek wordt voorgesteld een gemeenschappelijk EU-kader voor de ruimtelijke ordening rond luchthavens tot stand te brengen. Het zou echter wel eens kunnen tegenvallen om uit de diverse in dit verband opgedane ervaringen algemeen geldige EU-waarden af te leiden. Er moet vooral worden gezorgd voor een uitwisseling van de ervaringen die men in de Gemeenschap, maar ook in derde landen (met druk vliegverkeer) heeft opgedaan. Het Comité staat sceptisch tegenover de mogelijkheid om hieruit „modellen” voor de ruimtelijke ordening te destilleren.

3.5.7. De opmerkingen van het Comité over verkeersbeheer (zie paragraaf 3.3.5) zijn hier eveneens van toepassing: de lawaai-overlast voor de bevolking kan ook door een vermindering van het totale luchtvaartverkeer worden teruggedrongen. Een dergelijke aanpak wordt echter gedwarsboemd doordat in een aantal lid-staten lagere brandstofaccijnzen gelden. Mocht het in dit verband tot een harmonisering komen, dan moet de doelmatigheid van dergelijke belastingvoordelen worden onderzocht.

3.5.8. De Commissie zou ook aandacht moeten besteden aan de lawaai-overlast die door militaire vliegoperaties wordt veroorzaakt.

3.6. *Lawaai van machines die buitenshuis gebruikt worden (bouwmachines, tuingereedschap e.d.)*

3.6.1. De Commissie stelt voor de regels inzake de maximale geluidsemisatie van verschillende machines door middel van een kaderrichtlijn te vereenvoudigen, aan te vullen en samen te vatten; alleen voor machines waarvoor al grenswaarden gelden en voor „zeer lawaaiige” machines zouden volgens haar nieuwe grenswaarden moeten ingevoerd.

Het leidt tot problemen als alleen grenswaarden worden vastgesteld voor machines waarvoor al regels bestaan. Tot dusver is namelijk allermint systematisch of volgens een realistische prioriteitstelling te werk gegaan; maatregelen zijn veeleer te hooi en te gras genomen.

Daarom dringt het Comité aan op een algemeen programma ter bestrijding van lawaai van machines die in de open lucht worden gebruikt (vooral bouw-, maar ook landbouwmachines en tuingereedschap). Voor zover het niet mogelijk is machinelawaai „aan de bron” of d.m.v. regels inzake de tijdstippen of de manier waarop de machines gebruikt worden, voldoende te bestrijden, kan dit tot op zekere hoogte alleen of in eerste instantie bevredigend worden aangepakt via regels m.b.t. de afstand van dergelijke machines (bijvoorbeeld windmolenparken) tot de dichtstbijzijnde woningen.

Alleen op die manier kan een impuls worden gegeven aan technologische ontwikkelingen die de bestrijding van geluidshinder ten goede komen.

3.6.2. Eventueel via belastingmaatregelen zou ervoor gezorgd moeten worden dat geluidsarme machines vlotter hun weg naar de consument vinden. De geplande etikettering van machines zou onderdeel kunnen worden van het milieukeurmerksysteem, zoals de Commissie ook al voorstelt in het Groenboek.

3.6.3. In veel gevallen wordt hevig „machinelawaai” niet veroorzaakt door de machine zelf, maar door het behandelde object. Gebruiksvoorschriften en -beperkingen kunnen hier soelaas bieden.

3.7. *Industrielawaai*

3.7.1. Industrielawaai mag niet onderschat worden, vooral niet in dichtbevolkte gebieden, waar industriële installaties zich vaak vlak bij dichtbevolkte woonwijken bevinden.

Vaak wordt lawaai niet veroorzaakt door het productieproces zelf, maar door af en aan rijdende vrachtwagens en door laden en lossen buiten afgesloten bedrijfshallen. Dit lawaai moet aan industrielawaai worden toegeschreven.

3.7.2. De Commissie verwijst naar de Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC); Europese grenswaarden voor geluidsemisaties moeten krachtens deze Richtlijn „indien nodig” ingevoerd worden.

Binnen het kader van de IPPC-richtlijn moeten voor de belangrijkste geluidsbronnen emissiegrenswaarden worden vastgesteld, mede om scheeftrekking van concurrentieverhoudingen te voorkomen.

3.7.3. Bij de bestrijding van industrielawaai is voor milieuconvenanten tussen overheid en industrie een belangrijke rol weggelegd; wel moeten hiervoor randvoorwaarden worden geformuleerd. Een voorbeeld van zo'n vrijwillige maatregel zou ook kunnen zijn dat de bestrijding van geluidshinder een plaats krijgt in het milieu-auditsysteem⁽¹⁾.

3.8. *Externe kosten van geluidshinder; deze moeten worden vastgesteld om bij nieuwe maatregelen een kosten/baten-analyse mogelijk te maken*

3.8.1. De door de Commissie geciteerde ramingen van de externe kosten van lawaai variëren van 0,2 % tot 2 % van het BNP van alle lid-staten, wat neerkomt op meer dan 12 miljard ecu per jaar in de Gemeenschap. Om een kosten/batenanalyse te kunnen uitvoeren, dienen de vaak ter discussie gestelde kosten van lawaai-bestrijding tegen deze bedragen te worden afgezet. In dit verband is meer onderzoek nodig (vooral naar de „internalisering van externe kosten” met inachtneming van het beginsel „de vervuiler betaalt”).

3.8.2. Ook het effect van lawaai op de gezondheid en het welzijn van mensen moet onderzocht worden; in dit verband zijn echter slechts algemene opmerkingen en ramingen mogelijk. Voor een objectief beeld is verder onderzoek nodig. Bij het vaststellen van de externe kosten houdt de Commissie er terecht ook rekening mee dat onroerende zaken die zich in de buurt van sterke

(1) Verordening (EEG) nr. 1836/93, PB nr. L 168 van 10. 7. 1993.

geluidsbronnen (verkeer, industrie, luchtvaart) bevinden, in waarde verminderen.

3.9. *Werkzaamheden ter verbetering van de kwaliteitscriteria inzake geluidshinder*

3.9.1. Verbetering van deze criteria moet als basis dienen voor immissienormen en planningprocedures.

Hierop gerichte werkzaamheden verdienen ondersteuning. Elders beweert de Commissie overigens dat de in de verschillende lid-staten gehanteerde kwaliteitscriteria elkaar maar weinig ontlopen.

3.9.2. De Commissie wil ter bestrijding van geluidshinder een tweeledige aanpak volgen; naast emissieregels moeten ook voor geluidsimmissie in een bepaald gebied ook op kwaliteitscriteria berustende grenswaarden worden ingevoerd. Het Comité gaat met deze aanpak akkoord. Emissiegrenswaarden zijn absoluut noodzakelijk; gelden alleen voor de immissie beperkende regels, dan zouden sommige gebieden economisch aantrekkelijker worden dan andere, waardoor concurrentie-distorsies kunnen worden veroorzaakt.

4. *Aanvullende opmerkingen*

4.1. Een programma ter bestrijding van geluidshinder moet een aantal OTO-initiatieven omvatten. De Commissie noemt diverse onderwerpen die hiervoor in aanmerking komen. Uit dit advies is bovendien een extra — zij het zeker niet volledige — lijst van projecten af te leiden.

De Commissie gaat wel in op geluidsgolven die door het menselijk gehoororgaan worden waargenomen, maar niet op niet-waarneembaar laag of hoog geluid. Wetenschappelijk onderzoek zou moeten uitwijzen of er regels nodig zijn om de bevolking ook hiertegen te beschermen. Het Comité zou graag van de uitkomsten van dit onderzoek op de hoogte worden gesteld.

De bestrijding van geluidshinder moet in het OTO-beleid van de Unie de volle aandacht krijgen; ook dient voor een betere coördinatie en concentratie van middelen te worden gezorgd.

4.2. De Commissie besteedt in het Groenboek slechts zijdelings aandacht aan een aantal aspecten die toch heel actueel zijn en in ieder geval op regionaal niveau een belangrijke rol kunnen spelen:

— lawaai veroorzaakt door recreatie;

— lawaai op binnenwateren veroorzaakt door binnenvaart en pleziervaart.

De door dit soort lawaai veroorzaakte schade aan het milieu (gezondheid van de mens, bescherming van zaken) moet nauwgezet worden onderzocht. Los hiervan moet bekeken worden of communautaire activiteiten (eventueel aanbevelingen in een kaderregeling) in het licht van het subsidiariteitsbeginsel mogelijk of nodig zijn (waarbij voor door grensoverschrijdend waterverkeer veroorzaakt lawaai een Europese of internationale regeling vereist is). Ook excessief lawaai van apparaten en voertuigen moet in Europees verband, via strenge vergunningsprocedures en technische standaardisatie, worden teruggedrongen. Anders zijn concurrentie-distorsies te vrezen.

4.3. Binnenshuis geproduceerd lawaai is daarentegen een probleem waarvan de bestrijding, zolang het niet gaat om standaardisering van apparatuur e.d., aan de lid-staten moet worden overgelaten.

Passieve maatregelen ter bestrijding van geluidshinder (speciale muren en ramen, geluidswallen enz.) en tot beperking van het gebruik van percelen of panden omwille van de omwonenden zijn duidelijk een taak van de lid-staten of van decentrale overheden.

4.4. Een aantal regelingen ter bescherming van werknemers is bedoeld om geluidshinder op de werkplek aan te pakken. Lawaai op de werkplek en lawaai in de woonomgeving hangen echter in technologisch en akoestisch opzicht met elkaar samen. Zowel bij het beschermen van werknemers als bij het toepassen van milieubepalingen moet er dan ook op gelet worden dat de oplossing van het ene probleem geen andere problemen veroorzaakt.

4.5. Er bestaat ook een nauw verband tussen lawaai en hevige trillingen. Dit wordt tot op zekere hoogte weerspiegeld in de wetgeving van de lid-staten en de methoden die door hen worden gehanteerd, al lopen de meetprocedures en de evaluaties uiteen. Maatregelen om hevige trillingen aan de bron ⁽¹⁾ te voorkomen, vallen ten dele samen met maatregelen tegen geluidshinder. Hiermee moet bij het uitwerken en uitvoeren van het in het Groenboek aangekondigde programma rekening worden gehouden. Trillingen leiden vooral tot materiële schade aan gebouwen, maar tasten natuurlijk ook de gezondheid van de mens aan.

(1) Onder meer het weg- en treinverkeer, bepaalde fabriekscomplexen en de scheepvaart kunnen hevige trillingen veroorzaken.

Brussel, 23 april 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie: de tenuitvoerlegging van de communautaire milieuwetgeving”

(97/C 206/02)

De Europese Commissie heeft op 5 november 1996 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 milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting van 23 en 24 april 1997 (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen vóór, en 3 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De communautaire milieuwetgeving is met meer dan 200 goedgekeurde besluiten — voornamelijk richtlijnen — uitgegroeid tot een belangrijk instrument. De omzetting van deze richtlijnen in nationale wetgeving verschilt echter van lid-staat tot lid-staat. De Commissie heeft dan ook besloten beter te gaan letten op de omzetting en naleving van de communautaire milieuwetgeving.

1.2. De Commissie wil aldus in alle lid-staten en regio's van de Unie voor een efficiënte milieubescherming zorgen. Dan kunnen toekomstige maatregelen namelijk overal gelijkelijk worden uitgevoerd en is het niet langer mogelijk dat de — nu nog bestaande — verschillen de concurrentieverhoudingen en dus de werking van de interne markt verstoren.

1.3. In deze tweede etappe is de Commissie van plan om, met inachtneming van de soevereiniteit die elke lid-staat op dit gebied heeft, een reeks maatregelen uit te voeren teneinde de milieuwetgeving efficiënter te maken. Zo neemt zij zich voor om haar activiteiten tot nieuwe terreinen uit te breiden en — vooral — om de huidige systemen te versterken. Dit alles met het doel de Europese regelgeving op milieugebied beter te laten functioneren.

1.4. De Commissie moet echter wel rekening houden met de maatregelen die met het Vijfde Milieu-actieprogramma⁽¹⁾, dat onlangs herzien is⁽²⁾, worden beoogd; zij dient ervoor te zorgen dat al haar maatregelen de duurzame ontwikkeling, die met het actieprogramma wordt nagestreefd, ten goede komen.

1.5. In dit verband zij er ook op gewezen dat de Commissie in het kader van de uitbreiding van de Unie samenwerkt met de kandidaat-lid-staten en dat de toepassing van de milieuwetgeving volgens het ESC een

essentieel criterium voor hun toetreding dient te zijn. De Commissie zou bovendien, binnen het kader van haar bevoegdheden, milieumaatregelen moeten nemen waar de overige Europese landen baat bij kunnen hebben.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Krachtens de artikelen 169 en 171 van het EG-Verdrag heeft de Commissie de taak om erop toe te zien dat de communautaire wetgeving wordt nageleefd. Deze artikelen, en dan vooral artikel 169, zijn echter niet specifiek voor de bescherming van het milieu in het Verdrag opgenomen; de procedures waarin zij voorzien zijn namelijk lang en omslachtig, waardoor besluiten pas na geruime tijd worden genomen en dus aan effectiviteit inboeten. Op milieugebied zijn maatregelen nodig om verdere schade te voorkomen.

2.2. De toepassing van de milieuwetgeving verschilt sterk van lid-staat tot lid-staat, wat in sommige gevallen het gevolg is van uiteenlopende klimaat-, geografische en milieu-omstandigheden, en in andere gevallen te maken heeft met het verband tussen de voorgestelde maatregelen en de economische werkelijkheid (bevolking, inkomen, enz.). Hoe het ook zij, deze factoren rechtvaardigen nooit dat milieuregels niet worden nageleefd; de betrokken overheden kunnen deze regels hooguit, dank zij het subsidiariteitsbeginsel, op de plaatselijke omstandigheden afstemmen.

2.3. De toepassing van de milieuwetgeving wordt ook bemoeilijkt doordat verschillende bestuurslagen, van de nationale tot de decentrale overheden, op dit gebied over bevoegdheden beschikken. Aangezien de lid-staten niet allemaal dezelfde politieke structuur hebben, is het lastig om m.b.t. de naleving van de milieuwetgeving een uniform controlesysteem op te zetten.

2.4. Omdat de milieuwetgeving zo ingewikkeld is, dienen de regels ter zake duidelijk en nauwkeurig te worden geformuleerd, om deze zo te vereenvoudigen. Daartoe moeten ze eerst aangescherpt worden en vervol-

(1) PB nr. C 138 van 17. 5. 1993; PB nr. C 287 van 4. 11. 1992.

(2) PB nr. C 140 van 11. 5. 1996; PB nr. C 212 van 22. 7. 1996.

gens in thematische categorieën worden ondergebracht. Terwille van een betere naleving van de regels dienen het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, waarvan in artikel 130 R, lid 2 van het EG-Verdrag gewag wordt gemaakt, hierbij steeds in acht te worden genomen.

2.5. Milieumaatregelen van de Unie moeten in ieder geval altijd in overeenstemming zijn met de door de Unie ondertekende internationale verdragen en overeenkomsten.

3. Voor de toepassing van de milieuwetgeving voorgestelde maatregelen

3.1. De door de Commissie voorgestelde maatregelen zijn in twee categorieën in te delen: sommige zijn bedoeld voor de lid-staten en behelzen het uitwerken van richtsnoeren voor een beter milieubeheer en de totstandbrenging van een verhaal- en klachtenprocedure; met de andere maatregelen wordt een versterking van het huidige communautaire stelsel beoogd.

3.2. *Maatregelen die de lid-staten betreffen*

3.2.1. De richtlijn is het meest gebruikte juridische instrument. In de praktijk blijkt dat de omzetting hiervan in nationale wetgeving soms sterk kan verschillen van lid-staat tot lid-staat, wat echter niet betekent dat de richtlijn niet wordt nageleefd. Krachtens artikel 155 van het EG-Verdrag is de Commissie bevoegd om over de naleving van alle Verdragsbepalingen te waken.

3.2.2. In de eerste plaats wordt er bij de lid-staten op aangedrongen om in het kader van artikel 5 van het EG-Verdrag, dat hun verplicht maatregelen te nemen om naleving van het EG-recht te garanderen, milieu-inspectiediensten in het leven te roepen die toezicht dienen te houden op de toepassing van de wetgeving in kwestie. Deze diensten moeten er vooral op letten of aan de normen inzake emissies door de industrie en de kwaliteit van het milieu wordt voldaan.

3.2.3. Deze maatregel is gerechtvaardigd, omdat de controle op de naleving van de milieuwetgeving met de bestaande systemen moeizaam is. De lid-staten zelf moeten echter aan de hand van in EU-verband goed te keuren criteria beslissen of de huidige systemen, voor zover deze bestaan, al dan niet volstaan om deze maatregel ten uitvoer te brengen.

3.2.4. Het is een goede zaak dat de Commissie voorstelt om t.b.v. een harmonisering van de milieu-inspectiesystemen aanbevelingen op te stellen. Wil dit voorstel echter werkelijk effect sorteren, dan dient eerst de huidige situatie te worden onderzocht; dit is een taak

die het best aan IMPEL⁽¹⁾ en het Milieu-agentschap kan worden toevertrouwd.

3.2.5. Om de effectiviteit van de aan de lid-staten voorgestelde inspectiemaatregelen te waarborgen, moet de Commissie op basis van artikel 155 van het EG-Verdrag haar controle- en inspectiebevoegdheden t.a.v. de lid-staten uitbreiden. Zo nodig, dient zij zich zelfs te voorzien van instrumenten die de tenuitvoerlegging van de maatregelen kunnen vergemakkelijken.

3.2.6. In verband met de tweede voorgestelde maatregel — de behandeling van milieuklachten en onderzoek-procedures — gaat de Commissie in op de minimumcriteria waaraan de betrokken systemen in de lid-staten volgens haar moeten voldoen.

3.2.7. De bestaande systemen zijn gevarieerd: in het ene land wordt een ombudsman ingeschakeld, in het andere een mediateur, een procureur, enzovoort, terwijl sommige landen hiervoor helemaal geen specifieke instantie hebben. De behaalde resultaten lopen uiteen; deze hangen namelijk af van de bevoegdheden waarover dit soort instanties op grond van de nationale wetgeving beschikken.

3.2.8. Een buitengerechtelijke klachtenprocedure op milieugebied zou inhouden dat aan de hand van de milieu-aanbevelingen een aantal minimumcriteria wordt opgesteld voor de behandeling van klachten en voor de onderzoeken die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de regels in kwestie worden nageleefd. Op deze manier zouden de in het leven geroepen instanties door de bevolking worden erkend en zouden de betrokken partijen hun besluiten aanvaarden.

3.2.9. Hoewel klachteninstanties voor de consument hun waarde inmiddels wel hebben bewezen, is het moeilijk te voorspellen welke resultaten zij op milieugebied zullen boeken. De omvang van milieuschade is namelijk groot, de „slachtoffers” wonen wijd verspreid en, wat het belangrijkste is, er bestaat geen specifieke EU-regeling inzake schadeloosstelling voor aantasting van het milieu.

3.2.10. De derde voorgestelde maatregel zou ertoe moeten leiden dat de toegang tot de rechter bij milieuzaken wordt vergemakkelijkt; aan dit laatste redmiddel om een bevredigend resultaat te bereiken zitten momenteel, door de langzame en omslachtige procedure, nogal wat haken en ogen.

3.2.10.1 Voor een betere toegang tot de rechter moet een aantal wijzigingen in overweging worden genomen. Ten eerste moet de actieve legitimatie worden verruimd, zodat niet alleen eventuele gedupeerden, maar ook representatieve sociaal-economische milieu-organisaties als eiser kunnen optreden. Dit is nu al het geval bij de administratieve rechtbanken en bij het Hof van Justitie in Luxemburg.

3.2.11. Bovendien zouden de proceskosten omlaag moeten worden gebracht; door de hoogte hiervan zien organisaties zonder voldoende middelen, zoals NGO's of buurtverenigingen, nu nog vaak af van een gerechtelijke

(1) Informeel EU-netwerk voor de toepassing van en het toezicht op de communautaire milieuwetgeving.

procedure⁽¹⁾. Met het oog hierop zou ook voor een kortere procedure moeten worden gezorgd, op voorwaarde dat geen van de partijen hierdoor benadeeld wordt.

3.3. *Maatregelen om de bestaande communautaire systemen te versterken*

3.3.1. In de Mededeling worden zes maatregelen voorgesteld om de huidige systemen te verbeteren. Deze maatregelen hebben betrekking op:

- de kwaliteit van de EU-wetgeving;
- transparantie;
- de verbetering van de samenwerking;
- rapportage, monitoring en evaluatie;
- de bevordering van de kennis van het EU-milieurecht;
- EU-subsidies.

3.3.2. Al deze maatregelen zijn bedoeld om de toepassing van het communautaire milieurecht te verbeteren. Om dit te bereiken moeten de Commissie en de lid-staten beter gaan samenwerken en is het met name van belang dat de bevolking wordt betrokken bij de totstandbrenging van de milieuwetten en het toezicht op de naleving daarvan.

3.3.3. De eerste voorgestelde maatregel, aangaande de kwaliteit van de milieuwetgeving, betreft enerzijds het wetgevingsproces en anderzijds de sancties op het niveau van de lid-staten.

3.3.4. Wat het wetgevingsproces betreft, stelt de Commissie voor dat de bestaande organen hierin een grotere rol krijgen. Zij noemt in dit verband wel het Parlement, maar niet het Comité, dat krachtens artikel 130 S, lid 2 van het EG-Verdrag niettemin bij een en ander betrokken moet worden. Het Comité dringt er dan ook op aan in dit verband expliciet genoemd te worden. Bovendien zou de Commissie moeten erkennen dat in Europees verband actieve nationale en internationale milieu-organisaties over de wetsvoorstellen in kwestie geraadpleegd dienen te worden.

3.3.5. Om de kwaliteit van de milieuwetgeving te verbeteren is het voorts zaak te zorgen voor duidelijke, eenvoudige teksten die alle geïnteresseerde burgers kunnen begrijpen. Ook de inhoud van de wetteksten

(¹) Zie in dit verband het ESC-advies over het „Communautair actieprogramma ter ondersteuning van niet-gouvernementele organisaties die voornamelijk werkzaam zijn op het gebied van milieubescherming”, PB nr. C 204 van 15. 7. 1996.

komt voor vereenvoudiging in aanmerking, al mogen deze er hierdoor niet minder wetenschappelijk of minder nauwkeurig op worden. Om dit te bereiken dient het aantal bepalingen te worden verminderd en moet daartoe, waar mogelijk, voor een kaderrichtlijn worden gekozen.

3.3.6. Met betrekking tot de sancties op het niveau van de lid-staten wijst het Comité nogmaals op de algemene beginselen die in dit kader zijn vastgesteld, en dan met name op het beginsel „de vervuiler betaalt”. Om een eventuele sanctie effectiever te maken, moeten naast geldstraffen echter ook andere maatregelen worden genomen⁽²⁾, zoals het intrekken van vergunningen van bedrijven of organisaties die milieuwetten overtreden. Verder zou de Unie haar financiële steunverlening aan bestuursorganen of particuliere ondernemingen kunnen opschorten.

3.3.7. In EU-verband zou in een register kunnen worden bijgehouden welke bedrijven of organisaties communautaire milieuwetten overtreden; deze zouden dan gedurende enige tijd, al naar gelang de ernst van de overtreding, niet meer in aanmerking komen voor steunverlening van de Unie.

3.3.8. Bovendien zou de Commissie concreter moeten ingaan op het vraagstuk van de schadevergoeding. Dit heeft zowel betrekking op de aansprakelijkheid van de nationale overheid wanneer deze de Richtlijnen niet of onvoldoende omzet, als op de aansprakelijkheid van de vervuiler (milieu-aansprakelijkheid).

3.3.9. De maatregel om de toepassing van de wetgeving transparanter te maken verdient bijval. Hetzelfde geldt voor maatregelen om alle betrokkenen, en dus niet alleen de officiële organisaties, een grotere stem in het kapittel te geven; dat zal de kwaliteit van de wetgeving en, vooral, de samenwerking met de Commissie ten goede komen.

3.3.10. De samenwerking kan ook worden verbeterd door het gebruik van al bestaande netwerken. IMPEL lijkt in dit verband een nuttig netwerk voor de coördinatie tussen landen, en kan vooral op het gebied van voorlichting en raadpleging over milieuzaken goede diensten bewijzen.

3.3.11. Wat coördinatie, voorlichting en raadpleging betreft, is ook het Milieu-agentschap een zeer belangrijke organisatie. Daarom moet ervoor gezorgd worden dat dit bij zijn contacten met de Commissie, de lid-staten én milieu-organisaties meer gewicht in de schaal kan leggen.

(²) Hierbij zal rekening worden gehouden met de ontwerp-overeenkomst over milieubescherming met behulp van het strafrecht van de Raad van Europa (CM 96/99).

Brussel, 23 april 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Leven en werken in de informatiemaatschappij: de mens voorop”

(97/C 206/03)

De Commissie heeft op 2 augustus 1996 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde Groenboek.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Burnel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Een blik op het heden

1.1. Terwijl de Commissie haar Groenboek over informatie- en communicatietechnologieën heeft uitgebracht, werd ook de in opdracht van het Nederlandse voorzitterschap verrichte studie van Booz Allen en Hamilton gepubliceerd. In deze studie wordt met name een overzicht gegeven van de achterstand van de Europese Unie op het gebied van ICT's, zowel wat de productie van apparatuur en programmatuur door de betrokken industrie als het gebruik van de bewuste technologieën betreft.

Voorbeeld: Van de 20 belangrijkste bedrijven die apparatuur en programmatuur produceren, zijn er slechts twee Europees: SAP en Software A.G. De Europese Unie heeft tot dusver alleen in de thans minst rendabele sectoren gescoord: schakeltechnieken, mobiele telecommunicatie, speciale halfgeleiders. In de Verenigde Staten beschikt 1 persoon op 10 over een computer, tegen 1 op 20 in de belangrijkste Europese landen. 90 % van de Europese schoolverlaters hebben nog nooit met een computer gewerkt. In dit verband zij evenwel opgemerkt dat Amerikaanse universiteiten weliswaar een grote voor-sprong hebben op het gebied van beschikbare computerapparatuur, maar dat dit voor lagere onderwijsniveaus veel minder het geval is.

1.2. Wat ICT's betreft, is de Europese Unie thans werkelijk door een economische en culturele kloof van haar Noord-Amerikaanse en Aziatische concurrenten gescheiden. Afwachten, kibbelen of een zondebok aanwijzen zal de zaken niet vooruit helpen. De factoren tijd en slagvaardigheid van de beleidmakers zijn van cruciaal belang voor het concurrentievermogen en dus ook voor de ontwikkeling, voor de ondernemingen. „Die alleen op hoop leeft, sterft van honger ...”

Het Groenboek verschijnt dus op het juiste moment.

1.3. Gezien op de enorme belangen die op het spel staan en de mogelijke gevolgen van deze ontwikkeling, kan of mag de Europese Unie zich niet gewonnen geven.

Door hun kennis en know-how te bundelen, hebben de Europeanen hun capaciteiten en doeltreffendheid op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, technologische toepassingen en producten van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid bewezen.

1.4. Gelet op de mogelijke gevolgen van een en ander, moet alles in het werk worden gesteld om te verhinderen dat het enthousiasme verzwakt, een stap terug wordt gezet en het dynamisme verdwijnt.

2. Krijgen de lezers van het Groenboek wel antwoord op hun vragen?

2.1. De titel van het Groenboek klinkt veelbelovend. De mens wordt voorop gesteld. De bladzijde over het Europa van de handelaars is omgeslagen. Een omgeslagen bladzijde betekent evenwel niet dat ook het boek wordt dichtgeslagen. De informatiemaatschappij kondigt een nieuw humanisme aan. Leve het Europa van de burgers, een Europa van solidair gedeelde kennis, arbeid, rechten en kansen! Wie heeft hier iets op tegen?

2.2. Vele punten van het Groenboek kan het ESC onderschrijven. Het betreft evenwel dat:

2.2.1. te weinig aandacht wordt geschonken aan het leven van alledag waarop ICT's met grote verleidingskracht inwerken en waar enorme marktkansen liggen, en dus ook werkgelegenheid. Sommige ontwikkelingen liggen in het verschiep, nog andere zullen volgen. De vooruitgang kan niet worden tegengehouden.

2.2.2. Hier en daar worden weliswaar nieuwe mogelijkheden geboden, maar in de praktijk worden te weinig concrete voorstellen gedaan i.v.m. de middelen om er gebruik van te maken. Een uiteenzetting van de filosofische motieven kan wel nuttig en belangrijk zijn, toch blijft een concrete invulling noodzakelijk om een geloofwaardige oplossing te kunnen bieden voor de vragen, verwachtingen en behoeften van de burgers die vaststellen dat de wereld snel en grondig verandert. Hierbij kan eraan worden herinnerd dat het ESC destijds reeds erop heeft aangedrongen „studies uit te voeren voor het begroten van de investeringen die voor het verwezenlijken en exploiteren van informatiesnelwegen en nieuwe diensten nodig zijn, en voor de evaluatie van het effect daarvan op de werkgelegenheid⁽¹⁾”.

⁽¹⁾ Advies 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 „Europa op weg naar de informatiemaatschappij: een actieplan” — PB nr. C 110 van 2. 5. 1995.

2.2.3. In het Groenboek geven ICT's aanleiding tot het (opnieuw) lanceren van een debat ten gronde, dat, gelet op het fundamenteel belang ervan, overigens nooit zal worden afgesloten. Het wekt geen verwondering dat de Commissie terugkomt op b.v. arbeidsorganisatie, onderwijs en opleiding, gezondheid en toegang tot verzorging, het ouder worden en de gevolgen daarvan, het belang van een op de mens gerichte ruimtelijke ordening en ontwikkeling ... Aangezien al deze kwesties bepalend zijn voor de menselijke waardigheid en de kwaliteit van het leven en zij betrekking hebben op fundamentele waarden en principes, zou het alleen maar normaal zijn dat zij zonder uitstel prioritair en direct worden aangepakt. In dit debat moet er ook telkens voor worden gezorgd dat het effect van ICT's wordt meegenomen, die als hulpmiddelen zowel een positieve invloed kunnen uitoefenen als een gevaar kunnen inhouden. Aldus kan worden getracht de risico's ervan te beperken of het mogelijke effect ervan tevoren al te temperen.

2.2.4. Hierop komt het aan bij de vernieuwing van de sociale dialoog en zijn instellingen, waaraan ook in het Groenboek bijzondere aandacht wordt besteed. Alles houdt natuurlijk verband met elkaar; het initiatief kan evenwel niet door de technologie worden genomen, maar berust bij de overheid en op de wijsheid van de sociale partners en moet als een recht worden beschouwd.

2.2.5. De sociale dialoog kan er bovendien toe bijdragen de publiek opinie en de overheid bewust te maken van de mogelijkheden tot vernieuwing die de ontwikkeling van ICT's biedt. Het relatieve gebrek aan diensten in bepaalde regio's is een duidelijke aanwijzing voor een toestand van sociale, economische en culturele achterstand. Om deze misstand te verhelpen, moeten alle middelen worden aangegrepen, waaronder ook de sociale dialoog, om in de maatschappij en bij de overheidsdiensten een „dienstencultuur” te ontwikkelen.

3. De Commissie gaat over tot overleg

3.1. In aansluiting op het colloquium in Dublin is de Commissie overgegaan tot raadpleging van de organisaties waarmee zij geregeld betrekkingen onderhoudt. Het weliswaar brede panel omvat helaas toch niet alle nationale vertegenwoordigingen van directe belanghebbenden. Het ESC betreurt dit, alsmede het feit dat ook de nationale met de doorgifte van informatie belaste instanties niet altijd naar behoren hebben gefunctioneerd. Gezien de aard van de kwestie en zijn gevolgen, verwondert het zich erover dat in de media niet op het Groenboek is gereageerd.

3.2. De Commissie vraagt ook de burgers rechtstreeks hun mening kenbaar te maken. Was het vanuit pedagogisch oogpunt (een aspect waaraan de Commissie immers veel belang hecht) niet verstandiger geweest, de

bemiddeling van alle intermediaire instanties⁽¹⁾ in te roepen? Zonder het gevaar door een prisma-effect gehinderd te worden, zou het overleg aldus doeltreffender zijn aangepakt en minder tijd hebben gekost.

3.3. Het ESC kijkt uit naar de resultaten van deze consultatieronde. Het hoopt dat een en ander ook ten goede komt aan de organisaties en personen die de oproep van de Commissie hebben beantwoord.

4. Geen dramatisering

4.1. Alle technologieën kunnen zoals de fabels van Aesopus goed of slecht uitvallen. Van nature is technologie een in ethisch en politiek opzicht neutraal middel.

4.2. ICT's hebben weliswaar iets dat met de intelligentie van mensen vergelijkbaar is, maar dragen daarentegen niet de minste verantwoordelijkheid. De machine voert alleen maar uit. Beweren dat de schuld bij de computer ligt, kan alleen maar als grapje bedoeld zijn.

5. Effect van ICT's op de werkgelegenheid

5.1. Volgens de auteurs van het Groenboek is er redelijk veel kans dat ICT's zullen bijdragen tot het scheppen van werkgelegenheid. Bij de invoering van elke nieuwe belangrijke technologie worden in de regel aanvankelijk banen geschrapt, maar komen er daarna weer nieuwe bij. Om uiteenlopende redenen worden de geschrapte banen niet noodzakelijk door evenveel nieuwe vervangen, en worden de ontslagen arbeidskrachten evenmin allen met zekerheid opnieuw aangesteld.

5.2. Op langere termijn zullen ICT's in de Europese Unie tot nieuwe werkgelegenheid leiden wanneer de marktvoorwaarden (vraag en aanbod) gunstig zijn. Onderzoek, basis- en voortgezette opleiding en het inschatten van de behoeften aan personeel spelen b.v. dan ook een belangrijke rol. Voor welk soort werk en in welke mate moeten voorbereidingen worden getroffen?

5.3. In de reeds vermelde studie van Booz Allen en Hamilton wordt aangegeven dat als de Europese Unie in de diverse ICT-sectoren dezelfde groei had gekend als de Verenigde Staten, 1 miljoen banen had kunnen worden geschapen; om welke banen het gaat, wordt weliswaar niet gepreciseerd. In de periode 1990-1995 bedroeg het groeipercentage 9,3 % in de Verenigde Staten, tegen 2,4 % in de Europese Unie.

5.4. Een Europese waarnemingspost voor de werkgelegenheid, die het positieve en negatieve effect van ICT's voortdurend nagaat, zou van bijzonder nut kunnen zijn bij het nemen van beslissingen die de ontwikkeling anticiperen.

(1) Beroeps-, vak-, onderlinge bijstands-, coöperatieve, culturele en gezinsverenigingen, verenigingen van ouders van leerlingen, consumenten en gebruikers, jongeren, ouderen, gehandicapten, enz.

5.5. Het verwijt wordt gehoord dat ICT's verplaatsing van productie-activiteiten in de hand werken. Dit is niet volledig onjuist daar afstand en tijdsduur inderdaad o.m. ook dankzij ICT's minder relevant zijn. Anderzijds dragen de nieuwe technologieën ook bij tot de heropleving van nationale en Europese gebieden in moeilijkheden en tot het behouden en creëren van banen. Het schoentje wringt alleen in het geval van bepaalde overplaatsingen buiten de Europese Unie. ICT's kunnen weliswaar verplaatsingen stimuleren, maar zijn er niet de eerste drijfveren van.

5.6. ICT's liggen aan de basis van telewerken, dat de situatie voor sommigen vergemakkelijkt maar ook het gevaar kan inhouden problemen i.v.m. afzondering op te roepen of te verscherpen, die de fysieke en psychische gezondheid ondermijnen en ook lasten meebrengen. Het is dan ook van belang objectieve informatie te verstrekken en raad te geven naar gelang van het geval.

5.7. ICT's maken ook nieuwe vormen van huis-aan-huis-verkoop mogelijk, wat vooral tot problemen kan leiden bij klanten die moeten worden beschermd tegen minder bona fide praktijken of de gevolgen van overhaaste beslissingen. Op het gebied van educatie, voorlichting en bescherming is hier voor consumentenorganisaties een belangrijke taak weggelegd.

5.8. Wat in het werk of het dagelijkse leven leidt tot een vermindering van persoonlijke relaties, is nooit erg aan te bevelen.

5.9. Inzake gebruik van sommige ICT's beschikt het MKB niet over dezelfde mogelijkheden als grote ondernemingen. Het MKB kan evenwel nieuwe werkgelegenheid creëren; het moet zijn export-aandeel vergroten en fungeert vaak als toeleverancier van grote ondernemingen. Het ESC wil dan ook enerzijds dat het MKB op het gebied van ICT's met de nodige aanbevelingen, opleiding en apparatuur wordt bijgestaan, en anderzijds dat wordt onderzocht hoe met ervaren ondernemingen een vorm van partnerschap kan worden aangegaan.

6. Opleiding, voorlichting: om aan de behoeften en verwachtingen tegemoet te komen en twijfels weg te nemen ...

6.1. Onwetendheid leidt tot angst of tot illusies. Kennis is bevrijdend en draagt bij tot sociale integratie in beroepsleven en samenleving.

6.1.1. Het ESC heeft dan ook steeds gepleit voor een adequate opleiding die in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden gegeven en voortdurend moet worden bijgesteld. In dit opzicht zit het op dezelfde lijn als het Groenboek en onderschrijft het de hierin neergelegde voorstellen.

6.1.2. ICT's moeten dus van alle onderwijsprogramma's deel uitmaken en als middelen worden aangereikt.

6.1.3. Harmonische relaties tussen generaties zijn een voorwaarde voor een evenwichtige (in de ruimste zin van het woord) samenstelling van gezin en maatschappij.

Vastgesteld wordt dat bepaalde informatie- en communicatietechnologieën door hun innoverend karakter en snelle opgang en ontwikkeling een bron van ongerustheid zijn voor sommige bevolkingsgroepen, met name ouderen; zelfs bij de hoger geschoolden onder hen kunnen ICT's een nog groter gevoel van uitsluiting oproepen. Dit reële probleem kan door een pedagogische aanpak en aangepaste voorlichting worden verminderd en via demystificatie van de ICT's worden weggewerkt. Het gaat hier ongetwijfeld om het geluk van individuen en hun recht op deelneming aan de vooruitgang, maar ook om de sociale samenhang en het algemeen belang, aangezien fysieke en psychische afzondering bijdragen tot grotere gezondheidsproblemen, waarvoor vaak een dure behandeling nodig is. Verenigingen van ouderen en mensen met afzonderingsproblemen moeten een grotere rol kunnen spelen en gespecialiseerde diensten moeten meer initiatieven terzake kunnen nemen. Ook hier gaan persoonlijk en algemeen belang hand in hand.

6.1.4. Informatie heeft te maken met cultuur, vrijheid en levenskwaliteit. Zij moet in overeenstemming zijn met de deontologische voorschriften, van pluralisme getuigen en de gewetensvrijheid respecteren.

7. Op het gebied van ICT's moet de Europese Unie haar volle gewicht in de schaal leggen

7.1. Het ESC beklemtoont dat het van belang is de behoeften van ondernemingen en burgers te analyseren. Naast deze analyses en vaststellingen moet de Europese Unie solidair en in onderling overleg krachtdadige maatregelen nemen; anders bestaat het gevaar dat de Europese samenleving ten gevolge van de mondialisering van de productie van goederen en diensten genoeg zal moeten nemen met in economisch, cultureel en ethisch opzicht verwerpelijke oplossingen.

7.2. Het ESC herinnert aan zijn reeds eerder geformuleerde standpunt en opmerkingen, met name over de noodzaak om de audiovisuele productiemiddelen te harmoniseren en bijeen te brengen:

— advies over de wijziging van de Richtlijn „Televisie zonder grenzen” (met name de paragraaf 2.2, 3.16, e.v.)⁽¹⁾,

(1) PB nr. C 309 van 13. 11. 1995.

— advies over het programma Media II⁽¹⁾.

Voorts moet, gelet op de nieuwe omroep- en ontvangstmogelijkheden en naar het voorbeeld van hetgeen reeds in verschillende landen bestaat, een waarnemende en regulerende instantie voor de audiovisuele sector in het leven worden geroepen. Repressieve maatregelen bieden geen uitkomst. Alleen opleiding en dialoog kunnen helpen en in dat verband kan ook de boven vermelde instantie haar steentje bijdragen.

7.3. In zijn op 23 februari 1995 met vrijwel algemene stemmen goedgekeurd advies over de Mededeling van de Commissie „Europa op weg naar de informatiemaatschappij — een actieplan” was het Comité van mening „dat het niet logisch zou zijn het voorgestelde tijdschema voor de liberalisering van infrastructuurvoorzieningen ten uitvoer te leggen voordat inhoud en doel van de universele dienstverlening duidelijk zijn gedefinieerd en de maatregelen voor het waarborgen, ontwikkelen en financieren daarvan nauwkeurig zijn bepaald”.

7.3.1. Verder wordt gezegd: „Het Comité staat achter de maatregelen van de Commissie voor het totstandbrengen van een duidelijk en stabiel regelgevingskader, maar acht het van het grootste belang de sector niet voor concurrentie open te stellen voordat dit kader is verwezenlijkt; dit geldt met name voor de maatregelen met betrekking tot de concurrentie, mediaconcentratie, bescherming van de persoonlijke levenssfeer, intellectuele eigendom, elektronische bescherming en financiering van een van tevoren nauwkeurig te definiëren universele dienstverlening die een zo breed mogelijk scala van geavanceerde telecomdiensten omvat. Het Comité wijst nogmaals op het fundamentele belang van het concept 'universele dienstverlening'. Daarvan zullen de mogelijkheden van toegang tot de nieuwe informatie- en communicatiediensten voor de Europese burgers afhangen. Van de definitie van het begrip 'universele dienstverlening'

zal vervolgens afhangen hoe rijk het aanbod aan informatie en communicatie zal zijn en of sociale uitsluiting zal kunnen worden voorkomen.”

7.3.2. Het ESC stelt vast dat, nu het over onderhavig Groenboek wordt geraadpleegd, nauwelijks een aanzet is gegeven voor een definitie van de universele dienst en dat de financiering van deze dienst die tot dusver slechts een magere invulling heeft gekregen, niet voor rekening van de dienstenverstrekkers zal komen.

Bestaat aldus dan niet het gevaar dat de vrees voor sociale uitsluiting waaraan het ESC reeds eerder uiting heeft gegeven, helaas ook bewaarheid wordt?

7.4. Het ESC is het eens met het in het Groenboek gevoerde slotpleidooi waarin erop wordt aangedrongen het pluralisme in al zijn vormen en op alle niveaus te versterken. Ook stelt het voor de nodige voorzieningen te treffen om een debat op gang te brengen dat, gezien de draagwijdte en de snelheid van de ontwikkelingen, voortdurend moet worden onderhouden. Het is geen goede zaak als op beleidsgebied een afwachende houding wordt aangenomen en daarna, wanneer het gevaar reëel is dat de achterstand nooit meer wordt ingehaald, de technologische vernieuwingen achterna worden gehold; indien mogelijk, moeten beleidsvoerders de vernieuwingen voorzien en ze in ieder geval begeleiden.

8. Zonder de politieke wil van de besluitnemers is niets mogelijk

8.1. Hierbij zij opgemerkt dat de politieke moed van de besluitnemers grotendeels die van de burgers weerspiegelt. Burgerschap komt niet alleen bij verkiezingen tot uiting. Ze komt ook tot uiting via iedere burger die zijn volle verantwoordelijkheid opneemt en de bereidheid toont om deel te nemen aan de debatten waarvan de uitkomsten zijn verdere leven zullen bepalen. Het debat over ICT's is de gelegenheid bij uitstek voor iedere burger om zijn rechten te doen gelden en zijn plichten na te komen.

⁽¹⁾ PB nr. C 108 van 29. 4. 1995.

Brussel, 23 april 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Verslag van de Commissie over het SLIM-proefproject — Eenvoudiger regelgeving voor de interne markt”

(97/C 206/04)

De Commissie heeft op 24 juli 1996 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Verslag van de Commissie over het SLIM-proefproject — Eenvoudiger regelgeving 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 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Noordwal.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór, één stem tegen, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

Overbodige regulering belet de goede werking van de interne markt. Vermindering van de hiermee samenhangende last staat hoog op de lijst van prioriteiten waarvoor de Gemeenschap zich dient in te zetten. Met het SLIM-initiatief (eenvoudiger regelgeving voor de interne markt) wordt beoogd, manieren te vinden om de regelgeving met betrekking tot de interne markt te vereenvoudigen, zonder daarbij de noodzakelijke bescherming van de burgers uit het oog te verliezen en om in het kader van het „Vertrouwenspact voor werkgelegenheid” de economische groei en het scheppen van banen te stimuleren.

1.1. Omschrijving en reikwijdte van het SLIM-proefproject

1.1.1. De uitgangspunten van het SLIM-project zijn dat

- de vereenvoudiging op een beperkt aantal sectoren moet worden geconcentreerd;
- bedrijfsleven en andere betrokkenen een rechtstreekse bijdrage kunnen leveren.

1.1.2. De volgende vier sectoren werden in het kader van de proefprojecten geselecteerd en onder de loep genomen:

- Intrastat — statistieken over het intracommunautaire handelsverkeer;
- technische regelgeving betreffende voor de bouw bestemde producten;
- wetgeving betreffende de wederzijdse erkenning van diploma's;
- wetgeving inzake siergewassen.

1.2. Werkmethode

1.2.1. Er is gekozen voor een nieuwe werkmethode waarbij deskundigen uit de nationale overheidsdiensten van enkele lid-staten en vertegenwoordigers van de gebruikers van de regelgeving in kleine teams worden bijeengebracht onder voorzitterschap van een afgevaardigde van de Commissie. Besloten is om de inspanningen tijdens de proeffase te richten op de regelgeving in

bovengenoemde vier sectoren. De vier SLIM-teams, die voorgezeten werden door een afgevaardigde van het Commissielid dat verantwoordelijk is voor de betrokken sector, hebben de opdracht gekregen om voor de in november te houden Raad „Interne markt” verslag uit te brengen.

1.2.2. De SLIM-teams hebben gewerkt met een beperkt aantal deelnemers die vertrouwd zijn met de materie. In vele gevallen hebben zij suggesties gedaan voor vereenvoudiging of verbetering, die evenwel niet altijd door alle leden werden voorgestaan.

1.2.3. De lid-staten die niet binnen het team vertegenwoordigd waren, zijn — hoewel in een aantal gevallen via een verkorte procedure geraadpleegd en de teams hebben schriftelijke opmerkingen van een aantal belanghebbende partijen ontvangen.

1.3. Aanbevelingen van de SLIM-teams

- 1) Het Intrastat-team heeft aanbevolen dat met ingang van 1 januari 1998 een aantal gegevens niet langer, dan wel in vereenvoudigde vorm wordt verzameld. Tevens dient er een aanzienlijke beperking van het aantal onderverdelingen in de nomenclatuur te komen van momenteel 10 500 tot minder dan 7 000. Daarnaast dienen de systemen van gegevensverzameling te worden aangepast of zou er een nieuw systeem moeten komen om de last voor het bedrijfsleven te verminderen. Hierbij kan o.m. worden gedacht aan een ruimer gebruik van steekproeven, een tweesporensysteem om de frequentie waarmee bepaalde detailgegevens moeten worden doorgegeven, te verminderen, en/of het gebruik door een groep lid-staten van een eenrichtingssysteem waarbij alleen de exportgegevens worden verzameld.
- 2) Het SLIM-team inzake „voor de bouw bestemde producten” stelde zich op het standpunt dat de toepassing van de desbetreffende richtlijn deel uitmaakte van zijn mandaat en heeft drie mogelijkheden gesuggereerd om de toepassing ervan efficiënter te maken. De eerste mogelijkheid is dat verbetering wordt gebracht in de bestaande tenuitvoerleggingsprocedures, met name de procedures die moeten leiden tot de afgifte van technische specificaties, in het bijzonder geharmoniseerde normen. De tweede mogelijkheid is dat gekozen wordt voor de formule

van de „nieuwe aanpak”-richtlijnen, op basis waarvan producten op de markt mogen worden gebracht zonder dat tevoren overeenstemming is bereikt over geharmoniseerde normen; dit zou echter betekenen dat de Richtlijn „voor bouw bestemde producten” zou moeten worden gewijzigd. De derde optie — waaraan de Commissie de voorkeur geeft — is een twee-fasenmogelijkheid, waarbij de eerste optie wordt gecombineerd met gelijktijdig te nemen maatregelen om de nationale regelgeving inzake bouwwerkzaamheden nader tot elkaar te brengen.

- 3) De belangrijkste conclusie van het SLIM-team „erkenning van diploma's” was dat de sectoriële richtlijnen niet moeten worden ingetrokken. Ook pleitte het team voor behoud, zij het in gestroomlijnde en efficiëntere vorm, van de raadgevende comités. Wel was het van mening dat de gedetailleerde bepalingen betreffende de studie- en opleidingscycli in de sectoriële richtlijnen vervangen zouden kunnen worden door criteria betreffende de beroepsbekwaamheid waarin de nadruk meer ligt op het resultaat van de studie en opleiding dan op de inhoud daarvan.
- 4) In het rapport van het SLIM-team „siergewassen” lopen de meningen duidelijk uiteen. Sommigen hebben ernstige twijfels over de noodzaak van communautaire regelgeving voor deze sector. Indien deze toch behouden blijft, dan zou zij moeten worden verduidelijkt en vereenvoudigd.

1.4. *Commentaar van de Commissie op het SLIM-project*

De Commissie is voornemens, het project voort te zetten en in een tweede fase een uitbreiding van het SLIM-project tot andere sectoren voor te stellen (zie paragraaf 2.8.4). Wel geeft de Commissie aan dat dit zal afhangen van de vraag of Raad en lid-staten instemmen met zowel de gekozen werkmethode als haar voorstellen tot wijziging van de wetgeving op de vier behandelde proefgebieden. Ten aanzien van elk van deze gebieden geeft de Commissie aan hoe haar voorstellen voor de komende jaren er in grote lijnen uit zullen zien.

COMMENTAAR VAN HET ESC OP HET SLIM-INITIATIEF

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met het SLIM-initiatief en is van mening dat het beantwoordt aan een lang gekoesterde wens waaraan nu eindelijk gehoor wordt gegeven. Een kritisch onderzoek van de methoden en werkwijzen — als zodanig een duidelijke verbetering — moet niettemin uitwijzen of de SLIM-aanpak de beste manier is om tot betere regelgeving te komen. De bestaande consultatieprocedures, die hun nut hebben bewezen, dienen bij dit onderzoek te worden betrokken.

2.2. Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat te gecompliceerde regelgeving hoge economische kosten met zich brengt, waardoor het concurrentievermogen en het arbeidsscheppende potentieel van het bedrijfsleven worden aangetast. Alle regelgeving — communautair dan wel nationaal — moet ingegeven zijn door zwaarwegende motieven en moet in verhouding tot de nagestreefde doelstellingen staan. Dit geldt zowel voor nieuwe wetsinitiatieven als voor bestaande wetgeving.

2.3. Daarom moeten de EU en de lid-staten een gemeenschappelijke strategie ontwikkelen om de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren. Dit proces moet al beginnen bij de voorstellen voor nieuwe wetgeving. Het is altijd beter om al van start te gaan met eenvoudige, transparante en doeltreffende wetgeving dan om wetgeving achteraf te vereenvoudigen.

2.4. De behoefte aan en reikwijdte van voorstellen voor nieuwe wetgeving moeten grondig worden getoetst. Willen Raad, Parlement en ESC met kennis van zaken een uitspraak kunnen doen, dan dient ieder wetsvoorstel van de EU, met name wanneer het waarschijnlijk significante effecten op het bedrijfsleven zal hebben, vergezeld te gaan van een objectieve analyse van de relevante feiten, een soort „effectrapportage”, zodat er een verantwoorde basis is op grond waarvan een politieke beslissing kan worden genomen.

2.5. Wat de bestaande wetgeving betreft, zullen de te hanteren methoden, en in het bijzonder de samenstelling van de teams, moeten worden afgestemd op de te behandelen materie. Daarbij mag geen enkel onderwerp a priori worden uitgesloten, maar er moeten steeds adequate voorzieningen worden getroffen om grondige raadpleging te garanderen, terwijl tevens moet worden voorkomen dat het bestaande beschermingsniveau wordt aangetast.

2.6. De lid-staten zouden, gelijke tred houdend met de Gemeenschap, moeten overgaan tot vereenvoudiging van hun wetgeving op alle niveaus (nationaal en lokaal), in het bijzonder van de wetgeving die het uitvloeisel is van de omzetting van EU-teksten.

2.7. Het wijdverbreide gebruik van richtlijnen heeft ertoe geleid dat de lid-staten meer en meer nationale wetgeving zijn gaan maken. Daarom is het Comité ervoor dat meer gebruik wordt gemaakt van verordeningen als EU-wetgevingsinstrument.

2.8. De Commissie zou zich actief en energiek moeten bezighouden met het controleren van de omzetting en naleving van EG-wetgeving op nationaal niveau, met name om te voorkomen dat de eenheid van de interne markt door onvolledige omzetting in de nationale wetgeving of andere praktijken wordt verstoord.

2.9. Methodologie

2.9.1. Nieuw aan het SLIM-initiatief is dat deskundigen van de autoriteiten van enkele lid-staten en een gelijk aantal „gebruikers” van de wetgeving worden bijeengebracht in door afgevaardigden van de Commissie voorgezeten teams. Deze samenstelling lijkt adequaat en evenwichtig, vooral omdat hierdoor een objectieve en niet door politieke belangen beheerste benadering kan worden gegarandeerd. Officiële voorstellen van de kant van de lid-staten zijn in dit stadium ongewenst, omdat zoiets vaak zal worden aangegrepen om al bekende standpunten opnieuw te berde te brengen en daardoor zeer waarschijnlijk geen nieuwe ideeën in de discussie worden ingebracht.

2.9.2. Wanneer de teams hun verslag hebben voorgelegd, is de taak nog niet voltooid. Dan moeten de bevindingen van de teams besproken en uitgewerkt worden zodat de aanbevelingen uitmonden in praktische voorstellen tot vereenvoudiging van de relevante wetgeving — met bijzondere aandacht voor de administratieve procedures — zowel op het niveau van de EU als op dat van de lid-staten. De aandacht dient in het bijzonder uit te gaan naar mogelijkheden om de bestuurlijke elementen van de relevante wetgeving te vereenvoudigen. Vereenvoudiging mag evenwel in geen geval tot gevolg hebben dat goed functionerende bestuurlijke mechanismen in gevaar worden gebracht, aangezien dit in verminderde efficiency en hogere kosten zal resulteren.

2.9.3. Vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven in de EU hebben dikwijls de mening te kennen gegeven dat de regelgevingslast op nationaal niveau veel zwaarder is dan op communautair niveau. De communautaire wetgeving wordt op nationaal niveau dikwijls sterk gecompliceerd door onnodige „verfraaiing” door de lid-staten. Het gebrek aan samenhang tussen nationale en communautaire wetsteksten veroorzaakt ook problemen voor het bedrijfsleven en het publiek. Commissie en Parlement blijven streven naar eenvoudiger communautaire wetgeving, maar optreden op het niveau van de lid-staten is ook geboden. Om het functioneren van de interne markt te verbeteren moeten de lid-staten ten aanzien van hun regelgeving en de omzetting van communautaire regels dezelfde discipline aan de dag leggen die zij van de Unie ook verlangen. De Raad van zijn kant zou van realiteitszin getuigende methoden moeten voorstellen om de lid-staten ertoe aan te moedigen, de vereenvoudigde, reeds goedgekeurde communautaire wetgeving te implementeren. Maar dat betekent niet dat het minimum ook altijd het maximum behoeft te zijn.

2.9.4. Hoe urgent deze gewenste vereenvoudiging op het niveau van de lid-staten ook is, een en ander moet in ieder geval zeer grondig worden besproken alvorens tot implementatie wordt overgegaan. Voorkomen moet namelijk worden dat er resultaten uit de bus komen die wellicht een andere strekking hebben dan de oorspronkelijke wetgeving. Aan de andere kant kan hierdoor kostbare tijd verloren gaan en verwarring ontstaan. Om

tot een efficiënte vereenvoudiging te komen, zijn scherp omliggende aanbevelingen nodig en niet alleen maar wijzigingen die weinig of geen effect sorteren.

2.10. Follow-up van het SLIM-initiatief

2.10.1. Of SLIM een succes zal worden, hangt af van de concrete maatregelen die de Commissie naar aanleiding van de SLIM-aanbevelingen zal initiëren. Het ESC verzoekt de Commissie daarom dringend, hem te gelegener tijd te raadplegen over de follow-up van de vier proefprojecten en hem op de hoogte te houden van de vooruitgang die door de volgende groep wordt gemaakt.

2.10.2. Het is de bedoeling dat SLIM nu een volgende fase ingaat, waarbij andere sectoren tegen het licht zullen worden gehouden. Ten einde een objectieve selectie van nieuwe terreinen te waarborgen, zou de Commissie formele criteria moeten hanteren. Niet alleen de lid-staten zouden moeten worden geraadpleegd, ook vertegenwoordigers van de gebruikers van wetgeving zou moeten worden gevraagd, hun standpunten naar voren te brengen. Het ESC dringt er daarom bij de Commissie op aan alle betrokkenen te vragen, met sectoren en suggesties te komen voor de latere stadia van SLIM.

2.10.3. Een selectie door de Commissie zou op de volgende criteria moeten zijn gebaseerd:

- de sociale en economische betekenis van de sector (met inbegrip van de betekenis ervan voor consument en bedrijfsleven) of zijn bijdrage tot verbetering van de kwaliteit van de wetgeving; voorop moet staan dat de resultaten van werkelijk profijt zijn voor de interne markt;
- de vraag of de sector zich leent voor vermindering van het volume regelgeving, hetgeen economie en werkgelegenheid ten goede zou komen;
- de vraag in hoeverre een SLIM-onderzoek van een bepaalde sector nog toegevoegde waarde kan opleveren, met name tegen de achtergrond van andere vereenvoudigingsprogramma's;
- praktische overwegingen, o.m. de vraag of het project binnen een jaar kan worden afgerond;
- de vraag of een en ander compatibel is met de op handen zijnde invoering van de euro;
- de vraag of het voor mannen en vrouwen verschillend uitwerkt.

2.10.4. Gelet op het voorgaande zouden de volgende suggesties voor SLIM-onderwerpen kunnen worden gedaan:

- Fytosanitaire vraagstukken,
- Kunstmest,
- Landbouwproducten,
- Levensmiddelen,
- Gunning van overheidsopdrachten,

waarbij voor ogen moet worden gehouden dat de Commissie inmiddels de volgende sectoren van de

interne-marktwetgeving voor een toekomstig SLIM-onderzoek heeft geselecteerd:

— BTW,

— Extra-communautaire statistieken,

— Bankwezen,

— Een (nog te bepalen) sector of productengroep.

Brussel, 23 april 1997.

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 rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen”⁽¹⁾

(97/C 206/05)

De Raad heeft op 27 januari 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 75, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor vervoer en communicatie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Decaillon.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór, 3 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het door de Commissie ingediende voorstel voor een richtlijn

1.1.1. heeft betrekking op

- jaarlijkse motorrijtuigenbelastingen,
- gebruiksrechten en tolgelden,
- het begrip „gevoelige routes”.

1.1.2. Het geldt voor

- motorvoertuigen die bestemd zijn voor het goederenvervoer over de weg waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht tenminste 12 ton bedraagt, met uitzondering van de voertuigen die uitsluitend vervoer verrichten binnen de niet-Europese gebiedsdelen van de lid-staten, alsook van voertuigen die geregistreerd zijn op de Canarische Eilanden, Ceuta en Melilla en de Azoren en Madeira, en die uitsluitend vervoer verrichten binnen die grondgebieden of tussen die grondgebieden en het continentale grondgebied van Spanje resp. Portugal.

1.1.3. Het heeft tot doel:

- concurrentiedistorsies bij de verdere ontwikkeling van de interne markt tegen te gaan; daartoe stelt de Commissie het volgende voor:
 - een betere recuperatie van de kosten i.v.m. het gebruik van weginfrastructuur, met inbegrip van de externe kosten;
 - een grotere differentiatie van de heffingen op basis van de werkelijk veroorzaakte kosten;
 - ruimere toepassing van het territorialiteitsbeginsel bij de toerekening van infrastructuurkosten.

1.2. Het richtlijnvoorstel van de Commissie beantwoordt aan twee verplichtingen van juridische aard:

1.2.1. Overeenkomstig artikel 7, f), van Richtlijn 93/89/EG⁽²⁾ dient de Raad het in dit artikel vastgestelde maximumbedrag van de gebruiksrechten te herzien.

⁽¹⁾ PB nr. C 59 van 26. 2. 1997, blz. 9.

⁽²⁾ PB nr. L 279 van 12. 11. 1993, blz. 32; PB nr. C 19 van 25. 1. 1993, blz. 74.

1.2.2. „Binnen een redelijke termijn” dient de Raad ter vervanging van de door het Hof van Justitie in juli 1995⁽¹⁾ nietig verklaarde Richtlijn 93/89/EG een nieuwe richtlijn vast te stellen. Het Hof bepaalde nl. dat

— de Raad, door een wettekst vast te stellen die op belangrijke punten afweek van het voorstel van de Commissie dat door het Europees Parlement op 18 december 1992 — onder voorbehoud van twee kleine wijzigingen — was goedgekeurd, zich niet heeft gehouden aan de in de artikelen 75 en 99 van het Verdrag bedoelde procedure voor het opnieuw raadplegen van het Europees Parlement;

— raadpleging van het Europees Parlement in de in het Verdrag bedoelde gevallen een belangrijk vormvereiste is, waarvan de niet-naleving nietigheid van de desbetreffende wetstekst tot gevolg heeft; effectieve deelname van het Europees Parlement aan het communautaire wetgevingsproces is immers een essentieel onderdeel van het institutionele evenwicht en de uitdrukking van een fundamenteel democratisch beginsel;

— de argumenten van de Raad niet gegrond zijn.

1.3. Het voorstel voor een richtlijn van de Commissie situeert zich in een bijzondere juridische context.

1.3.1. Ten einde de rechtszekerheid veilig te stellen (geen „rechtvacuüm” creëren), heeft het Hof van Justitie het noodzakelijk geacht, alle rechtsgevolgen van de nietig verklaarde richtlijn te handhaven totdat de Raad een nieuwe richtlijn zal hebben vastgesteld.

1.3.2. In het kader van de in artikel 173 van het Verdrag bedoelde wettigheidscontrole heeft het Hof van Justitie zich niet bevoegd geacht om de Raad een termijn voor de vaststelling van een nieuwe richtlijn op te leggen.

1.3.3. De Raad heeft niettemin de plicht om de door hem begane onregelmatigheid binnen een redelijke termijn te herstellen.

1.4. Het richtlijnvoorstel van de Commissie betreft zowel de voltooiing van de interne markt (wegwerken van concurrentiedistorsies) als het gemeenschappelijk vervoerbeleid.

1.4.1. Naast de eigenlijke wetteksten die erop gericht zijn om concurrentievervalsing weg te werken, wordt in het richtlijnvoorstel expliciet verwezen naar andere teksten:

— naar het Witboek inzake „De toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid”⁽²⁾, waarin voor een meer omvattende strategie voor duurzamer en evenwichtiger vervoer wordt gepleit;

— naar het Groenboek „Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer”⁽³⁾, dat een discussie op gang wil brengen over manieren om ecologisch onverantwoorde ontwikkelingen in de vervoerssector te corrigeren en de externe kosten te internaliseren;

— naar de regulerende, technische of organisatorische instrumenten ter bevordering van aantrekkelijkheid, rentabiliteit en kwaliteit van andere inland vervoerwijzen (o.m. openstelling van de markt voor het railvervoer, PACT-proefprojecten voor het gecombineerd vervoer, marktherstructurering voor het vervoer over de binnenwateren).

2. Historisch overzicht

2.1. Achtergrond van het richtlijnvoorstel

2.1.1. In 1968 stelt de Commissie voor, een systeem van heffingen voor bedrijfsvoertuigen in te voeren⁽⁴⁾.

2.1.2. In 1978 stemt de Raad hiermee in beginsel in.

2.1.3. In 1988 komt de Commissie met een voorstel inzake de toerekening van infrastructuurkosten aan vrachtwagens [COM(87) 716 def.⁽⁵⁾ tot wijziging van COM(86) 750 def.⁽⁶⁾].

2.1.4. In 1992 dient de Commissie een nieuw voorstel voor een richtlijn in (COM(92) 405 def.)⁽⁷⁾; hierin wijzigd zij haar initiële voorstellen alsook de voorstellen in document COM(90) 540 def., dat in 1991 al was voorgelegd⁽⁸⁾.

2.1.5. In 1993 stelt de Raad Richtlijn 93/89/EEG vast „betreffende de toepassing door de lid-staten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgeden en gebruiksrechten”. Daarbij wijkt hij echter aanzienlijk af van het voorstel van de Commissie en het advies van het Europees Parlement, vooral ten aanzien van de bepaling dat de Raad niet langer gehouden is om uiterlijk op 31 december 1998 een geharmoniseerd systeem voor motorrijtuigenbelastingen in te voeren en de Commissie niet langer gevraagd wordt om voorstellen te doen voor de invoering van een toerekeningsstelsel op basis van het territorialiteitsbeginsel.

⁽³⁾ COM(95) 691 def. — CES 1261/96 (nog niet in het Publicatieblad verschenen).

⁽⁴⁾ COM(68) 567 def. (PB nr. C 96 van 21. 9. 1968, blz. 44) — PB nr. C 48 van 16. 4. 1968, blz. 5.

⁽⁵⁾ PB nr. C 79 van 26. 3. 1988, blz. 8; PB nr. C 208 van 8. 8. 1988, blz. 29.

⁽⁶⁾ PB nr. C 232 van 31. 8. 1987, blz. 88.

⁽⁷⁾ PB nr. C 311 van 27. 11. 1992, blz. 63; PB nr. C 19 van 25. 1. 1993, blz. 71.

⁽⁸⁾ PB nr. C 75 van 20. 3. 1991, blz. 1; PB nr. C 159 van 17. 6. 1991, blz. 18.

⁽¹⁾ Arrest van het Hof van 5 juli 1995 — Zaak C-21/94. Jurisprudentie van het Hof 1995, blz. I-1827.

⁽²⁾ COM(92) 494 def. — PB nr. C 352 van 30. 12. 1993, blz. 11.

2.2. *Overzicht van de belangrijkste uitspraken van het Economisch en Sociaal Comité*

2.2.1. Het Economisch en Sociaal Comité heeft in diverse positieve adviezen op de voorstellen van de Commissie gereageerd en daarbij verscheidene kanttekeningen geplaatst:

- Advies van 2 juli 1987 over COM(86) 750 def.; rapporteur: Moreland⁽¹⁾;
- Advies van 2 juni 1988 over COM(87) 716 def.; rapporteur: Rouzier⁽²⁾;
- Advies van 24 april 1991 over COM(90) 540 def.; rapporteur: Moreland⁽³⁾;
- Advies van 25 november 1992 over COM(92) 405 def.; rapporteur: Moreland⁽⁴⁾.

2.2.2. De volgende essentiële vraagstukken lopen als een rode draad door de verschillende adviezen van het Comité:

- a) het wegwerken van concurrentiedistorsies moet worden voortgezet;
- b) er moet een gefaseerde en eenvoudige aanpak worden ontwikkeld;
- c) de heffings-, c.q. belastinggrondslag
 - moet uitgaan van het maximaal toegestane gewicht en het aantal assen,
 - mag kleine voertuigen niet benadelen;
- d) ook in de toekomst moet worden gestreefd naar een gemeenschappelijk model met een progressieve tariefstructuur voor de toerekening van infrastructuurkosten en externe kosten;
- e) op termijn dienen tolgelden, behalve voor bepaalde specifieke infrastructuurvoorzieningen, te worden afgeschaft;
- f) vooralsnog moet, zowel voor de algemene als voor de specifieke infrastructuurvoorzieningen, zoveel mogelijk worden uitgegaan van het territorialiteitsbeginsel;
- g) alle economische, sociale en milieukosten en -baten van iedere vervoerswijze moeten in aanmerking worden genomen.

⁽¹⁾ PB nr. C 232 van 31. 8. 1987, blz. 88.

⁽²⁾ PB nr. C 79 van 26. 3. 1988, blz. 8; PB nr. C 208 van 8. 8. 1988, blz. 29.

⁽³⁾ PB nr. C 75 van 20. 3. 1991, blz. 1; PB nr. C 159 van 17. 6. 1991, blz. 18.

⁽⁴⁾ PB nr. C 311 van 27. 11. 1992, blz. 63; PB nr. C 19 van 25. 1. 1993, blz. 71.

3. *Opmerkingen van het Economisch en Sociaal Comité*

3.1. *Rechtsgrondslag van het richtlijnvoorstel*

3.1.1. Het Economisch en Sociaal Comité stelt zich op het standpunt

- dat diverse algemene artikelen van het Verdrag, onder meer artikel 2 en 3, kunnen worden aangehaald om de doelstellingen van het voorstel kracht bij te zetten;
- dat echter de bepalingen van Titel 4 van het Verdrag en meer in het bijzonder die van artikel 75, in feite de rechtsgrondslag van het richtlijnvoorstel moeten zijn.

3.1.2. Het Comité ziet wel in dat het richtlijnvoorstel aan nogal wat Verdragsbepalingen raakt, maar is van mening dat

- deze interdependentie inherent is aan de aard van vervoer en het transversale karakter ervan;
- volledig recht moet worden gedaan aan de specificiteit van het vervoerswezen;
- het opleggen van gebruiksrechten voor vervoersinfrastructuur daarom noodzakelijkerwijs gebaseerd moet zijn op overwegingen die eigen zijn aan het gemeenschappelijk vervoersbeleid;
- het een slechte zaak zou zijn indien deze rechten in verband zouden worden gebracht met de Verdragsbepalingen op fiscaal terrein (art. 95 e.v.);
- artikel 75 niet alleen met het oog op de doelstellingen en bepalingen van het richtlijnvoorstel geschikt is, maar ook met het oog op de goedkeuringsprocedure (art. 189 C), het streven naar efficiency en naar snelle besluitvorming op dit gebied, waarop het Comité reeds herhaaldelijk heeft gewezen.

3.2. *Algemene opmerkingen*

3.2.1. Het Comité bekrachtigt zijn in vorige adviezen reeds ingenomen standpunt dat op het niveau van de Raad zo snel mogelijk overeenstemming moet worden bereikt over de toerekening van infrastructuurkosten in het wegvervoer ten einde

- de interne markt door het wegwerken van concurrentiedistorsies verder te ontwikkelen;
- tot een gezonde concurrentie te komen binnen en tussen de vervoerswijzen;
- recht te doen aan de noodzakelijke bevordering van een doeltreffend, evenwichtig en duurzaam vervoersstelsel;

- het Europese vervoersstelsel, met name met het oog op de uitbreiding, te consolideren;
- het beginsel „de gebruiker betaalt” duidelijk tot uitdrukking te laten komen;
- zowel positieve als negatieve externe effecten van het vervoer in de kosten- en prijsberekeningen te kunnen integreren.

3.2.2. Het Comité herhaalt zijn reeds naar voren gebracht opmerkingen dat tolheffingen weliswaar een toepassing van het territorialiteitsbeginsel zijn, maar dat zij in combinatie met motorrijtuigenbelastingen en accijnzen op een dubbele belastingheffing neerkomen. Daarom blijft het Comité voorstander van afschaffing op termijn van alle tolheffingen. Door gebruikmaking van technologische vernieuwingen (o.m. elektronische inning) kan een dergelijke dubbele belastingheffing worden vermeden en tegelijkertijd de verkeersdoorstroming worden verbeterd.

3.2.3. Het Comité is ingenomen met de gefaseerde, evenwichtige en omzichtige strategie van de Commissie. Ondanks de vele uiteenlopende situaties en inzichten in de lid-staten moet het mogelijk zijn om met deze strategie tot een akkoord op het niveau van de Raad te komen. Gelet op de huidige situatie stemt het Comité in met de benadering van de Commissie, nl. om etappegewijs naar een verdere harmonisatie toe te werken en bepaalde lid-staten in de gelegenheid te stellen, zelf maatregelen te nemen op het gebied van de belastingheffing op voertuigen, mits dit niet tot nieuwe concurrentievervalsingen leidt.

3.2.3.1. Het Comité vestigt er de aandacht op dat de aanpak die thans in de EU wordt gevolgd voor wat de belastingheffing op brandstoffen betreft, meer gebaseerd is op fiscale beleidsoverwegingen dan op overwegingen die samenhangen met het vervoersbeleid; de brandstofaccijns is namelijk een belangrijke bron van inkomsten en zal dat ook blijven.

Het Comité wenst dat er een echte samenhang komt tussen de indirecte belastingen in het kader van het belastingbeleid en de directe heffingen in verband met het gebruik van infrastructuur en de dekking van externe kosten in het kader van het vervoersbeleid.

3.2.4. Het Comité heeft waardering voor de inspanningen van de Commissie om een voorstel in te dienen dat

- recht doet aan het beginsel dat naar voertuigcategorie moet worden gedifferentieerd, maar tegelijkertijd eenvoudig genoeg is om zonder administratieve meerkosten op korte termijn te kunnen worden toegepast;
- recht doet aan het beginsel dat de heffing zo nauw mogelijk aansluit bij de daadwerkelijke benutting van verkeersinfrastructuur;

- op eenvoudige en evenwichtige wijze de integratie van de externe kosten in de verschillende wijzen van heffing mogelijk maakt en tegelijkertijd recht doet aan het beginsel van niet-discriminatie en compatibiliteit tussen de verschillende heffingsvormen;
- recht doet aan het specifieke karakter van bepaalde situaties en infrastructuren.

3.2.5. Het Comité heeft ook waardering voor de inspanningen die de Commissie zich heeft getroost om haar voorstel op zijn praktische effecten te toetsen. De analyse van de Commissie is weliswaar aanvechtbaar, maar betrekkelijk volledig en zorgvuldig.

3.2.6. Het Comité wil hier herhalen dat het instemt met het streven naar veralgemening van het territorialiteitsbeginsel, maar vestigt de aandacht van de Commissie op een aantal praktische problemen.

3.2.7. Het Comité heeft er uiteraard begrip voor dat de lid-staten voldoende belastingontvangsten moet worden gegarandeerd, maar wil hierbij met nadruk aantekenen dat

- de ontvangsten overeen moeten komen met het werkelijke gebruik van de verkeersinfrastructuur en niet alleen maar gericht moeten zijn op een algemene vergroting van de belastingontvangsten;
- de reorganisatie van heffing en inning op evenwichtige, beheerste en billijke wijze vorm moet worden gegeven om gebruikersgroepen die zich momenteel in een bijzonder moeilijke situatie bevinden, niet op ongerechtvaardigde wijze te benadelen, om het vrije-verkeersbeginsel niet te belemmeren en het ontstaan van nieuwe intra- en/of intermodale distorsies te voorkomen.

3.2.8. Het Comité onderstreept opnieuw dat het groot belang hecht aan een evaluatie en internalisering van de infrastructuurkosten en de externe effecten. Deze internalisering dient te gelden voor alle vervoerswijzen, maar, gelet op de huidige situatie en de noodzaak om gefaseerd te werk te gaan, moet in eerste instantie worden begonnen bij de meest blootgestelde sector, nl. het wegvervoer. Voorts herinnert het Comité eraan dat volledige doorberekening van de externe effecten veronderstelt dat een analyse en internalisering op kosten/batenbasis worden doorgevoerd [zie o.a. het advies over het „Groenboek betreffende de invloed van het vervoer op het milieu: een strategie van de Gemeenschap gericht op een milieuvriendelijke ontwikkeling van het vervoer”⁽¹⁾ en het initiatiefadvies over „Infrastructuurkosten wegvervoer: grondslag voor een vergelijking met andere vervoerwijzen”⁽²⁾].

(1) PB nr. C 313 van 30. 11. 1992, blz. 18.

(2) PB nr. C 18 van 22. 1. 1996, blz. 27.

3.2.9. Ofschoon het Comité inziet dat met dit voorstel een specifiek doel wordt nagestreefd, meent het toch dat dit niet los kan worden gezien van de noodzaak voor de Raad om op andere gebieden van het vervoersbeleid op korte termijn besluiten te nemen en om deze besluiten in het kader van een geïntegreerde strategie op elkaar af te stemmen [zie onder meer het advies over het Groenboek „Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer — mogelijke beleidskeuzen voor het internaliseren van de externe kosten van vervoer in de Europese Unie” (1)].

3.2.10. Het Comité stemt weliswaar in met het begrip „gevoelige routes”, maar vraagt zich af met behulp van welke procedures bepaald zal worden welke routes „gevoelig” zijn. Het zou graag zien dat toekenning van dit predikaat geen belemmeringen van het vrije verkeer noch nieuwe concurrentiedistorsies tot gevolg heeft.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Gevolgen voor de samenstelling van het voertuigenpark*

4.1.1. Het stemt het Comité tot voldoening dat een steeds groter deel van het voertuigenpark zal bestaan uit milieuvriendelijkere voertuigen.

4.1.2. Wel plaatst het Comité een vraagteken bij de wat stereotyped wijze waarop de Commissie haar ramingen heeft opgesteld. Zij lijkt daarbij de clausule „onder overigens gelijke omstandigheden” te hebben gehanteerd.

4.1.3. Er zijn tegenwoordig diverse actoren en lidstaten die zich inzetten voor aanscherping van de technische normen waaraan wegvoertuigen moeten voldoen. De Commissie zou er goed aan doen, eventuele veranderingen in de technische normen en de effecten daarvan in de vorm van slijtage aan de infrastructuur en externe kosten met behulp van „simulaties” door te rekenen.

4.1.4. Voorts sluit het Comité niet uit dat toepassing van de richtlijn niet-bedoelde effecten zal hebben en de dualisering van het voertuigenpark en de sector wegvervoer in de hand zal werken: een betrekkelijk gering aantal bedrijven heeft voldoende financiële capaciteit om zich aan de meest doeltreffende normen te kunnen houden en zou dan in aanmerking komen voor degressieve belastingen, tolheffingen en gebruiksrechten; voor een steeds groter aantal bedrijven geldt echter dat deze normen niet haalbaar zijn, met het gevolg dat zij niet alleen te hoge belastingen/heffingen/tolgeden zouden betalen, maar ook meer schade aan de infrastructuur en hogere externe kosten zouden veroorzaken.

4.2. *Gevolgen voor de vervoerskosten*

4.2.1. Het Comité neemt er tot zijn tevredenheid kennis van dat de gevolgen voor de vervoerskosten gering zullen zijn.

4.2.2. Toch vreest het Comité dat zich niet-gewenste effecten zullen voordoen: naar gelang van de situatie van de verschillende marktdeelnemers zullen zelfs geringe effecten van op het gebruik van verkeersinfrastructuur geheven directe belastingen sterker of minder sterk doorwerken.

4.2.3. Voor sommige bedrijven zal het effect naar verhouding klein zijn en kunnen de meerkosten op de prijzen worden afgewenteld, maar voor andere bedrijven betekent dit nog een extra financiële last.

4.3. *Gevolgen voor de vraag naar wegvervoer — modal shift*

4.3.1. Het Comité neemt er kennis van dat de bepalingen van de richtlijn slechts een gering effect zullen hebben op het wegvervoer als vervoerswijze.

4.3.2. Naar het oordeel van het Comité kan de richtlijn alleen via vervolgwetgeving worden verdiept indien tegelijkertijd, of althans op korte termijn, verdere bepalingen worden uitgevaardigd die inwerken op het aanbod, zowel op het gebied van infrastructuur, op het gebied van de door andere vervoerswijzen verleende diensten als op dat van de nieuwe telematicadiensten [zie het initiatiefadvies over de „Toepassing van telematicasystemen in het intermodale vervoer in een paneuropese context” (2)].

4.3.3. Het Comité dringt er daarom bij Raad en Commissie op aan, krachtig te streven naar mogelijkheden om een multimodaal vervoersaanbod te bevorderen dat beter presteert en infrastructuur en milieu meer ontziet (zie het advies over het Groenboek „Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer — mogelijke beleidskeuzen voor het internaliseren van de externe kosten van vervoer in de Europese Unie”).

4.4. *Gevolgen voor de prijs van goederen*

4.4.1. Het stemt het Comité tot voldoening dat de richtlijn slechts geringe gevolgen zal hebben voor de prijs van de door vervoersondernemingen vervoerde goederen.

4.4.2. Gelet op het feit dat een vergelijking tussen de lange-termijnontwikkeling van de vervoerstarieven en de prijs van de vervoerde goederen duidelijk in het nadeel van eerstgenoemde uitvalt, meent het Comité zelfs dat het effect op de goederenprijzen volledig voor

(1) COM(95) 691 def. — CES 1261/96 (nog niet in het Publicatieblad verschenen).

(2) CES 1391/96 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

rekening zou kunnen worden genomen door de verladers of opdrachtgevers, zonder dat dit negatieve gevolgen behoeft te hebben voor hun concurrentiepositie.

4.5. *Gevolgen voor de externe en infrastructuurkosten*

4.5.1. Het Comité verwijst in dit verband naar de algemene en bijzondere opmerkingen die het reeds heeft geformuleerd (zie het advies over het Groenboek „Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer — mogelijke beleidskeuzen voor het internaliseren van de externe kosten van vervoer in de Europese Unie”).

4.6. *Gevolgen voor de belastingopbrengsten*

Het Comité neemt kennis van de verwachte toename van de opbrengsten, maar wil er hier op wijzen dat

- dit niet het doel van de richtlijn is,
- een grotere differentiatie naar gebruiker wenselijk zou zijn, zowel voor de toerekening van de reële kosten als vanuit het billijkheidsbeginsel.

4.7. *Gevolgen voor het concurrentievermogen*

4.7.1. Het Comité neemt er nota van dat de geringe stijging van de vervoersstarieven meer dan gecompenseerd zou moeten worden door een toename van de efficiency van het vervoer en van het vervoersstelsel in zijn geheel.

4.7.2. Het Comité wil er wel op wijzen dat, zoals hierboven reeds uiteengezet, de efficiency van het wegvervoer en het vervoersstelsel als geheel afhankelijk is van bepalingen die erop zijn gericht het vervoersaanbod te verbeteren.

4.8. *Gevolgen voor productie- en handelsstructuren, Europese Ruimte*

4.8.1. Het Comité neemt er nota van dat de gevolgen van dit voorstel niet nadelig worden geacht voor de coherentie en de cohesie van de Gemeenschap.

4.8.2. Het verzoekt de Commissie echter, bij het opstellen van haar rapport over de evaluatie van de toepassing van de richtlijn, meer te doen dan alleen maar — wanneer dat nodig zou zijn — corrigerende maatregelen voor te stellen, en in het kader van nieuwe voorstellen te streven naar maatregelen en procedures die een positief effect hebben op coherentie en cohesie van de Gemeenschap als producerende, handel drijvende en geografische eenheid.

4.9. *Sociale gevolgen*

4.9.1. Het Comité betreurt dat de Commissie niet onderzocht heeft wat de sociale gevolgen van haar

richtlijnvoorstel zouden zijn. Deze lacune moet worden opgevuld, onder meer door te kijken naar de eventuele gevolgen van de richtlijn voor de belastingdruk, een mogelijke verslechtering van de arbeidsomstandigheden en de naleving van de regelgeving, en een eventueel ruimere inschakeling van toeleveranciers in het wegvervoer. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt naar landen en bedrijvencategorieën.

4.9.2. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zou de Commissie de nodige initiatieven moeten nemen om

- eventuele negatieve gevolgen van deze richtlijn te corrigeren;
- door verbetering van de arbeidsomstandigheden in de vervoerssector te komen tot meer efficiency en een betere kwaliteit van het aanbod.

5. *Bijzondere overwegingen*

5.1. *Tweede overweging*

5.1.1. Het verheugt het Comité dat plaats is ingeruimd voor de toerekening van de externe kosten. Wel plaatst het een vraagteken bij de zinsnede „waar toepasselijk”, die in tegenspraak lijkt met de vierde overweging, waarin staat dat er „een duurzame vervoerssector” moet komen en dat „het gebruik van milieuvriendelijke middelen voor het vervoer van goederen” moet worden aangemoedigd, en met de tiende overweging, waarin staat dat „een grotere mate van differentiatie van de gehanteerde economische instrumenten” moet worden aangemoedigd.

5.1.2. Het Comité stelt daarom voor, de tweede overweging anders te formuleren.

5.2. *Artikel 2*

5.2.1. Gelet op de huidige ontwikkeling van bepaalde vervoersdiensten (o.m. bode- en koeriersdiensten) vraagt het Comité zich af of het toepassingsgebied wel beperkt moet blijven tot uitsluitend voertuigen met een maximaal toegestaan totaalgewicht van ten minste 12 ton.

De Commissie zou althans ten aanzien van de volgende punten moeten aantonen dat een beperking op haar plaats is: geen concurrentiedistorsie en tegelijkertijd een met de realiteit overeenkomende toerekening van de kosten voor het gebruik van infrastructuur en van de externe kosten, of zij zou deze beperking moeten motiveren door te verwijzen naar de geleidelijke, eenvoudige en gefaseerde aanpak die zij bepleit.

5.2.2. Het Comité plaatst ook een vraagteken bij de definitie van „externe kosten”. De Commissie noemt „verkeersopstoppen”, „luchtverontreiniging en geluidshinder”. Andere elementen, zoals veiligheid, het beslag dat op ruimte wordt gelegd, vibraties, moeten wellicht ook in aanmerking worden genomen.

5.3. Artikel 6

5.3.1. Het Comité steunt weliswaar het streven van de Commissie naar vereenvoudiging, maar heeft twijfels over de voorgestelde differentiatie naar voertuigcategorie:

— zou het met een meer verfijnde differentiëring niet mogelijk zijn om dichter aan te schuiven bij de

werkelijke toerekening van de gebruikskosten van infrastructuur en van de externe kosten;

— heeft de voorgestelde lineaire progressiviteit van 10 % tussen voertuigen van de categorie EURO, voertuigen van de categorie EURO I en voertuigen van categorie EURO II andere motieven dan een streven naar eenvoud?

Brussel, 23 april 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Witboek — een strategie om de spoorwegen in de Gemeenschap weer vitaal te maken”

(97/C 206/06)

De Europese Commissie heeft op 2 augustus 1996 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde Witboek.

De Afdeling voor vervoer en communicatie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 april 1997 aangenomen. Rapporteur was de heer von der Decken.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór, 4 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Het Commissiedocument

Onderhavig Witboek is een nieuw beleidsinstrument waarmee de Commissie verkeerscongestie wil bestrijden, milieuverontreiniging wil beperken en de Europese vervoerssystemen beter op elkaar wil laten aansluiten. Zij heeft dit document echter in de eerste plaats uitgebracht omdat zij de teruggang in het goederen- en personenverkeer per spoor een halt wil toeroepen. Daartoe stelt zij een nieuwe strategie voor die een grondige wijziging van de bestaande organisatiestructuren omvat en gericht is op verwezenlijking van een nieuw soort spoorwegen die worden geëxploiteerd door ondernemingen voor wie de wens van de klant op de eerste plaats komt. Zij stelt met name voor, een aantal transeuropese „goederen-snelspoortrajecten” aan te leggen waartoe alle exploitanten toegang hebben. Tevens strekken haar voorstellen tot stimulering van het railvervoer, dat qua veiligheid, milieuvriendelijkheid en kosten een alternatief voor of een aanvulling op het wegvervoer is.

De Commissie baseerde zich bij het opstellen van het Witboek op de suggesties van een door commissaris Kinnock ingestelde groep van deskundigen die bestond uit vertegenwoordigers van het spoorwegmanagement en de vakverenigingen, alsmede exploitanten en gebruikers van railvervoersinfrastructuur. De groep publiceerde in juni 1996 haar verslag „The future of rail transport in Europe”.

De nieuwe strategie behelst in de eerste plaats een voorstel voor een vierfasenplan om de spoorwegen in de Unie weer te vitaliseren:

1.1. Duidelijke scheiding van de financiële verantwoordelijkheid van overheid en spoorwegmaatschappij

— De Commissie wil vanaf 1997 regelmatig rapporteren over de vooruitgang die de lid-staten boeken bij het verlagen van de schulden en de verbetering van het financieel management van de spoorwegmaatschappijen;

— Zij staat staatssteun voor sinds 1993 aangegane schulden en lopende tekorten slechts toe voor zover

dit met het EG-Verdrag verenigbaar is, en zal in de loop van 1998 specifieke regels en richtsnoeren ter zake opstellen.

1.2. *Introductie van markteconomische beginselen in de spoorwegsector*

Deze maatregel vormt een sleutelement van de voorgestelde strategie. Specifiek wordt in het Witboek voorgesteld om:

- de huidige EU-regelgeving [Richtlijn 91/440/EEG ⁽¹⁾] versneld te wijzigen ten einde, zoals reeds in juli 1995 werd voorgesteld ⁽²⁾, het recht van toegang tot de spoorweginfrastructuur voor goederenvervoerders en verleners van diensten in verband met grensoverschrijdend personenvervoer uit te breiden;
- in deze regelgeving exploitanten van infrastructuur enerzijds en vervoerders anderzijds te behandelen als twee aparte categorieën van economische bedrijvigheid die over eigen management beschikken en met gescheiden balansen werken;
- een aantal transeuropese „goederen-snelspoortrajecten” aan te leggen: het is de bedoeling dat de lid-staten overeenkomen dat alle verleners van diensten betreffende het goederenvervoer per spoor vrije toegang tot deze trajecten hebben;
- „Eén-loket instanties” op te richten voor een zo snel mogelijke afhandeling van aanvragen voor het geregeld berijden van een traject.

1.3. *Openbare-dienstverleningscontracten waarmee de verlening van diensten van algemeen belang wordt gegarandeerd*

De Commissie stelt in dit verband twee belangrijke verbeteringen voor:

- a) zij wil de bestaande combinatie van verplichtingen in verband met de openbare dienst en overeenkomsten betreffende het verlenen van diensten van algemeen belang vervangen door overeenkomsten tussen overheden en exploitatiemaatschappijen die op alle vormen van openbare dienstverlening betrekking hebben (inclusief vervoersdiensten in de (voor)stad en op regionaal niveau);
- b) zij wil de openbare dienstverlening op markteconomische beginselen stoelen en denkt dat zulks ten goede komt aan zowel het binnenlandse reizigersvervoer als aan grensoverschrijdende personen- of goederenvervoersdiensten.

⁽¹⁾ PB nr. L 237 van 24. 8. 1991, blz. 25; PB nr. C 225 van 10. 9. 1990, blz. 27.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie over de ontwikkeling van de spoorwegmaatschappijen in de Gemeenschap (COM(95) 337 def.); PB nr. C 225 van 10. 9. 1990, blz. 27.

1.4. *Integratie van de nationale spoorwegstelsels*

De Commissie werkt reeds aan een ambitieus beleid om de nationale vervoersinfrastructuren met de transeuropese netwerken te verbinden en via het met Gemeenschapssteun gestimuleerde O&O-programma „Treinen en spoorwegen van de toekomst” tevens een gemeenschappelijk kader tot stand te brengen voor de coördinatie van de tot op heden onderling gescheiden nationale onderzoekswerkzaamheden. Voorts dringt zij er met klem op aan dat de lange wachttijden aan de binnen- en buitengrenzen van de EU verdwijnen.

1.5. *Sociale aspecten*

De Commissie beseft dat verdere herstructurering en oriëntatie op concurrentievermogen gevolgen op het sociale vlak hebben. Zonder concurrentievermogen verliezen de spoorwegen evenwel markten en zullen nog meer ontslagen niet uitblijven. Er moet een personeelsbeleid komen waarvoor toereikende middelen worden uitgetrokken en dat een ambitieus herscholingsprogramma voor ontslagen spoorweglieden bevat. Dit is in de eerste plaats een taak voor de lid-staten, maar zorgvuldig moet worden bestudeerd in hoeverre via het Europees Sociaal Fonds steun kan worden verleend.

2. *Algemene opmerkingen*

2.1. Het Comité schaart zich achter het Commissiestreven naar een coherente strategie waarmee de spoorwegen in staat worden gesteld, effectiever en rendabeler te functioneren. De huidige situatie is uiterst netelig en optreden is dringend geboden.

2.2. De Commissie concludeert in haar Witboek dat de spoorwegen een dieptepunt hebben bereikt en andermaal een teruggang van hun marktaandeel, met name wat het goederenvervoer betreft, moeten slikken.

Zij heeft onmiskenbaar gelijk, maar weet haar aan deze conclusie ten grondslag liggende analyse onvoldoende met feiten te staven. Zij behandelt slechts bestaande instrumenten en baseert zich op elementen die niet of in onvoldoende mate vaststaan.

2.3. Het Comité acht vooral een kritische beschouwing van de bestaande richtlijnen en verordeningen, alsook een heldere analyse van de omzetting van de richtlijnen in nationaal recht hoogst wenselijk. Daarmee kunnen de concrete resultaten van de specifiek op de spoorwegen gerichte instrumenten worden beoordeeld, zodat de lid-staten van elkaars ervaringen kunnen leren, en kan tevens het toekomstige werkingsgebied van deze instrumenten in kaart worden gebracht. Met name moet worden onderzocht, in hoeverre de verschillen op het

vlak van de uitvoering in de lid-staten toe- dan wel afnemen. Raad en Commissie zijn in dit verband niet van hun verantwoordelijkheid ontslagen.

2.4. De Commissie zet in de respectieve hoofdstukken van het Witboek uiteen, hoe zij de problemen denkt aan te pakken. Zij baseert haar voorstellen evenwel in hoge mate op doelstellingen in plaats van op gefundeerd onderzoek.

Adequat feitenmateriaal, uitgesplitst naar goederen- en personenvervoer, alsook de desbetreffende marktaandeelen, zou stellig meer soelaas hebben geboden dan algemene constatering.

2.5. Hieruit blijkt dat er eigenlijk te weinig gegevens voor de publicatie van een Witboek voorhanden zijn; een Groenboek of een mededeling zou meer op zijn plaats zijn geweest. Omdat het echter absoluut noodzakelijk is dat maatregelen worden genomen, hoopt het Comité dat spoedig en grondig zal worden overgegaan tot het verrichten van de nodige analyses die niet tot het werkprogramma van het Witboek mogen zijn beperkt; op die manier kan een gefundeerde strategie worden ontworpen.

2.6. De belangen van de gebruiker

2.6.1. De Commissie heeft in haar beschrijving van de strategische doelstellingen voor de „spoorwegen nieuwe stijl” te weinig oog voor een belangrijk aspect, te weten de behoeften en de belangen van de gebruiker. Zij besteedt veel aandacht aan rendabiliteit, efficiëntie, kosten, concurrentievermogen, schulden uit het verleden, onafhankelijke exploitatie, enz., maar uiteindelijk zijn de spoorwegen dienstverleners en daarom is het zaak dat zij aan de behoeften en wensen van de klant tegemoet komen (zie het ESC-advies over het Citizens' Network)⁽¹⁾. Dit geldt in het bijzonder voor het personenvervoer en in het kader van dit advies vooral ook voor het openbaar vervoer. De klant moet beter worden bediend en met minder bureaucratie worden geconfronteerd. De aantrekkelijkheid van het goederenvervoer per spoor kan echter ook aanmerkelijk worden vergroot.

2.6.2. Juist het dienstbetoon aan de gebruiker, de consument, laat vanwege het bestaan van staatsmonopolies reeds van oudsher veel te wensen over. Een en ander betreft naast de tarieven ook het comfort, tijdig rijden, klantvriendelijke dienstregelingen, informatieverschaffing over vertragingen en overige dienstverlening aan de klant. Diepgaand onderzoek naar en evaluatie van de mogelijkheden zijn in dit verband van het grootste belang.

3. Opmerkingen over de verschillende hoofdstukken

3.1. *Schulden uit het verleden, verbetering van de financiële situatie en infrastructuur*

3.1.1. Onafhankelijke commerciële exploitatie vormt een strategisch kernelement van de in het Witboek nagestreefde liberalisering van de spoorwegen.

3.1.2. Ten behoeve van deze liberalisering, en daarmee ook van de naleving van Richtlijn 91/440/EEG over de ontwikkeling van de spoorwegondernemingen in de Gemeenschap, dienen de schulden uit het verleden te worden weggewerkt.

Dit is echter slechts zeer onvolledig en op van lid-staat tot lid-staat verschillende wijze geschied.

Waarschijnlijk worden sommige lid-staten in dit verband met een bijkomend probleem geconfronteerd: de hoogte van de staatsschuld met het oog op het voldoen aan de convergentiecriteria.

3.1.3. Voorts is sanering van deze oude schulden op zich ontoereikend omdat, afgezien van de prestigieuze hogesnelheidsprojecten, vanwege budgettaire problemen onvoldoende is geïnvesteerd in de gewone infrastructuur en het rollend materieel. Op dit gebied is grote achterstand opgelopen, en budgettair evenwicht is nog ver te zoeken. Zonder een sluitende balans kunnen de spoorwegen evenwel niet commercieel worden geëxploiteerd.

3.1.4. Hoe moeilijk de investeringsproblematiek ligt, wordt ook nog eens geïllustreerd door het feit dat momenteel voor nagenoeg geen enkel TEN-project de financiering rond is. Tijdens de Europese Raad van Essen waren de TEN-projecten echter wel als prioriteit aangemerkt.

3.1.5. Weliswaar is in artikel 9 van Richtlijn 91/440/EEG bepaald dat de artikelen 77, 92 en 93 van het EG-Verdrag dienen te worden nageleefd, maar het is niet duidelijk op welke rechtsgrondslag de Commissie de toepassing van haar richtsnoer voor de beoordeling van reddings- en herstructureringsoperaties voor in moeilijkheden verkerende ondernemingen⁽²⁾ in dit verband wil baseren. Dit voornemen spoort niet geheel met de rechtsgrondslag of in ieder geval duidt dit op enige onzekerheid bij de Commissie.

3.1.6. Het Comité wil er tenslotte op wijzen dat de sociale kosten van de door herstructurering en modernisering noodzakelijke personeelsverschuivingen en ontslagen grotendeels aan regelingen betreffende de oude schulden te wijten zijn.

3.2. *Introduceren van marktkrachten*

3.2.1. Het Comité heeft er in zijn advies over Richtlijn 91/440/EEG voor gewaarschuwd, niet te snel de uitvoeringsfase in te gaan, en ervoor gepleit, de lid-staten en de bestaande nationale spoorwegmaatschappijen de tijd te geven om de vastgelegde werkwijze in de praktijk te brengen. Tijdens de liberalisering moet volledig met het

⁽¹⁾ PB nr. C 212 van 22. 7. 1996, blz. 77.

⁽²⁾ PB nr. C 368 van 23. 12. 1994, blz. 12.

herstructureringsproces rekening worden gehouden en dienen scheefftrekkingen van de mededinging te worden vermeden. Wordt vrije mededinging ingevoerd voordat de herstructurering haar beslag heeft gekregen, dan zou dat ten koste kunnen gaan van de potentiële groei van de railmarkt.

3.2.2. Uit de analyse van de Commissie betreffende het introduceren van marktkrachten blijkt niet duidelijk welke marktsegmenten eventueel van belang zijn voor een beter draaiend railvervoer. Het is onwaarschijnlijk dat in het goederenvervoer ritten van meer dan 150 km op zich voldoende zijn om de daling een halt toe te roepen. Goederen met een hoge meerwaarde worden niet noodzakelijkerwijs per spoor vervoerd. Het probleem is dat het bedrijfsleven tot steeds kortere voorraadcycli neigt. Telematicasystemen ter verbetering van de trans-europese logistiek en aanpassing van de vervoersactiviteit aan deze voorraadcycli kunnen in dit verband soelaas bieden.

3.2.3. Uiteindelijk bepaalt de opdrachtgever hoe een lading wordt vervoerd. Zoals in het Groenboek over doelmatige prijsstelling wordt opgemerkt, spelen naast het tarief ook andere factoren een rol, zoals levertijd en stiptheid.

3.2.4. Helaas beschikt het Comité niet over het nodige materiaal om een nauwkeurige marktanalyse te maken. Uit onderzoek, zoals door Prognos AG, Basel in opdracht van de FAT en het Duitse Verkehrsforum verricht, zouden zeker nieuwe feiten komen (FAT-reeks nr. 125, februari 1996). Tabellen over schulden en miljoenen ton-kilometer volstaan op zich niet om interessante marktsegmenten te identificeren.

3.2.5. Scheefftrekking van de mededinging tussen de vervoerstakken worden zeker niet alleen door infrastructuurkosten veroorzaakt, aldus ook het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 61/96 van de Raad van 25 oktober 1996⁽¹⁾. Zo luidde de inleidende overwegingen 2 en 3 van het voorstel voor een verordening (EEG) nr. 1107/70 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren als volgt:

- „(2) Overwegende dat, gezien de steeds grotere mobiliteitsbehoeften en de eisen en belastingen die daaruit voortspruiten voor mens en milieu en gezien de buitengewoon onevenwichtige wijze waarop op dit moment de kosten worden toegerekend en tussen de verkeersmiddelen worden verdeeld;”
- „(3) Overwegende dat het huidige vervoersbeleid nog niet de voorwaarden heeft kunnen realiseren voor een gezonde concurrentie tussen de verschillende takken van vervoer en dat het financieel evenwicht bij de spoorwag- maatschappijen nog niet is bereikt;”

3.2.6. Wat de door nog niet geïnternaliseerde externe kosten in de hand gewerkte mededingingsverstoringen tussen de vervoerstakken betreft, verwijst de Commissie in haar Witboek naar haar Groenboek „Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer — mogelijke beleidskeuzen voor het internaliseren van externe kosten van vervoer in de Europese Unie”.

Het Comité merkte in zijn advies over het Groenboek⁽²⁾ echter op dat dit zich vrijwel uitsluitend met het wegvervoer bezighoudt. Weliswaar wordt het railvervoer genoemd, maar een diepgaande analyse van de eventueel toe te rekenen externe kosten ontbreekt zowel in dat document als in het Commissieprogramma voor de toekomst. Deze leemte moet dringend worden opgevuld.

3.2.7. De door de Commissie geplande wijzigingen van de EG-regelingen voor de scheiding van infrastructuurbeheerders en vervoerders moeten na diepgaande analyse dusdanig worden geformuleerd dat met de ervaringen met de uitvoering van de huidige voorschriften ter zake rekening kan worden gehouden.

3.2.8. Zonder oog voor de positieve ervaringen die sommige lid-staten hebben opgedaan met de scheiding van exploitatie en infrastructuur, is het niet zinvol om te onderzoeken hoe mededinging het railvervoer een impuls kan geven.

3.2.9. Het Comité staat algemeen achter de totstandbrenging van snelspoortrajecten. Diverse technische adviescomités houden zich momenteel nog bezig met de praktische modaliteiten voor deze goederen-snel-spoortrajecten.

Het nagestreefde optimale systeem voor het goederenvervoer per spoor moet echter slechts als onderdeel van een intermodale vervoersketen worden beschouwd. De goederen moeten onder zo goed mogelijke omstandigheden van en naar de klanten van de spoorwegen worden vervoerd. De vergoedingen i.v.m. het gebruik van infrastructuur alsook de prioriteiten i.v.m. de dienstregeling vormen verdere kwesties die in dit verband moeten worden onderzocht.

3.3. *Railvervoer ten behoeve van het algemeen belang*

3.3.1. Het Comité benadrukte reeds in zijn advies over het Citizens' Network dat de Commissie in de eerste plaats inhoud en doelstellingen van de openbare vervoersdienst zo nauwkeurig mogelijk moet definiëren. Het gaat om diensten die niet of onvoldoende door zuiver commerciële vervoerders (kunnen) worden aangeboden, maar wel van belang zijn voor duurzame en kwalitatief hoogwaardige mobiliteit, en daarmee bijdragen tot duurzame ontwikkeling, sociale samenhang en evenwicht tussen de regio's.

⁽¹⁾ PB nr. C 372 van 9. 12. 1996, blz. 1.

⁽²⁾ PB nr. C 56 van 24. 2. 1997, blz. 31.

3.3.2. De openbare dienstverlening heeft zich om historische redenen in de afzonderlijke lid-staten op zeer uiteenlopende wijze ontwikkeld, en ook moet met regionale situaties rekening worden gehouden. Daarom zijn ondanks het subsidiariteitsbeginsel de lid-staten de eerstaangewezenen om zich met de details van deze definitie bezig te houden. Het is echter van het grootste belang dat zij daarbij de criteria consequent en transparant hanteren.

3.3.3. In spoorwegverband wordt de term openbare dienstverlening meestal met betrekking tot het personenvervoer gebruikt, maar in een aantal gevallen kunnen goederentransporten ook tot de openbare dienstverlening worden gerekend.

3.3.4. De openbare diensten dienen op basis van sluitende contracten door publieke of particuliere maatschappijen te worden verleend. In deze contracten moeten in de eerste plaats de diensten zelf ondubbelzinnig worden omschreven. Met name diensten waaraan ook niet-economische aspecten kleven, moeten worden gedefinieerd en door de overheid worden vergoed. Juist hier is transparantie van het grootste belang.

3.4. *Integratie van de nationale spoorwegstelsels*

3.4.1. Interoperabiliteit⁽¹⁾ en infrastructuur

3.4.1.1. Het spreekt voor zich dat EU-harmonisering van technische normen voor rollend materieel en infrastructuur het railvervoer ten goede komt. De Commissie heeft in haar evaluatie van de jarenlange technische monopoliepositie van de nationale spoorwegmaatschappijen t.a.v. bestelling en beoordeling van spoorwegmateriaal over het hoofd gezien dat deze maatschappijen veel geld in onderzoek en tests hebben gestoken. De producenten van dit materieel zouden dit geld voortaan zelf moeten opbrengen.

3.4.1.2. De vroegere gang van zaken kende wel degelijk een regelgevend- en beleidskader: in de UIC-overeenkomsten werden internationale normen vastgelegd en de overheden beschermden de marktpositie van de spoorwegmaatschappijen alsook de arbeidsplaatsen.

3.4.2. Het Comité schaaft zich uiteraard achter het streven naar samenvoeging van de nationale vervoersinfrastructuren in transeuropese netwerken en uitbreiding van het Europese railvervoerssysteem op de traditionele trajecten. Het is echter nog de vraag of deze trajecten integraal deel zullen uitmaken van de geplande netwerken voor het goederenvervoer dan wel of een nieuwe koers zal worden ingeslagen. Het Comité mist momenteel een concept, alsook een financieel plaatje. De infrastructuurkosten zijn geweldig hoog en het is nog niet duidelijk of deze door de lid-staten dan wel door de EU als geheel zullen worden gedragen.

3.5. *Veiligheid en vermindering van geluidshinder*

3.5.1. De Commissie stelt evenals de adviesgroep van de commissaris vast dat het railvervoer met kostbare veiligheidsverplichtingen te maken heeft. Op grond hiervan zou men kunnen stellen dat kostenverlaging veiligheidsvermindering betekent. Tegenover de zeer hoge veiligheidskosten in deze vervoerstak, waarin ook een deel van de externe kosten zit opgesloten, staat evenwel meer veiligheid voor de klanten. Het Comité kan in dit verband moeilijk een standpunt formuleren omdat het niet beschikt over gedetailleerde informatie aangaande de desbetreffende kosten van hoofdconcurrent wegvervoer. Investerings- en onderhoudswerkzaamheden met betrekking tot signalering, bewakingsystemen, parkeergelegenheid, enz. die ten laste van centrale en lokale autoriteiten komen, alsook kosten die inherent zijn aan de overheidstaak, moeten ook worden meegenomen bij of in de kostenberekening; dit zal stellig een heel ander beeld opleveren.

Ongeacht alle economische overwegingen moet worden beseft dat het vervoer per spoor al decennia lang in het teken van veiligheid staat en dat dit concept niet zo maar op basis van een kosten-batenvergelijking mag worden losgelaten.

3.5.2. Voor de nieuwe vervoersinfrastructuur of de uitbreiding van bestaande voorzieningen bestaan EG-regelingen die verplichtingen bevatten tot consultatie over de door respectieve vervoerstakken veroorzaakte milieuhinder. Het staat dus nog niet vast of (b.v. in verband met geluidshinderbestrijding) aan de spoorwegen striktere verplichtingen dan aan de concurrentie moeten worden opgelegd. Ook is nog onduidelijk wie de extra kosten zal gaan dragen.

3.6. *Sociale aspecten*

3.6.1. Alvoëns het Europees Sociaal Fonds aan te spreken, dienen een aantal uitgangspunten te worden vastgesteld. Arbeidsplaatsen kunnen niet eenvoudigweg systematisch worden geschrapt want daardoor wordt de situatie op de arbeidsmarkt nog verslechterd en zouden de geplande diensten met minder personeel moeten worden verleend. Modernisering en gebruik van nieuwe technieken kunnen beter door het huidige personeel worden uitgevoerd.

3.6.2. Op die manier stijgen kwaliteit en efficiency van de spoorwegdiensten, verloopt het arbeidsproces soepeler, en worden bestaande arbeidsplaatsen veilig gesteld. Maar ook hier hangt alles af van de investeringsbereidheid van de lid-staten. Ook het personeelsprobleem behoort grotendeels tot de lasten van het verleden van de spoorwegmaatschappijen, d.w.z. van de staten.

3.6.3. Commissie en Raad moeten gepaste aandacht schenken aan het sociale overleg met het personeel.

⁽¹⁾ PB nr. C 397 van 31. 12. 1994, blz. 8.

Onderhandelingen met de nationale vakverenigingen, alsook op het niveau van het Europees paritair comité zijn geboden.

4. Tijdpad voor de te nemen maatregelen en conclusies

4.1. De EG probeert sinds 1968 tot gemeenschappelijke richtsnoeren voor de spoorwegsector te komen. Daarbij werden een aantal aanbevelingen, richtlijnen, verordeningen en andere besluiten vastgesteld. Deze instrumenten, waarvan het juridisch bindende karakter varieert, hebben echter niet tot het gewenste resultaat geleid. Het Comité heeft nimmer kennis genomen van de regelmatig door de Commissie aan de Raad voorgelegde verslagen over de tenuitvoerlegging van deze besluiten in de lid-staten, en kan daarom niet beoordelen welk concreet effect de instrumenten hebben gesorteerd.

In paragraaf 2.3 werd al benadrukt dat de daar genoemde analyse met prioriteit in het tijdpad voor de te nemen maatregelen moet worden opgenomen.

4.2. Het Comité is ingenomen met de door de Commissie voor 1997 en 1998 geplande onderzoeken, verslagen en mededelingen over de verschillende maatregelen op spoorweggebied; dergelijke initiatieven verdienen alleszins steun. Het betreurt echter dat de Commissie hiermee niet eerder is gekomen en dat bijgevolg de desbetreffende gegevens vandaag ontbreken. Deze gegevens vormen immers feitelijke en degelijke informatie waarop concrete voorstellen en een strategie kunnen worden gebaseerd.

4.3. De Commissie moet het bestaande instrumentarium niet overhaast wijzigen, omdat de respectieve richtlijnen omzettingstermijnen kennen tot midden 1997 en zelfs eind 1999.

4.4. Voorwaarde voor toegang tot de spoorweginfrastructuur en interoperabiliteit van de hogesnelheidstreinen is dat de lid-staten de richtlijnen uitvoeren. Tussen tenuitvoerlegging en de beslist noodzakelijke evaluatie daarvan moet echter weer tijd liggen.

4.5. Alvorens de EG-voorschriften te wijzigen, moet de Commissie de feiten diepgaand analyseren en evalueren. Vervolgens kunnen dan besluiten worden genomen.

4.6. Er moet nog duidelijkheid komen over de rechtsgrondslag voor de toepassing op de spoorwegen van de door de Commissie opgestelde richtsnoeren voor de beoordeling van reddings- en herstructureringsoperaties ten behoeve van ondernemingen in moeilijkheden.

4.7. Wat de andere plannen van de Commissie betreft, kan worden volstaan met de in dit advies reeds gemaakte opmerkingen.

4.8. Omdat zeer snel moet worden gehandeld, wil het Comité niet aanbevelen om het Witboek nog eens grondig door te lichten, hoewel dat eigenlijk wel nodig is. Het verwacht echter dat bij de uitvoering van Witboek en strategie in hoge mate met de opmerkingen in dit advies rekening wordt gehouden.

Brussel, 23 april 1997.

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 94/58/EG inzake het minimum-opleidingsniveau van zeevarenden”⁽¹⁾

(97/C 206/07)

De Raad heeft op 17 oktober 1996 besloten om, overeenkomstig artikel 84 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor vervoer en communicatie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Chagas.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 123 stemmen vóór en één stem tegen, bij drie onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1. Richtlijn 94/58/EG inzake het minimum-opleidingsniveau van zeevarenden⁽²⁾ is gebaseerd op het IMO-Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst (STCW) van 1978⁽³⁾.

1.2. Deze Richtlijn bevat o.m. bepalingen met betrekking tot de vereiste talenkennis van de bemanning en geeft de haveninspectiediensten de bevoegdheid om na te gaan of de leden van de bemanning, met name op schepen die passagiers vervoeren, daadwerkelijk in staat zijn om onderling te communiceren en of hun opleidingsniveau aan de normen van het STCW-Verdrag voldoet.

1.3. In zijn advies over het voorstel van de Commissie voor deze Richtlijn stelde het Comité vast dat de Richtlijn al kort na de goedkeuring daarvan zou moeten worden gewijzigd, omdat de herzieningsprocedure van het STCW-Verdrag naar verwachting in 1995 zou zijn afgerond.

2. De herziening van het STCW-Verdrag van 1978

2.1. Algemeen wordt aangenomen dat ongelukken op zee in 80 % van de gevallen door menselijke fouten worden veroorzaakt. De „menselijke factor” is dan ook een belangrijk agendapunt voor internationale organisaties. De IMO is in het kader van haar werkzaamheden terzake tot herziening van het STCW-Verdrag van 1978 overgegaan.

2.2. In de circulaire van de IMO waarin richtsnoeren t.a.v. het herziene STCW-Verdrag worden gegeven, wordt gewezen op het groeiende besef tegen het einde van de jaren tachtig dat het STCW-Verdrag van 1978 niet aan de verwachting (het vastleggen van overall ter wereld eenvormig toe te passen minimumnormen) voldeed en daardoor aan geloofwaardigheid begon te

verliezen. Dit was hoofdzakelijk te wijten aan de vaagheid van de in dat Verdrag opgenomen voorschriften, waarin dikwijls werd volstaan met de vermelding dat de omstandigheden de goedkeuring van de bevoegde autoriteit moesten wegdragen. Het gevolg was dat de normen wijdlopend werden uitgelegd en dat STCW-diploma's weinig aanzien hadden.

2.3. In dezelfde circulaire wordt vastgesteld dat de in het STCW-Verdrag gestelde normen voor benodigde kennis en bekwaamheden om werkzaamheden op zee te kunnen verrichten, niet overeenkwamen met de op zeeschepen daadwerkelijk vereiste vaardigheden. De doeltreffendheid van de aan boord verstrekte opleidingen werd volgens sommigen aangetast doordat

- bemanningen uit steeds minder leden bestaan;
- de ligtijden steeds korter worden;
- bemanningsleden steeds vaker wisselen;
- de bemanningsleden van verschillende nationaliteiten zijn en dus uiteenlopende culturele achtergronden hebben.

2.4. Sinds het STCW-Verdrag was goedgekeurd, had de wereldvloot volgens de IMO-circulaire structurele veranderingen ondergaan en kwamen de bemanningsleden niet langer alleen maar uit de traditionele zeevarende landen. Bovendien was er van alles veranderd in de traditionele manier waarop het werk op de schepen was georganiseerd en de taken en verantwoordelijkheden over de bemanningsleden werden verdeeld. De noodzaak deed zich gevoelen om oplossingen te vinden voor de menselijke fouten waardoor ongelukken werden veroorzaakt.

2.5. De voornaamste doelstellingen van de herziening waren:

- alle gedetailleerde technische voorschriften in een aan het Verdrag gekoppelde code onder te brengen;
- meer duidelijkheid te scheppen over vereiste kennis en vaardigheden en het bestaan van eigentijdse opleidingsmethoden in aanmerking te nemen;
- van de nationale autoriteiten te eisen dat deze kapiteins, officieren en radio-operators die op onder hun vlag varende schepen werkzaam zijn, zelf controleren en hun kwalificaties officieel erkennen;

⁽¹⁾ PB nr. L 367 van 5. 12. 1996, blz. 1.

⁽²⁾ PB nr. L 319 van 12. 12. 1994, blz. 28; PB nr. C 34 van 2. 2. 1994, blz. 10.

⁽³⁾ International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW).

- ervoor te zorgen dat de Verdragsluitende Partijen via de IMO tegenover elkaar rekenschap afleggen voor de behoorlijke toepassing van het Verdrag en de kwaliteit van hun opleidings- en diplomeringssactiviteiten;
- ervoor te zorgen dat wijzigingen van het STCW-Verdrag door alle Verdragsluitende Partijen op zo kort mogelijk termijn ten uitvoer worden gelegd.

2.6. Kort samengevat was het hoofddoel van de herziening, het STCW-Verdrag te actualiseren en daarin gegarandeerde eenvormige minimumnormen voor de vereiste bekwaamheden vast te leggen.

2.7. Het herziene STCW-Verdrag heeft de volgende vorm gekregen:

- de (ongewijzigd gebleven) oorspronkelijke artikelen van het STCW-Verdrag van 1978;
- de (grondig gewijzigde) voorschriften in de Bijlage;
- de (verplichte) bekwaamheidseisen van deel A van de STCW-Code;
- de aanbevelingen van deel B van de STCW-Code (als extra leidraad voor de interpretatie van de verplichte bekwaamheidseisen van deel A);
- een aantal resoluties van de IMO-conferentie.

2.8. Het herziene STCW-Verdrag is als volgt ingedeeld:

- Hoofdstuk I: Algemene bepalingen;
- Hoofdstuk II: Kapitein — Dekdienst;
- Hoofdstuk III: Machinekamerdienst;
- Hoofdstuk IV: Radioverbindingen en personeel belast met het radioverkeer;
- Hoofdstuk V: Bijzondere eisen inzake opleidingen van personeel op bepaalde scheepstypen;
- Hoofdstuk VI: Noodsituaties, veiligheid op het werk, medische verzorging en overlevingsmaatregelen;
- Hoofdstuk VII: Alternatieve diplomering;
- Hoofdstuk VIII: Wachtdienst.

2.9. Om duidelijk te maken welk verband tussen Hoofdstuk VII (alternatieve diplomering) en de Hoofdstukken II, III en IV moet worden gelegd, worden de volgende functies onderscheiden:

- navigatie;
- ladingsbehandeling en stuwage;
- regeling van de bedrijfsvoering op het schip en de zorg voor de opvarenden;
- scheepswerktuigbouwkunde;
- elektro-, elektronische en meet- en regeltechniek;
- onderhoud en reparatie;
- radiocommunicatie.

2.10. Daarnaast worden in het herziene STCW-Verdrag de volgende „verantwoordelijkheidsniveaus” onderscheiden:

- „managementniveau”: dit niveau komt overeen met de verantwoordelijkheden die verbonden zijn aan de functies van kapitein, eerste stuurman, hoofdwerktuigkundige en tweede scheepswerktuigkundige en houdt in dat erop moet worden toegezien dat alle functies die onder de verantwoordelijkheid van bovengenoemde personen vallen, naar behoren worden vervuld;
- „operationeel niveau”: dit niveau komt overeen met de verantwoordelijkheden die verbonden zijn aan de functies van met de brugwacht of de machinekamerwacht belaste officieren, van wachthebbenden die zijn aangewezen om dienst te doen in een tijdelijk onbemande machinekamer of van radio-operators en houdt in dat er voortdurend rechtstreeks op moet worden toegezien dat alle functies die onder de verantwoordelijkheid van bovengenoemde personen vallen, volgens de daarvoor vastgelegde procedures en onder toezicht van de voor deze werkzaamheden op het „managementniveau” aangestelde persoon worden vervuld;
- „ondersteunend niveau”: dit niveau komt overeen met de verantwoordelijkheden die verbonden zijn aan de uitvoering van de toegewezen taken, wacht en verantwoordelijkheden, onder toezicht van de persoon die daarvoor op het operationele of managementniveau is aangesteld.

2.11. Van deze functies en verantwoordelijkheidsniveaus wordt in de tabellen van deel A van de STCW-Code een volledig overzicht gegeven, met daarbij telkens de volgende aanduidingen:

- bekwaamheid;
- kennis, inzicht en vakkundigheid;
- methoden om het bewijs van bekwaamheid te leveren;
- maatstaven voor de beoordeling van de bekwaamheid.

2.12. De slotsom is dan ook dat het herziene STCW-Verdrag een veel complexer beleidsinstrument is dan het oorspronkelijke verdrag en dat ieder onderdeel ervan onlosmakelijk deel uitmaakt van het geheel.

In artikel 9, lid 3, sub a) van Richtlijn 94/58/EG wordt de Commissie opgedragen om een reeks criteria uit te werken voor de erkenning van diploma's die door opleidingsinstellingen of andere autoriteiten zijn afgegeven. Die criteria moesten overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag vóór juli 1995 door de Raad worden goedgekeurd. Die criteria zijn thans vastgelegd in artikel 9, lid 3 sub a), van het onderhavige voorstel tot wijziging van Richtlijn 94/58/EG.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is van mening dat moet worden voorkomen dat de integriteit en het bindende karakter van het herziene STCW-Verdrag op welke manier dan ook wereldwijd worden uitgehold, en het beschouwt het herziene verdrag als een complex beleidsinstrument

waarvan elk onderdeel onlosmakelijk deel uitmaakt van het geheel.

3.2. Een Europese richtlijn waarmee uitvoering wordt gegeven aan het herziene STCW-Verdrag, kan een aanvulling op dat verdrag vormen, op voorwaarde dat die richtlijn:

- niet tot nodeloze overlappings leidt en geen veelvuldige herzieningen vereist;
- geen rechtsonzekerheid schept en niet leidt tot juridische onverenigbaarheid tussen internationale en nationale verplichtingen van lid-staten van de EU die ook bij de IMO zijn aangesloten;
- volledig in overeenstemming is met de toezeggingen van de Commissie in haar Mededeling inzake de veiligheid op zee [COM (93) 66 def. (1)];
- niet in strijd is met de doelstellingen die de IMO bij de herziening van het STCW-Verdrag voor ogen had;
- geen bepalingen bevat die zouden kunnen worden uitgelegd als toestemming voor wachtdienstregelingen die in strijd zijn met het herziene STCW-Verdrag.

3.3. Het voorstel tot wijziging van Richtlijn 94/58/EG moet volgens het Comité volledig recht doen aan de verduidelijking van de overgangsbepalingen van het herziene STCW-Verdrag en aan de termijnen voor de tenuitvoerlegging van de diverse voorschriften waartoe in de IMO is besloten.

3.4. In het voorstel tot wijziging van Richtlijn 94/58/EG is terecht een nieuw artikel 5i opgenomen (geschiktheid voor de dienst) dat overeenkomt met het STCW-voorschrift VIII (1995) inzake minimale rustperiodes. Het Comité kan er in dat verband echter niet aan voorbijgaan dat de IAO onlangs een nieuwe Conventie nr. 180 inzake arbeidstijden voor zeevarenden heeft goedgekeurd. De Commissie zou er goed aan doen, te zijner tijd, als die Conventie en de bijbehorende resoluties in werking treden, zowel voor de IMO- als voor de IAO-normen één enkel instrument uit te werken om verwarring te voorkomen over de maatregelen die door de lid-staten moeten worden genomen.

3.5. In de voorgestelde richtlijn tot wijziging van Richtlijn 94/58/EG zijn slechts enkele van de in de bijlage bij het herziene STCW-Verdrag opgenomen voorschriften terug te vinden en zijn deel A en deel B van de IMO/STCW-Code niet overgenomen. Bovendien is onduidelijk of de Commissie met dit voorstel volledig uitvoering wil geven aan de internationale verplichtingen van de EU-lid-staten die ook Partij bij het STCW-Verdrag zijn, of dat het voorstel moet worden gezien als een aanvulling op dat verdrag, d.w.z. dat in deze richtlijn bijkomende Europese verplichtingen in het leven worden geroepen.

3.6. Zoals het voorstel thans is geformuleerd, komt het in de preambule gestelde: „Overwegende dat de bepalingen van het herziene STCW-Verdrag zo spoedig mogelijk naar behoren in de richtlijn tot uitdrukking moeten komen, om ervoor te zorgen dat de lid-staten in overeenstemming met hun internationale verplichtingen handelen” niet verder dan een vrome wens.

3.7. Het herziene STCW-Verdrag vereist dat officieren van de relevante wetgeving van de vlaggestaat op de hoogte zijn. In paragraaf 16 van de Toelichting bij het voorstel van de Commissie wordt gesteld dat de lid-staten eenvoudigweg aan die eis kunnen voldoen door een korte samenvatting van die wetgeving te maken en de officieren daarover een schriftelijke proef te laten afleggen, waarvan de resultaten aan de bevoegde autoriteit worden voorgelegd. Het Comité vraagt zich af of dit wel in overeenstemming is met het herziene STCW-Verdrag, omdat onmogelijk kan worden gegarandeerd dat voldoende controle wordt uitgeoefend en dat aan de kwaliteit daarvan normen worden gesteld. Het Comité acht het verontrustend dat de in de Toelichting gegeven richtsnoer wel eens in strijd zou kunnen zijn met de letter en de geest van het herziene STCW-Verdrag.

3.8. Het Comité stelt vast dat de bij de IMO aangesloten landen overeenstemming hebben bereikt over het voornemen om tijdens de 69e zitting van de Maritieme Veiligheidscommissie (die volgens plan in mei 1997 zal bijeenkomen) een aantal wijzigingen op het herziene STCW-Verdrag goed te keuren. Bovendien is algemeen erkend dat geschikte regelingen moeten worden getroffen om te garanderen dat dit voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 94/58/EG tot naleving van de internationale verplichtingen van de lid-staten leidt. De voorgestelde wijzigingen zijn:

- aanvulling op Voorschrift V/2 (verplichte minimumeisen inzake de opleiding en diplomering van kapiteins, officieren, scheepsgezellen en ander personeel op ro-ro-passagiersschepen) in de vorm van een aanvulling op Voorschrift V/2.3;
- nieuw Voorschrift V/3 (verplichte minimumeisen voor de opleiding en diplomering van kapiteins, officieren, scheepsgezellen en ander personeel op passagiersschepen andere dan ro-ro-passagiersschepen);
- vervanging van delen van de huidige tekst in afdeling A-V/2 van Deel A van de STCW-Code (verplichte minimumeisen voor de opleiding en diplomering van kapiteins, officieren, scheepsgezellen en ander personeel op ro-ro-passagiersschepen);
- toevoeging van een nieuwe paragraaf 5 in afdeling A-V/2.5 van Deel A van de STCW-Code (optreden in noodsituaties en opleiding inzake menselijke gedragingen);
- toevoeging van een nieuwe afdeling A-V/3 in Deel A van de STCW-Code (verplichte minimumeisen voor de opleiding en diplomering van kapiteins, officieren, scheepsgezellen en ander personeel op passagiersschepen andere dan ro-ro-passagiersschepen).

3.9. De bepalingen in artikel 9, lid 3 sub a), van het voorstel tot wijziging van Richtlijn 94/58/EG stemmen overeen met de bepalingen van Voorschrift I/10 van het herziene STCW-Verdrag waarin de bevoegde autoriteit

(1) PB nr. C 34 van 2. 2. 1994, blz. 47.

ermee wordt belast, erop toe te zien — en daarvoor de nodige maatregelen te nemen (mogelijkerwijs ook door inspectie van opleidingsinstituten en toezicht op procedures) — dat wordt voldaan aan de normen inzake vereiste vaardigheden, de afgifte en erkenning van diploma's, en de registratie ervan. Het Comité is voorstander van de invoering van inspecties die steekproefsgewijs en/of gericht zouden kunnen worden uitgevoerd.

3.9.1. Het Comité stemt in met de in paragraaf 3.8 genoemde bepalingen, maar is van oordeel dat daarbij de volgende factoren zorgvuldig in overweging moeten worden genomen:

- de vraag of een dergelijke verplichting in de praktijk wel haalbaar is, gezien de implicatie dat iedere afzonderlijke zeevaartschool moet worden geïnspecteerd;
- de naleving van dit voorschrift in het geval van alle uit niet-EU-lid-staten afkomstige zeevarenden die thans werkzaam zijn op onder EU-vlag varende schepen en de noodzaak van een dergelijk voorschrift m.b.t. alle zeevarenden uit niet-EU-lid-staten, gelet op de bepalingen in de Voorschriften I/7 en I/8 van het herziene STCW-Verdrag;
- de noodzaak dat het voorstel tot wijziging van Richtlijn 94/58/EG bepalingen bevat inzake een adequate controle op en handhaving van de vastgelegde regels.

3.9.2. In het licht van het voorgaande pleit het Comité voor handhaving van de criteria voor de inspectie van opleidingsinstituten buiten de EU die in artikel 9, lid 3 sub a), leden 2 en 3, zijn vastgelegd. Wel zou moeten worden overwogen of het niet beter is die criteria de vorm van een aanbeveling te geven (op voorwaarde dat daarmee de nagestreefde harmonisatie van opleidingen en diplomering niet in het gedrang komt).

3.10. In dat verband verwijst het Comité ook naar zijn advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het minimum opleidingsniveau van zeevaartberoepen”⁽¹⁾ (zie paragraaf 1.4), waarin het een opsomming geeft van andere relevante internationale instrumenten die in overweging kunnen worden genomen, omdat deze door de meeste EU-lid-staten zijn geratificeerd, nl. de Verdragen 53 (bewijzen van bekwaamheid van officieren) (1936), 74 (bewijzen van bekwaamheid als volmatroos) (1946), 69 (vakbekwaamheidsdiploma van scheepskoks) (1946) en 164 (gezondheidsbescherming en medische verzorging van zeevarenden) (1987) van de Internationale Arbeidsorganisatie.

3.11. Tenslotte stelt het Comité vast dat visserij-schepen zowel buiten Richtlijn 94/58/EG als buiten het STCW-Verdrag van 1978 en het herziene STCW-Verdrag van 1995 vallen en dat de IMO daarnaast voor die schepen een speciaal verdrag heeft goedgekeurd, nl. het STCW-Verdrag voor visserij. Het dringt er bij de Commissie op aan, de lid-staten ertoe te bewegen om dat nieuwe verdrag te ratificeren: op die manier kan worden gezorgd voor een geharmoniseerde EU-houding

m.b.t. de normen voor de opleiding en diplomering van bemanningen van visserij-schepen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. In het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 94/58/EG zou uitdrukkelijk en ondubbelzinnig het beginsel kunnen worden vastgelegd dat deze richtlijn op geen enkele wijze gevolgen heeft voor IMO-verplichtingen van EU-lid-staten die ook partij zijn bij het STCW-Verdrag. Het Comité pleit ervoor dat voor dit doel een speciale bepaling aan het huidige voorstel wordt toegevoegd.

4.2. Ook is het Comité voorstander van een bepaling in het huidige voorstel waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de voorschriften in deze richtlijn minimum-eisen zijn en dat de lid-staten dus strengere normen mogen vaststellen. Een dergelijke uitdrukkelijke bepaling in de preambule van deze richtlijn lijkt het Comité noodzakelijk, ook al wordt dit al impliciet aangegeven in artikel 2 van de Richtlijn zelf.

4.3. Verder zou in de preambule van het huidige voorstel de als volgt luidende paragraaf moeten worden ingevoegd:

„Overwegende dat bij de herziening van het STCW-Verdrag van 1978 te werk is gegaan volgens de in art. XII van dat Verdrag bekrachtigde methode van de 'stiltwijgende goedkeuring' en dat de EU-lid-staten die Partij zijn bij het Verdrag, hierdoor rechtstreeks verplichtingen worden opgelegd;”

4.4. De Commissie verzuimt om een wijziging op artikel 8 van Richtlijn 94/58/EG voor te stellen. Artikel 8, lid 1, is echter niet in overeenstemming met het nieuwe Voorschrift V-13 (c) van het IMO/SOLAS⁽²⁾-Verdrag dat op 1 juli 1997 in werking zal treden. Volgens dat nieuwe Voorschrift (Hoofdstuk V, „bemanning”) moet voor ieder passagiersschip waarop Hoofdstuk I van toepassing is, een werktaal worden gekozen en in het logboek worden genoteerd, om er zeker van te kunnen zijn dat de bemanning efficiënt kan optreden als de veiligheid in het geding is. Welke werktaal het meest geschikt is, moet de scheepvaartmaatschappij of de kapitein van het schip uitmaken. Van de zeevarenden wordt geëist dat zij in staat zijn om in die taal gegeven opdrachten te begrijpen en om zonodig in die taal opdrachten of instructies te geven en/of verslag uit te brengen. Als de gekozen werktaal geen officiële taal is van het land onder wiens vlag het schip mag varen, dan moeten alle uit te hangen scheepsplattegronden en -lijsten ook in de werktaal worden vertaald.

4.5. Tijdens de IMO/SOLAS-conferentie die dit nieuwe voorschrift heeft goedgekeurd, is ook resolutie nr. 10 aangenomen, waarin erop wordt aangedrongen dat dit voorschrift voor alle schepen gaat gelden. Het Comité adviseert de Commissie derhalve, de gelegenheid te baat te nemen om voor te stellen dat alle schepen die onder een Europese vlag varen of die (ongeacht de gevoerde vlag) Europese havens aandoen, voortaan één enkele

⁽¹⁾ PB nr. L 319 van 12. 12. 1994, blz. 28; PB nr. C 34 van 2. 2. 1994, blz. 10.

⁽²⁾ Internationaal verdrag voor de veiligheid op zee.

werktal moeten kiezen. Die bepaling is in de Richtlijn immers al goedgekeurd voor passagiersschepen.

4.6. In het onderhavige voorstel moeten bovendien de belangrijkste definities van artikel II van het STCW-Verdrag van 1978 worden overgenomen. In artikel 4 van het voorstel (de tegenhanger van Voorschrift I/1 van het herziene STCW-Verdrag: definities en verduidelijkingen) ontbreekt een definitie van het begrip „maand”, terwijl van het begrip „goedgekeurd” een herziene definitie wordt gegeven. Het Comité pleit ervoor dat de definitie van het begrip „maand” alsnog in dat artikel wordt opgenomen en dat de definitie van het begrip „goedgekeurd” in lijn wordt gebracht met de definitie daarvan in het herziene STCW-Verdrag.

4.7. Artikel 5 a), lid 4, beperkt de bevoegdheid van de lid-staten om zelf te oordelen en te beslissen over de omschrijving van reizen langs de kust en de daarvoor in te stellen normen door de bepaling dat deze overeenkomstig de procedure van artikel 13 moeten worden goedgekeurd. Het Comité stelt vast dat in het voorgestelde artikel 5 a) geen gewag wordt gemaakt van de dienovereenkomstige bepalingen van STCW-Voorschrift I/3, lid 5, nl. dat niets in dit Voorschrift over reizen langs de kust de rechtsmacht van een — al dan niet bij het Verdrag aangesloten — staat mag beperken.

4.8. Het voorstel van de Commissie om in de vierde paragraaf van artikel 5 b) (de tegenhanger van Voorschrift I/5 van het herziene STCW-Verdrag: nationale bepalingen) „een Verdragsluitende Partij” door „een lid-staat” te vervangen, verandert de betekenis van de hele tekst. Deze nieuwe formulering zou kunnen worden uitgelegd alsof lid-staten bij niet-nakoming van de richtlijn door in de EU gevestigde scheepvaartmaatschappijen, geen medewerking behoeven te verlenen aan landen buiten de EU. Dan is deze bepaling echter niet in overeenstemming met het herziene STCW-Verdrag. Het Comité dringt erop aan dat het voorstel daarom aan de bepalingen van dat verdrag wordt aangepast.

4.9. In paragraaf 4.2 van artikel 5 d) van het Commissievoorstel (de tegenhanger van Voorschrift I/9) wordt aan de eis dat de lid-staten gegevens aan niet-EU-lid-staten beschikbaar moeten stellen, de voorwaarde van wederkerigheid verbonden. Die voorwaarde wordt in het herziene STCW-Verdrag niet gesteld. Het Comité vindt dit dan ook onnodig en dringt erop aan dat het Commissievoorstel op dit punt aan het herziene STCW-Verdrag wordt aangepast.

4.10. Volgens het Comité zou uit artikel 9, lid 3 sub a), paragraaf 1.5.3 kunnen worden afgeleid dat alle buitenlandse zeevarenden een goedgekeurde ARPA-simulatorcursus moeten hebben gevolgd. De tekst zou moeten worden gewijzigd om duidelijk te maken dat deze eis alleen geldt voor zeevarenden die brugwachtdienst doen.

4.11. De in artikel 9, lid 3 sub a), paragraaf 2.1.1 opgenomen criteria voor de goedkeuring van nautische opleidingsinstellingen zijn volgens het Comité enigszins onduidelijk, omdat de indruk wordt gewekt dat opleidingsinstellingen hun studenten ook huisvestingsfaciliteiten moeten kunnen bieden. Een dergelijke bepaling zou zinloos zijn: veel opleidingsinstellingen beschikken niet over die accommodatie en een dergelijke eis heeft hoe dan ook niets te maken met de manier waarop het onderricht en de cursussen worden georganiseerd. Het Comité pleit dan ook voor de aanpassing van de tekst om dit potentiële misverstand te voorkomen.

4.12. In artikel 9, lid 3 sub a), paragraaf 2.6 en 2.7 is bepaald dat de lid-staten een elektronische kopie van de te verstrekken gegevens moeten verschaffen. Het Comité acht het redelijk om ook een alternatieve methode toe te staan, nl. dat de gegevens ook in een adequate schriftelijke vorm mogen worden verstrekt.

4.13. In het Commissievoorstel ontbreken bepalingen die overeenkomen met Voorschrift I/13 van het herziene STCW-Verdrag (uitvoering van tests). Het Comité is er vast van overtuigd dat de bepalingen m.b.t. de wachtdienst niet uit de Richtlijn moeten worden gehaald. Bovendien zou de Commissie de gelegenheid moeten aangrijpen om ervoor te zorgen dat wachtdienst van één enkele persoon als het donker is, niet is toegestaan op schepen die onder Europese vlag varen of op schepen die onder buitenlandse vlag in Europese wateren varen. Daarvoor heeft ook het Europees Parlement in een resolutie over de veiligheid op zee⁽¹⁾ een lans gebroken.

4.14. Het Comité vindt dat paragraaf 1 van Hoofdstuk I van de Bijlage bij het Commissievoorstel tot wijziging van Richtlijn 94/58/EG eerder thuishoort in een artikel van de wijzigingsrichtlijn zelf. Omwille van een zo groot mogelijke duidelijkheid is artikel 1 daarvoor wellicht het meest geschikte artikel.

⁽¹⁾ PB nr. C 47 van 19. 2. 1996, blz. 27.

Brussel, 23 april 1997.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Zevende jaarverslag over de Structuurfondsen 1995”

(97/C 206/08)

De Commissie heeft op 29 november 1996 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap om advies te vragen over het „Zevende jaarverslag over de Structuurfondsen 1995”.

De Afdeling voor regionale ontwikkeling, ruimtelijke ordening en urbanisme, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Simpson.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, met 123 stemmen vóór en 2 stemmen tegen bij 5 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad bevat alle relevante voorschriften met betrekking tot de taken van de Structuurfondsen, de indeling in prioritaire doelstellingen en het soort activiteiten waarvoor via de diverse Fondsen steun kan worden verkregen. In artikel 16 wordt bepaald dat de Commissie vóór 1 november van ieder jaar bij het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité verslag dient uit te brengen over de toepassing van de Verordening in het voorafgaande jaar. In dat verslag dient o.m. te worden aangegeven in hoeverre de Structuurfondsenregeling heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het structuurbeleid en in hoeverre het in de Verordening neergelegde concentratiebeginsel in praktijk is gebracht.

1.2. Document COM(96) 502 def. is het zevende jaarverslag over de tenuitvoerlegging van de Structuurfondsenregeling en heeft betrekking op de activiteiten in 1995.

1.3. In het genoemde artikel 16 wordt eveneens bepaald dat de Commissie om de drie jaar bij het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité verslag dient uit te brengen over de vorderingen op weg naar een grotere economisch en sociale samenhang en over de bijdrage die de Structuurfondsen en de overige communautaire financieringsinstrumenten daartoe hebben geleverd. Dat verslag dient vergezeld te gaan van voorstellen voor verdere acties en beleidsmaatregelen ter versterking van de economische en sociale samenhang. De Commissie heeft haar eerste verslag op 6 november 1996⁽¹⁾ uitgebracht. Hierover wordt een apart advies opgesteld.

1.4. In het onderhavige advies wordt alleen het zevende jaarverslag over de Structuurfondsen onder de loep genomen en wordt niet stilgestaan bij thema's die in het breder opgezette verslag over de economische en sociale samenhang worden behandeld. Toch heeft het Comité enkele keren rekening gehouden met informatie uit het verslag over de economische en sociale samenhang en het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1995, waarin uitvoerig op de tenuitvoerlegging van de Structuurfondsenregeling wordt ingegaan.

⁽¹⁾ COM(96) 542 def.

2. Achtergrond

2.1. Bij de herziening van de Structuurfondsenregeling in 1988 werden vier fundamentele beginselen ingevoerd, nl.:

- concentratie van de steunverlening binnen het kader van een aantal prioritaire doelstellingen en binnen duidelijk afgebakende gebieden;
- partnerschap tussen de Commissie en de bevoegde nationale, regionale of lokale overheden en sinds 1994 ook tussen de Commissie en andere bevoegde autoriteiten en instanties met inbegrip van de door de lid-staat aangewezen economische en sociale partners, een en ander „overeenkomstig de respectieve institutionele regelingen en gebruiken van elke lid-staat”;
- programmering van de steunverlening via de invoering van communautaire bestekken (CB's) en gecombineerde programmeringsdocumenten (GPD's), waarin wordt aangegeven over welke periode de steunverlening wordt gespreid, welke doelstellingen ermee worden nagestreefd en welke concrete maatregelen worden gepland;
- additionaliteit, d.w.z. het beginsel dat de Structuurfondsensteun niet in de plaats mag komen van nationale structurele steunmaatregelen; in concreto wordt hiermee bedoeld dat de nationale overheden hun structurele of daarmee gelijkgestelde uitgaven voor het gehele betrokken gebied „ten minste op hetzelfde peil als tijdens de voorgaande programmeringsperiode” dienen te houden en de Commissie de nodige informatie dienen te verstrekken zodat zij kan nagaan of het additionaliteitsbeginsel daadwerkelijk wordt toegepast.

2.2. Bij de herziening van de Structuurfondsenverordeningen in 1993 werden deze vier beginselen niet alleen gehandhaafd, maar kregen zij een centrale plaats in de nieuwe structuurfondsenregeling toebedeeld. In die nieuwe regeling werden zoals gezegd ook de sociaal-economische kringen bij het partnerschap betrokken (overeenkomstig de gebruiken en gewoonten in iedere lid-staat), werd terdege aandacht besteed aan de milieuaspecten van de structurele steunverlening en werd de kaart van subsidiabele regio's volledig hertekend. Bij

de toetreding van Finland, Oostenrijk en Zweden werd bovendien een zesde prioritaire doelstelling ingevoerd om de ontwikkeling en structurele aanpassing van uitermate dunbevolkte regio's te kunnen stimuleren.

2.3. Verder werden de lid-staten verzocht om tegen juni 1994 hun plannen voor de periode 1994-1999 in te dienen. Dit gold zowel voor ontwikkelingsplannen in het kader van de zes prioritaire doelstellingen als voor maatregelen in het kader van de diverse communautaire initiatieven.

2.4. Deze oproep heeft meer dan 700 concrete voorstellen opgeleverd. Het is dan ook niet te verwonderen dat de Commissie zich in 1995 hoofdzakelijk heeft beziggehouden met het bestuderen en goedkeuren van de ingediende plannen en dat zij in haar jaarverslag voornamelijk over dit aspect verslag uitbrengt. Zodra de tenuitvoerlegging van de CB's en GPD's eenmaal goed op gang is gekomen, zal zij zich in haar jaarverslagen wel meer op het effect van de structurele steunverlening en op de verdere vormgeving van het communautaire structuurbeleid gaan concentreren.

2.5. De Structuurfondsen zijn nog steeds het voornaamste financieringsinstrument waarmee de Unie de sociaal-economische ontwikkeling van haar armere regio's probeert te stimuleren. In 1995 bedroeg de communautaire begroting 71 miljard ecu, waarvan de Structuurfondsen 22,3 miljard ecu en het Cohesiefonds 2,2 miljard ecu toegewezen hebben gekregen (zie tabel 1 in bijlage).

3. Evaluatie van het verslag

3.1. Algemene opmerkingen

3.1.1. Het verslag bevat een gedetailleerde en grondige evaluatie van de tenuitvoerlegging van de Structuurfondsenregeling in 1995 en kan dan ook de goedkeuring van het Comité wegdragen.

3.1.2. Het beslaat meer dan 300 bladzijden en bevat meer dan 170 tabellen, die in de bijlage meegerekend. Het vormt een complex geheel en de toelichting in de inleiding is dan ook bepaald niet overbodig.

3.1.3. Alle aspecten van dit omvangrijke verslag onder de loep nemen is uiteraard een onmogelijke opgave. Daarom beperkt het Comité zich in dit advies tot een evaluatie van de toepassing van de vier basisbeginselen van de Structuurfondsenregeling en van enkele andere fundamentele aspecten van het communautaire structuurbeleid.

3.1.4. Blijkens het verslag heeft het Comité met zijn vorige adviezen over de Structuurfondsen wel degelijk invloed uitgeoefend. Dit geldt met name voor zijn adviezen over ruimtelijke ordening, interregionale samenwerking en de gevolgen van verdere uitbreidingsronde voor de samenhang binnen de Unie.

3.1.5. Het Comité kan de Commissie alleen maar complimenteren met dit omvangrijke verslag, waar het over het geheel genomen volledig achter staat. De opmerkingen en suggesties in dit advies moeten tegen die achtergrond worden geïnterpreteerd.

3.2. Concentratie

3.2.1. Overeenkomstig het concentratiebeginsel dient bij de steunverlening te worden uitgegaan van een beperkt aantal doelstellingen en moet de steun worden gereserveerd voor een beperkt aantal regio's. De bedoeling is alle aandacht te richten op enkele bijzonder ernstige of in de gehele Unie voorkomende problemen.

3.2.2. De voornaamste besluiten in dit verband zijn in feite al in 1994 genomen, toen de lijst van subsidiabele regio's en de indicatieve verdeling van de beschikbare middelen over de diverse gebieden werden vastgesteld. Maar ook in 1995 heeft de Commissie zich aan het concentratiebeginsel gehouden door zoveel mogelijk voorrang te verlenen aan steunaanvragen voor doelstelling 1-regio's.

3.2.3. De Europese Rekenkamer geeft in haar jaarverslag over 1995 evenwel te verstaan dat zij haar twijfels heeft over de naleving van het concentratiebeginsel. Zij wijst erop dat meer dan de helft van de EU-bevolking om de een of andere reden in aanmerking komt voor steun uit de Structuurfondsen. „Dit leidt tot een zekere versnippering van de communautaire acties over een groot aantal in aanmerking komende regio's”, aldus de Rekenkamer⁽¹⁾. Ook in het eerste jaarverslag over de economische en sociale samenhang wordt geconcludeerd dat bij het uitstippelen van de koers voor de periode 1994-1999 niet strikt de hand is gehouden aan het concentratiebeginsel.

3.2.4. Het Comité staat sceptisch tegenover het gebruik van het criterium „BBP per hoofd” als enige maatstaf voor de evaluatie van de sociaal-economische situatie in de regio's, omdat dit, gelet op de interregionale middelenoverdrachten, een vertekend beeld oplevert. Het is van oordeel dat de Commissie naast of in plaats van het BBP per hoofd (ook) andere criteria zou moeten hanteren. Om enig idee te geven van de mate van concentratie van de beschikbare middelen in de meest achterop geraakte regio's had de Commissie er beter aan gedaan gegevens over het steunbedrag en het BBP per inwoner in de regio's van de doelstellingen 1, 2 en 5 samen te brengen.

3.2.5. Uit het verslag van de Rekenkamer kan wel het een en ander worden afgeleid ten aanzien van de relatie tussen het steunbedrag en het BBP per hoofd in doelstelling 1-regio's. Het resultaat hiervan is weergege-

⁽¹⁾ De gegevens in de tabel zijn overgenomen uit tabel 5.3 van het (hogergenoemde) verslag van de Rekenkamer. De BIP-cijfers zijn van 1993 en zijn in koopkracht omgezet op basis van: EU (15) = 100. De gegevens over de steun per inwoner zijn berekend in ecu per inwoner (op basis van de bevolkingscijfers voor 1990), met 100 als gemiddelde voor de regio's van doelstelling 1.

ven in de grafiek die als bijlage bij dit advies is gevoegd. Daaruit blijkt dat regio's met een lager BBP per hoofd doorgaans méér steun per inwoner hebben gekregen, maar dat er zoveel uitzonderingen zijn dat niet van een vaste „regel” kan worden gesproken⁽¹⁾.

3.2.6. Concentratie betekent ook dat de diverse Fondsen (EFRO, ESF, EOGFL en FIOV) worden ingezet in het kader van een breed opgezet geïntegreerd programma. In dit verband stelt het Comité helaas vast dat slechts bij 31 maatregelen ten behoeve van doelstelling 1-regio's (19 % van het totaal) drie Fondsen en slechts bij 12 maatregelen (7 % van het totaal) vier Fondsen zijn ingezet.

3.3. Programmering

3.3.1. De Commissie besteedt in haar jaarverslag ruime aandacht aan de programmering van de structurele steunverlening.

3.3.2. In 1994 werden in totaal meer dan 700 programma's goedgekeurd. Uit het jaarverslag kan worden opgemaakt dat de desbetreffende procedures te complex en te bureaucratisch dreigen te worden, een conclusie die door de Commissie wordt gedeeld.

3.3.3. In het eerste verslag over de economische en sociale samenhang wordt uitvoerig ingegaan op de implicaties van het grote aantal ingediende programma's in de periode 1994/1995 voor de toekomst van het structuurbeleid. Het Comité heeft van die implicaties kennis genomen en steunt de Commissie in haar streven om dit probleem uit te wereld te helpen door enerzijds de programmeringsprocedures eenvoudiger te maken en/of een en ander goed en tijdig voor te bereiden via opleidingsmaatregelen en door anderzijds zowel de regio's als de communautaire instellingen voldoende financiële middelen ter beschikking te stellen.

3.4. Additionaliteit

3.4.1. De lid-staten dienen voor iedere doelstelling en ieder programma aan te tonen dat zij het additionaliteitsbeginsel in praktijk hebben gebracht. Als een lid-staat onder meer dan één doelstelling valt, kan een zeer complexe situatie ontstaan, met name als gevolg van het feit dat de indeling in subsidiabele regio's in het kader van de Structuurfondsenregeling afwijkt van de indeling die sommige lid-staten in het kader van hun eigen steunbeleid hanteren. Het additionaliteitsbeginsel komt erop neer dat de lid-staten hun eigen structurele steun niet mogen terugschroeven tot onder het niveau van de voorgaande programmeringsperiode (behoudens in een aantal specifieke gevallen, zoals uitzonderlijke uitgaven, privatiseringen, cyclische effecten, enz.).

3.4.2. Blijkens het jaarverslag is de evaluatie van de toepassing van het additionaliteitsbeginsel in regio's van doelstelling 1 en 2 in de vorige programmeringsperiode (1989-1993) inmiddels afgerond en is daarbij gebleken dat:

- vijf lid-staten het additionaliteitsbeginsel daadwerkelijk hebben toegepast;
- drie lid-staten te weinig gegevens hebben verstrekt om de nodige conclusies te kunnen trekken;
- vier lid-staten helemaal geen gegevens hebben verstrekt.

3.4.3. Wat de doelstellingen 3 en 4 betreft blijken vier lid-staten het additionaliteitsbeginsel daadwerkelijk te hebben toegepast, heeft de evaluatie in twee gevallen geen duidelijke conclusie opgeleverd en was het in vijf gevallen totaal onmogelijk om na te gaan of het beginsel daadwerkelijk is toegepast. Alleen in verband met doelstelling 5b kon worden geconcludeerd dat alle lid-staten het additionaliteitsbeginsel hebben nageleefd.

3.4.4. Of het additionaliteitsbeginsel in de huidige programmeringsperiode wordt nageleefd is tot dusverre alleen in doelstelling 1-regio's nagegaan. Deze evaluatie werd in 1995 uitgevoerd en heeft volgens het jaarverslag slechts „bepaalde” resultaten opgeleverd: slechts één enkele lid-staat blijkt zich aan het additionaliteitsbeginsel en de vastgelegde controleprocedures te houden.

3.4.5. Uit een en ander kan worden geconcludeerd dat de controle op de naleving van het additionaliteitsbeginsel niet goed functioneert als gevolg van de complexiteit van de materie en van het gebrek aan medewerking bij een aantal lid-staten. Dit is zonder meer verontrustend. De complexe administratieve en programmeringsprocedures in het kader van de Structuurfondsenregeling zijn alleen gerechtvaardigd als mét de Structuurfondsen méér resultaten worden bereikt dan zonder de Fondsen het geval zou zijn. Anders is het gevaar niet denkbeeldig dat deze procedures de ontwikkeling van de meest achterop geraakte regio's eerder afremmen dan stimuleren. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan de naleving van het additionaliteitsbeginsel te blijven controleren. Het wijst er in dit verband op dat bij latere aanpassingen van de Structuurfondsenregeling voor een goed functionerend controlesysteem moet worden gezorgd.

3.5. Partnerschap

3.5.1. Het vierde basisbeginsel van de nieuwe Structuurfondsenregeling, het partnerschapsbeginsel, heeft in 1993 een ruimere werkingssfeer gekregen en slaat sindsdien niet alleen op de regionale en lokale overheidsinstanties maar ook op de sociaal-economische kringen; wie in de praktijk bij dit partnerschap worden betrokken hangt evenwel af van de regels en gebruiken in iedere lid-staat.

3.5.2. In het jaarverslag wordt opgemerkt dat de samenwerking met de regionale overheidsinstanties inmiddels goed van de grond is gekomen, maar dat die met de lokale overheden minder goed functioneert. Verder wordt erop gewezen dat ook de sociaal-economische kringen steeds nauwer bij de zaak worden

⁽¹⁾ Zie paragraaf 2.1 van het zevende jaarverslag.

betrokken, maar dat de situatie sterk verschilt naar gelang van de lid-staat: „De vormgeving van het partnerschap varieert van het ontbreken van elke deelname tot een werkelijke inschakeling bij de besluitvorming, terwijl ook sprake kan zijn van indirecte vertegenwoordiging of louter kennisgeving”. Ten slotte wordt nog gewezen op het complexe en al te omslachtige karakter van vele procedures op regionaal niveau. Er wordt dan ook gepleit voor een aanpassing van de procedures „om te voorkomen dat de procedures door de partnerschap-structuren steeds ingewikkelder worden”.

3.5.3. Het Comité staat positief tegenover het streven naar een ruimere toepassing van het partnerschapsbeginsel, maar maakt de Commissie erop attent dat de procedures niet op een zodanige manier mogen worden aangepast dat zij niet meer verenigbaar zijn met de regels en gewoonten in de lid-staten. Deze problematiek dient bijzondere aandacht te krijgen bij de voorbereiding van de volgende programmeringsperiode, mede om de sociaal-economische kringen nauwer bij het versterken van de samenhang binnen de Unie te betrekken. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan in haar volgende jaarverslagen meer informatie te verstrekken over de manier waarop het partnerschapsbeginsel op lokaal niveau in praktijk wordt gebracht, zodat het Comité over meer achtergrondinformatie beschikt en zich bijgevolg een beter beeld kan vormen van de mate waarin en de manier waarop de sociaal-economische kringen in de diverse lid-staten bij de tenuitvoerlegging van de Structuurfondsenregeling worden betrokken.

3.5.4. Het is niet alleen belangrijk dat er partnerschappen tot stand worden gebracht, maar ook dat die partnerschappen goed functioneren. Het Comité vreest dat de daarbij betrokken regionale of lokale instanties niet altijd volkomen onafhankelijk zijn (b.v. omdat zij financieel afhankelijk zijn van de centrale overheid) en daardoor misschien niet alle opvattingen in hun regio vertegenwoordigen. Daarom is het zaak dat alle sociaal-economische kringen op nationaal en lokaal niveau een stem in het kapittel krijgen en mede hun stempel kunnen drukken op de besluitvorming over de strategische prioriteiten en de concrete toepassing van de Structuurfondsenregeling.

3.5.5. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan de nodige inspanningen te blijven leveren om te bereiken dat in alle lid-staten zoveel mogelijk sociaal-economische sectoren bij het structuurbeleid worden betrokken. Te denken valt aan initiatieven om de technische capaciteit van de sociaal-economische kringen te vergroten, zodat deze zich beter van hun taak kunnen kwijten. Het Comité is zich er evenwel van bewust dat de Commissie zich niet kan inlaten met de kwestie van de representativiteit van de in te schakelen sociaal-economische kringen. Het is dan ook van oordeel dat de lid-staten de moeilijke taak hebben te zorgen voor adequate en efficiënte structuren om de sociaal-economische kringen bij het structuurbeleid van de Unie te kunnen betrekken.

3.6. Toezicht en evaluatie

3.6.1. Op het vlak van toezicht en evaluatie moeten de volgende activiteiten worden vermeld:

- installatie van de toezichtcomités;

- publicatie van een communautaire handleiding inzake toezicht en tussentijdse evaluaties;
- opstarten van de tussentijdse evaluatie van de communautaire bestekken, gecombineerde programmeringsdocumenten en communautaire initiatieven.

3.6.2. Wat de installatie van de toezichtcomités betreft zij verwezen naar de opmerkingen in de paragraaf over het partnerschapsbeginsel, waarin de aandacht wordt gevestigd op het belang van open en transparante toezichtprocedures waarbij ook voor de sociaal-economische kringen een rol is weggelegd. Het Comité stelt vast dat de taak van de toezichtcomités méér omvat dan het uitvoeren van controle op het gebruik van de Structuurfondsenmiddelen en dat voor de sociaal-economische kringen bijgevolg een zeer belangrijke rol is weggelegd: zij moeten de toezichtcomités inlichten over de vooruitgang die bij de steunverlening is geboekt. Om die taak met succes te kunnen volbrengen moeten zij evenwel de nodige technische capaciteiten bezitten en moeten zij zelf aan voldoende informatie kunnen komen om een en ander met kennis van zaken te kunnen beoordelen.

3.6.3. De gepubliceerde communautaire handleiding vormt voor de betrokken partijen een nuttige leidraad bij het beoordelen van de geboekte vooruitgang. Dit initiatief kan dan ook alleen maar worden toegejuicht. Helaas is de handleiding pas ná de voorbereiding van de communautaire bestekken en de gecombineerde programmeringsdocumenten gepubliceerd, waardoor de betrokken partijen niet alleen met de bestaande toezichtregelingen, maar ook nog eens met deze extra aanbevelingen rekening dienen te houden. Het zou beter zijn geweest als deze handleiding vóór de voorbereiding van de communautaire bestekken en de gecombineerde programmeringsdocumenten was uitgebracht, omdat de aanbevelingen dan meteen in de voorstellen van de lid-staten en in de goedgekeurde plannen verwerkt hadden kunnen worden.

3.6.4. Tussentijdse evaluaties zijn belangrijk, maar kunnen voor heel wat extra administratieve rompslomp zorgen aangezien meer dan 700 operationele programma's, gecombineerde programmeringsdocumenten en communautaire initiatieven onder de loep moeten worden genomen en, indien nodig, moeten worden bijgesteld in het licht van de opgedane ervaringen of van de veranderde omstandigheden. In het jaarverslag wordt opgemerkt dat het evaluatieproces maar langzaam op gang is gekomen en daardoor niet, zoals oorspronkelijk gepland, in 1996 kon worden afgerond. Het Comité zal de resultaten van dit tussentijdse evaluatieproces uitvoerig bekijken in zijn advies over het jaarverslag 1996 en dringt er bij de Commissie op aan in dat jaarverslag ook de nodige aandacht te besteden aan de rol van de sociaal-economische kringen bij die tussentijdse evaluaties.

3.7. De milieuproblematiek

3.7.1. De milieuproblematiek neemt in de Structuurfondsenverordeningen een belangrijke plaats in en krijgt bijgevolg ook in het jaarverslag heel wat aandacht. De milieueffecten van de structuurfondsenmaatregelen vormen een thema dat als een rode draad door dit jaarverslag heen loopt. De Commissie wijst erop dat bij de planning

van de steunverlening in de periode 1994-1999 veel meer met milieuaspecten rekening is gehouden.

3.7.2. Dat zowel bij de planning van de steunverlening als in het jaarverslag zo veel nadruk wordt gelegd op de milieuproblematiek, kan alleen maar worden toegejuicht. Uit de talrijke voorbeelden in het jaarverslag blijkt dat de milieuproblematiek overal in de Unie één van de belangrijkste prioriteiten in het kader van de structurele steunverlening is geworden. Het jaarverslag bevat echter weinig informatie over het totale milieueffect van de Structuurfondsenmaatregelen per regio, per doelstelling of voor de gehele Unie. In de volgende verslagen zou, aan de hand van een aantal criteria en van alle relevante indicatoren waarover informatie beschikbaar is, een systematische evaluatie van het milieueffect van de Structuurfondsenmaatregelen moeten worden opgenomen.

3.7.3. Verder zouden in de communautaire bestekken en de gecombineerde programmeringsdocumenten gekwantificeerde milieudoelstellingen moeten worden opgenomen. Er zij evenwel op gewezen dat deze doelstellingen in de meeste gevallen pas aan het eind van de programmeringsperiode kunnen worden bereikt door het feit dat infrastructuurprojecten langetermijnprojecten zijn. De Commissie zou er misschien goed aan doen een aantal modelprojecten op te zetten om na te gaan welke milieueffecten de Structuurfondsenmaatregelen in de diverse regio's teweegbrengen.

3.8. *De Structuurfondsen, de werkgelegenheidsproblematiek en andere communautaire beleidsmaatregelen*

3.8.1. De Commissie gaat in haar verslag uitvoerig in op de onderlinge samenhang tussen het Structuurfondsenbeleid en het communautaire beleid op andere terreinen. In 1995 (en 1996) blijkt veel aandacht te zijn besteed aan het effect van de Structuurfondsen op de werkgelegenheid. De Commissie wijst erop dat het scheppen van nieuwe werkgelegenheid, scholing en herscholing alsmede bestrijding van sociale uitsluiting en uitsluiting van de arbeidsmarkt al geruime tijd belangrijke doelstellingen van het Structuurfondsenbeleid zijn. In 1995 en 1996 zijn een aantal nieuwe voorstellen gedaan om de structurele steunverlening nog méér op deze doelstellingen te richten. Het Comité zal zich bij een volgende gelegenheid over de resultaten van de consultatieronde over deze problematiek buigen; deze kwestie zal immers een belangrijke plaats innemen bij de tussentijdse evaluatie van de structurele steunverlening en zal, zo mag worden aangenomen, dan ook uitgebreid aan de orde komen in het volgende jaarverslag.

3.8.2. In het jaarverslag wordt ook nog ingegaan op de samenhang tussen het Structuurfondsenbeleid en een aantal andere communautaire beleidssectoren en -prioriteiten, wat door het Comité eveneens wordt toegejuicht.

4. Conclusies

4.1. Het Comité feliciteert de Commissie voor dit goede jaarverslag, waarin de tenuitvoerlegging van de Structuurfondsenregeling in 1995 grondig wordt doorgelicht en goed wordt aangegeven in hoeverre de basisbeginselen van de nieuwe Structuurfondsenregeling in dat jaar zijn toegepast.

4.2. Dit verslag moet worden bekeken in samenhang met het eerste jaarverslag over de economische en sociale samenhang, dat in een ander advies aan bod komt en waarin alvast even wordt stilgestaan bij de rol van de Structuurfondsen ná 1999, een thema waarop het Comité zich nog uitvoerig zal bezinnen.

4.3. In het resterende deel van de programmeringsperiode 1994-1999 zal het accent in de jaarverslagen over de nieuwe Structuurfondsenregeling wel steeds minder op de behandeling en goedkeuring van de ingediende plannen en steeds meer op de evaluatie van het effect van de doorgevoerde maatregelen en de gekozen aanpak komen te liggen.

4.4. De procedures voor het uitwerken en het goedkeuren van de plannen moeten worden herzien en gewijzigd. Uit het jaarverslag blijkt duidelijk dat de diensten van de Commissie in 1995 vrijwel uitsluitend bezig zijn geweest met de behandeling van de verscheidene honderden ingediende operationele programma's, gecombineerde programmeringsdocumenten en maatregelen in het kader van communautaire initiatieven. De omslachtige, dure en tijdrovende procedures dienen dan ook dringend te worden aangepast, zodat de behandeling van de volgende reeks programma's, die in 1999 zullen worden ingediend, vlotter kan verlopen. Bij de volgende herziening van de Structuurfondsenregeling moet voldoende tijd en geld worden uitgetrokken om de regionale en de communautaire instanties in staat te stellen de nodige programma's uit te werken cq. de ingediende programma's te beoordelen, wat een adequate voorbereiding en opleiding vereist.

4.5. Het Comité hoopt in het volgende jaarverslag informatie te vinden over het werkgelegenheidseffect van de structurele steunverlening, een aspect waarover momenteel heel wat te doen is en waarop ook bij de tussentijdse evaluatie van de Structuurfondsenregeling uitvoerig zal worden ingegaan.

4.6. Het Comité is zich ervan bewust dat het opstellen van dit soort de jaarverslagen een zware opgave is. Het complimenteert de Commissie dan ook met het bereikte resultaat, maar dringt er tegelijkertijd op aan dat zij in haar verslag over 1996 ook de volgende aspecten behandelt:

- de rol van de sociaal-economische kringen bij de tenuitvoerlegging van de regeling in de diverse lid-staten, een aspect waarover het Comité graag méér en kritischere informatie zou verkrijgen om de huidige positie, rol en invloed van de sociaal-economische kringen met kennis van zaken te kunnen evalueren;
- de vraag of de sociaal-economische kringen hiervoor technisch voldoende onderlegd zijn en, zo niet, welke maatregelen eventueel zouden kunnen worden genomen om dit te verhelpen;

- de rol van de sociaal-economische kringen bij de tussentijdse evaluaties in de diverse lid-staten;
- extra criteria — naast het BBP per capita — voor het beoordelen van de sociaal-economische situatie in de regio's en de minder ontwikkelde lid-staten;
- modelprojecten ter beoordeling van het effect van de Structuurfondsen in het kader van milieuprojecten;
- de naleving van het additionaliteitsbeginsel in de diverse lid-staten, een aspect waarop de Commissie terecht meer zicht zou willen hebben; het Comité dringt er bij de lid-staten op aan de Commissie alle gevraagde gegevens te verstrekken, omdat deze informatie van groot belang is om te kunnen beoorde-

len of de Structuurfondsenregeling behoorlijk functioneert.

4.7. Een ander positief aspect van het onderhavige jaarverslag is het feit dat de Commissie zoveel aandacht besteedt aan de nieuwe lid-staten en de manier waarop deze de Structuurfondsenmiddelen tot dusverre hebben gebruikt. Dit is van groot belang met het oog op de verdere toepassing van de Structuurfondsenregeling.

4.8. Het Comité hoopt dat de Commissie bovenstaande aanbevelingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de Structuurfondsenregeling en de voorbereiding van het jaarverslag over 1996 en de daaropvolgende jaren ter harte zal nemen en dat zij het jaarverslag over 1996 zo spoedig mogelijk, en in ieder geval vroeger dan zij met het verslag over 1995 heeft gedaan, zal uitbrengen.

Brussel, 23 april 1997.

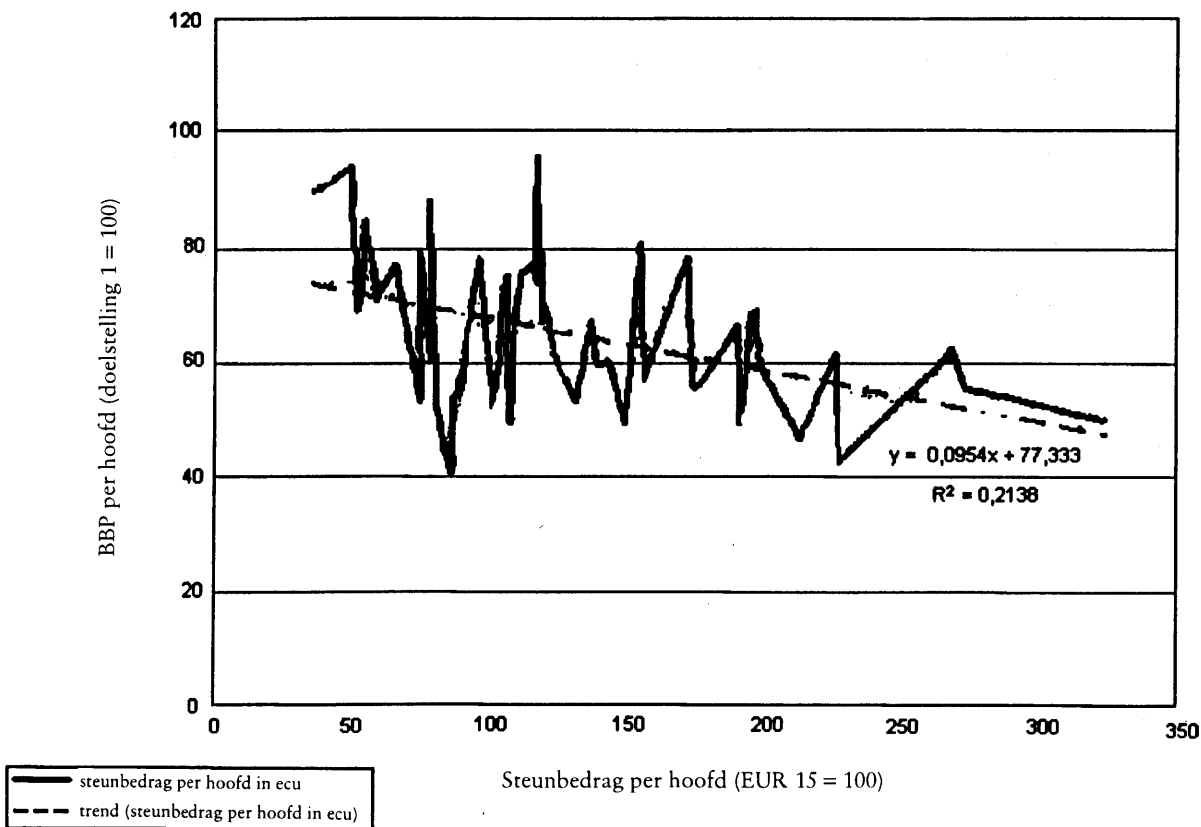
De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

BIJLAGE 1

BBP en steunbedrag per hoofd in doelstelling 1-regio's



BIJLAGE 2

Structuurfondsenbudget⁽¹⁾
Uitvoering van het budget van 1995

Totale begroting (deel B)	miljoen ecu	%
	71 015	100
Structurele maatregelen	24 793	35
waarvan:		
Structuurfondsen	22 270	31
Cohesiefonds	2 152	3
EOGFL-Oriëntatie	177	0,3
EOGFL-Garantie	34 503	49

(¹) Niet alle structurele uitgaven zijn in deze tabel opgenomen.

Bron: Algemene begroting 1997, PB nr. L 44 van 14. 2. 1997, blz. 357 e.v.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie ‘Energie voor de toekomst: hernieuwbare energiebronnen’ (Groenboek voor een communautaire strategie)”

(97/C 206/09)

De Raad heeft op 26 november 1996 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 energie, nucleaire vraagstukken en onderzoek, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Morgan.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 23 en 24 april 1997 gehouden 345e Zitting (vergadering van 24 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 40 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met het Groenboek. In zijn adviezen over het energiebeleid van de Gemeenschap⁽¹⁾ en het Groenboek „Voor een energiebeleid van de Europese Unie”⁽²⁾ wijst het Comité al op het strategische belang van duurzame energie.

1.2. Het Groenboek valt uiteen in twee delen:

- in de hoofdstukken 1 t/m 5 wordt een pleidooi gehouden voor duurzame energiebronnen en wordt ingegaan op de factoren die een groter marktaandeel van deze energiebronnen in de weg staan.
- in hoofdstuk 6 zet de Commissie uiteen hoe zij dit marktaandeel wil vergroten en stelt zij een aantal strategische vragen waarop het Comité wordt verzocht te reageren.

1.3. Dit advies bestaat uit drie delen:

- in deel 2 vat het Comité het standpunt van de Commissie samen en geeft het zijn mening over de belangrijkste kwesties;
- in deel 3 geeft het Comité antwoorden op de strategische vragen van de Commissie;
- deel 4 bevat een samenvatting en conclusies.

2. Het standpunt van de Commissie

2.1. Achtergrond

2.1.1. De energiesituatie in de Unie is van dien aard, dat een effectief beheer van alle beschikbare bronnen

nodig is om de EU-doelstellingen in kwestie te kunnen halen. Een evenwichtig brandstoffenpakket, waarin alle relevante energiebronnen „de hun toekomstige rol vervullen”, is van wezenlijk belang voor een duurzame economische groei. Duurzame energie wordt momenteel niet overal in gelijke mate en bovendien onvoldoende geëxploiteerd in de Unie.

2.1.2. Duurzame energie, zoals met name waterkracht, wind- en zonne-energie (voor opwekking van zowel warmte als elektriciteit), biomassa en aardwarmte, is onuitputtelijk. Stedelijk en ander organisch afval is weliswaar niet onuitputtelijk, maar wordt in de regel toch aangemerkt als een duurzame energiebron. Als duurzame vormen van energie gelden verder onder meer golfslag-, getijden- en droog-heet-gesteente-energie; de technieken om deze energievormen te exploiteren, verkeren echter nog in een experimenteel stadium of moeten hun economische waarde nog bewijzen.

2.1.3. Sinds lang streeft de Unie naar een ruimer gebruik van duurzame energiebronnen. Haar energiebeleid heeft drie doelstellingen: een beter concurrentievermogen, voorzieningszekerheid en bescherming van het milieu. Eén van de maatregelen om deze doelstellingen te verwezenlijken is het stimuleren van het gebruik van duurzame energiebronnen.

2.1.4. Een strategie inzake duurzame energiebronnen is om de volgende redenen noodzakelijk:

2.1.4.1. Alleen als concrete doelstellingen worden geformuleerd en een ondersteunend beleid wordt gevoerd, kunnen duurzame energiebronnen uitgroeien tot een belangrijke factor in de energiebalans van de Unie (dit is de belangrijkste reden).

2.1.4.2. Een stabiel kader voor de ontwikkeling van duurzame energiebronnen, dat de politieke, wetgevings-, administratieve, economische en marketingaspecten hiervan omvat, heeft voor de betrokken exploitanten de hoogste prioriteit.

⁽¹⁾ PB nr. C 393 van 31. 12. 1994.

⁽²⁾ PB nr. C 256 van 2. 10. 1995.

2.1.4.3. M.b.t. technieken om duurzame energiebronnen te exploiteren, loopt Europa in de wereld voorop.

2.1.4.4. Een stevige mondiale concurrentiepositie kan uitsluitend worden gehandhaafd en verbeterd als de EU-thuismarkt een significante omvang heeft en bovendien een verdere groei te zien geeft; met behulp van een duidelijke strategie zal de Unie deze positie kunnen handhaven én uitbouwen.

2.1.4.5. Wil de Unie het gebruik van duurzame energiebronnen stimuleren, dan moeten op een groot aantal van haar beleidsterreinen — waaronder landbouw, externe aangelegenheden, onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, fiscaal beleid, en regionaal en milieubeleid — initiatieven worden ontplooid.

2.1.5. Het Groenboek is een belangrijke eerste stap in de richting van zo'n strategie inzake duurzame energiebronnen. Het bevat de politieke filosofie achter het gebruik hiervan en biedt een overzicht van de beleidsterreinen waarop verdere maatregelen mogelijk zijn.

2.2. *De huidige situatie „Duurzame energiebronnen worden in de Unie in ongelijke mate en onvoldoende geëxploiteerd”*

2.2.1. Dit geldt vooral voor biomassa (incl. energiegewassen), wind- en zonne-energie.

2.2.2. Een gedeeltelijke verklaring voor de grote verschillen tussen de lid-staten zijn de uiteenlopende geografische en klimaatomstandigheden. Ook de industriële infrastructuur en het nationale energiebeleid spelen in dit verband een belangrijke rol. Dat stimuleringsmaatregelen inzake het gebruik van duurzame energiebronnen vrucht afwerpen, moge blijken uit het feit dat Duitsland en Denemarken 70 % van alle windmolenparken in de Unie herbergen.

2.2.3. Dankzij grootschalige waterkrachtcentrales is waterkracht momenteel de belangrijkste duurzame energiebron.

2.2.4. Biomassa omvat restmateriaal van bos- en landbouw, energiegewassen en biobrandstoffen. Het belangrijkste bestanddeel is momenteel bosafval, dat vooral is samengesteld uit houtafval (incl. tot bolletjes samengeperste houtresten). Voor energiegewassen bestaat nog geen echte markt. Voor biobrandstoffen, in hoofdzaak koolzaadolie en bio-ethanol, is er in een aantal lid-staten een kleine markt.

2.2.5. Windenergie is momenteel in sommige lid-staten de snelst groeiende energiebron voor elektriciteitsopwekking.

2.2.6. Zonnewarmtetechnologie is bijna volledig ontwikkeld. Verwarming op zonne-energie kan vooral in het zuiden van de Unie qua kosten goed concurreren met elektrische verwarmingsinstallaties. Elektriciteitsopwekking d.m.v. zonne-energie is de meest prestigieuze duurzame-energie-technologie, maar kost nog altijd veel meer dan elektriciteitsopwekking d.m.v. conventionele brandstoffen.

2.2.7. Energie uit afvalstoffen vormt een belangrijke energiebron. Dankzij verbeteringen op het gebied van hergebruik en recycling zal de totale hoeveelheid afval waarschijnlijk slinken.

2.2.8. Geothermische energie neemt slechts een klein gedeelte van de duurzame-energieproductie in de Unie voor haar rekening.

2.2.9. Getijden- en golfslagenergie zijn in potentie van aanzienlijk belang.

2.2.10. Voor tal van duurzame technieken zijn weinig of althans geen verdere O&O-inspanningen nodig om te kunnen concurreren. Wel moet iets gedaan worden aan belemmeringen en tekortkomingen van de markt. Voor al deze technieken, waaronder vooral passieve zonne-energie, biomassa, energie uit afval, kleine waterkrachtcentrales, windturbines op het land en conventionele geothermische energie, zijn vooral maatregelen nodig die de werking van de markt ten goede komen. Voor fotovoltaische energie, in zee aangelegde windmolenparken, en energiegewassen is meer O&O nodig, waarbij vooral de demonstratiefase van belang is. Getijden- en golfslagenergie en uit droog-heet-gesteente gewonnen aardwarmte vereisen meer fundamenteel onderzoek.

2.3. *Prognoses omtrent het marktaandeel „Duurzame energiebronnen kunnen een grote bijdrage leveren aan het energieverbruik in de Unie”*

2.3.1. „European Energy to 2020” is de meest recente lange-termijnprognose van de Commissie op energiegebied. In aansluiting hierop legt zij nu de laatste hand aan de zogenoemde TERES II-studie, waarin de potentiële effecten van beleidsinitiatieven m.b.t. duurzame energie worden geschetst en een aantal scenario's wordt ontwikkeld.

2.3.2. Het laatste in het kader van TERES II ontwikkelde scenario is gebaseerd op „Best Practice Policies”, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de beleidsmaatregelen die het meest hebben bijgedragen aan het gebruik van duurzame energiebronnen, in de hele Unie toepassing moeten vinden. Deze maatregelen bestaan uit:

- overheidsprogramma's om duurzame-energie-technologie op de markt te brengen en verbeterde systemen voor lokale planning;
- verhoogde O&O-inspanningen om een kostenvermindering van 20 % te bereiken;

- areaalvergroting voor energiegewassen met 25 % en braakleggingssubsidies voor 12 % van de voor de teelt van voedselgewassen gebruikte landbouwgrond tot 2000;
- internalisering van de externe kosten van de conventionele brandstofcycli.

2.3.3. Volgens het „Best Practice Policies”-scenario is duurzame energie in 2010 goed voor 12,5 % van het bruto verbruik in de Unie. In 1990 en 1994 ging het nog om resp. 5 % en 5,4 %. In aanmerking genomen dat het aandeel van grote waterkrachtcentrales waarschijnlijk niet verder kan worden uitgebreid, moge het enorme belang van dit „Best Practice Policies”-scenario duidelijk zijn.

2.3.4. De grote mogelijkheden van duurzame energie kunnen alleen worden benut als specifieke stimuleringsmaatregelen worden getroffen.

2.4. *De voordelen van duurzame energiebronnen „Het gebruik van duurzame energie draagt bij tot de verwezenlijking van de communautaire beleidsdoelstellingen op het gebied van energie, milieubescherming, werkgelegenheid en regionale ontwikkeling”*

2.4.1. Een alomvattende strategie moet leiden tot een intensiever gebruik van duurzame energiebronnen, wat de energiesector en de hele economie volgens de Commissie een aantal voordelen zal opleveren:

2.4.2. Milieubescherming

2.4.2.1. Uit de ontwikkelingen van de afgelopen jaren blijkt duidelijk welke milieuproblemen rechtstreeks voortvloeien uit het gebruik van fossiele brandstoffen; het gaat in dit verband vooral om klimaatveranderingen en de problemen die CO₂-emissies veroorzaken. Omdat niet veel lid-staten voor kernenergie hebben gekozen, biedt een ruimer gebruik hiervan maar een gedeeltelijke oplossing voor deze problemen. Met de huidige energiebalans is een werkelijk duurzame ontwikkeling onmogelijk.

2.4.3. Betrouwbaarheid van de energievoorziening

2.4.3.1. Duurzame energiebronnen zijn per definitie onuitputtelijk en plaatselijk beschikbaar. Een beter gebruik van de mogelijkheden kan de voorzieningszekerheid vergroten.

2.4.4. Concurrentievermogen

2.4.4.1. Gelet op de derde hoofddoelstelling van het communautair energiebeleid, nl. een algehele verbetering van de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven, zijn er geponde redenen om het gebruik van

duurzame energiebronnen te bevorderen. Volgens het in 1993 door de Commissie gepubliceerde Witboek Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid is de toepassing van schone technologie een voorwaarde voor toekomstige welvaart en worden de middelen als gevolg van het huidige belastingstelsel niet optimaal aangewend. Als het in de toekomst bovendien tot een internalisering van de externe kosten komt, zouden duurzame energiebronnen een grote bijdrage kunnen leveren aan een duurzaam en goed concurrerend energiesysteem in Europa.

2.4.4.2. Ook de potentiële groei van de duurzame-energiesector in Europa is in dit verband van belang. Wereldwijd gezien heeft de duurzame-energiemarkt vooral in ontwikkelingslanden indrukwekkende expansiemogelijkheden; tegen 2020 zal de waarde ervan naar schatting 1 700 miljard ecu bedragen. Om haar exportmarkt te kunnen uitbreiden, moet de EU-industrie echter eerst op haar thuismarkt de nodige groeimogelijkheden krijgen.

2.4.5. Regionale ontwikkeling, economische en sociale samenhang en werkgelegenheid

2.4.5.1. Duurzame vormen van energie zijn plaatselijk beschikbaar. Voor de opwekking van „schone” warmte en kracht en de bouw van installaties voor duurzame energie is men dan ook meestal niet afhankelijk van de al dan niet aanwezige infrastructuur. Voor tal van minder ontwikkelde regio's bieden productie en gebruik van duurzame energie grote mogelijkheden. Het stimuleren van een en ander is dan ook een belangrijk onderdeel van het regionaal beleid.

2.4.5.2. De werkgelegenheid en het midden- en kleinbedrijf kunnen hierbij baat hebben.

2.4.5.3. In het toerisme kan veel meer gebruik worden gemaakt van duurzame energie. In regio's met een toeristenindustrie is milieubehoud van groot belang. Een intensiever gebruik van duurzame energie kan er een interessant alternatief zijn voor conventionele energieproductie.

2.5. *De problemen „Factoren die een ruimer gebruik van duurzame energie in de weg staan”*

2.5.1. Dat het marktaandeel van duurzame energievormen nog altijd relatief gering is, komt grotendeels doordat de politiek niet bereid is een aantal obstakels aan te pakken:

2.5.2. Kostenoverwegingen

2.5.2.1. De aan de toepassing van duurzame energie verbonden kosten vormen een van de voornaamste redenen waarom het marktaandeel hiervan tegenvalt. Internalisering van externe kosten kan dan ook een

belangrijke voorwaarde zijn voor optimale invoering van duurzame energie. Uit onderzoek blijkt dat deze vorm van energie zelfs bij de huidige stand van de techniek een veel groter marktaandeel zou hebben als bijvoorbeeld de aan het gebruik van fossiele brandstoffen verbonden externe kosten (met name de milieukosten) in de prijs hiervan zouden worden doorberekend.

2.5.3. Technische en niet-technische obstakels

2.5.3.1. Financiers investeren niet graag in duurzame energie, wat met name het gevolg is van de lange terugverdientijd bij de huidige prijzen. Kapitaalbeleggers en financieringsinstellingen hebben geen duidelijke informatie over de manier waarop de projecten zich op de lange termijn zullen ontwikkelen en kunnen zich hiervan dan ook geen goed beeld vormen. Meestal worden de (zowel technische als economische) risico's door o.a. financieringsinstellingen, investeerders, kopers en consumenten overschat.

2.5.3.2. De mate van geïnformeerdeheid over, het inzicht in en de ervaring met duurzame energie verschillen in de Unie van land tot land.

2.5.3.3. Nationale energieproducenten, vooral als deze een monopolie hebben, staan vaak negatief tegenover duurzame energie.

2.5.3.4. Aansluiting op koppelnetten brengt technische en economische problemen met zich mee. Het aanbod van bepaalde op het distributienet aangesloten duurzame energiebronnen (vooral wind- en zonne-energie) varieert met het moment van de dag en geeft ook seizoensgebonden schommelingen te zien.

2.5.3.5. In de vervoerssector is voor biobrandstoffen een goede infrastructuur nodig.

2.5.3.6. Ook de technische bijzonderheden m.b.t. niet op het distributienet aangesloten duurzame energiebronnen kunnen een belemmering vormen. Zo wordt in bouwvoorschriften vaak geen rekening gehouden met de speciale eisen waaraan duurzame-energieinstallaties moeten voldoen. Met behulp van kwaliteitsnormen inzake het technisch rendement van consumptiegoederen als zonnewarmte en -energie, voor de productie van warm water, zal het vertrouwen van de bevolking worden vergroot, wat essentieel is voor marketing op grote schaal. De handel in duurzame technologie wordt ernstig belemmerd door het gebrek aan technische harmonisatie.

2.5.3.7. Aangezien duurzame-energieprojecten vaak worden uitgevoerd in gebieden waar men weinig bekend is met energieprojecten, is het mogelijk dat de plaatselijke bevolking uit bezorgdheid over het milieu in verzet komt.

2.6. De mening van het Comité over het standpunt van de Commissie

2.6.1. Het Comité is ingenomen met het Groenboek en deelt de opvatting van de Commissie dat een duurzame ontwikkeling op de lange termijn met de huidige energiebalans onmogelijk is. Het is het in grote lijnen eens met de Commissie, maar zou bij haar standpunt wel een aantal kanttekeningen willen plaatsen.

2.6.2. Hoewel Europa in de wereld nog altijd voorloopt op het gebied van duurzame energietechnieken, blijken de VS, Japan en Israël fors te investeren in marktgericht onderzoek. Amerikaanse bedrijven richten zich hierbij sterk op de Derde Wereld. De Commissie wijst er terecht op dat Europa haar leidende rol op dit gebied moet zien te behouden. Dit is echter alleen mogelijk als het in het Groenboek voorgestelde programma (of een programma dat hierop lijkt) wordt uitgevoerd. Met name programma's ter bevordering van de export van duurzame-energietechnologie zijn in dit verband van de grootste betekenis.

2.6.3. De TERES-II-scenario's lopen tot 2020, terwijl het in het Groenboek voorgestelde programma al afloopt in 2010. Hoewel het natuurlijk moeilijk is de economische vooruitzichten voor duurzame energie in te schatten, zou het verwachte effect van het door de Commissie voorgestelde actieprogramma toch verder in de tijd moeten worden doorgetrokken. Ervan uitgaande dat duurzame energie halverwege de 21e eeuw een belangrijk aandeel in de energievoorziening heeft, zijn de meeste in het Groenboek voorgestelde maatregelen om de bijdrage hiervan al op kortere termijn te vergroten, verantwoord.

2.6.4. Het gebruik van duurzame energie moet bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Productie en gebruik van energie hebben altijd gevolgen voor het milieu. De mate waarin en de manier waarop het milieu wordt beïnvloed, varieert enorm van de ene bron van duurzame energie tot de andere. Om het gebruik van duurzame energie te bevorderen, moet voor elke bron een milieubalans worden opgemaakt. Bij de beoordeling van het milieu-effect van elke duurzame technologie is het zaak van het broeikaseffect in algemene zin uit te gaan. Op basis hiervan kan dan prioriteit worden gegeven aan die duurzame energiebronnen die een bijzonder gunstige milieubalans hebben en dus tot een relatief schoon alternatief voor fossiele brandstoffen kunnen uitgroeien.

2.6.5. Aan de internalisering van externe kosten kleven haken en ogen. Energie hoeft niet over de hele linie zwaarder belast te worden. Wel zijn voor een snelle groei van het marktaandeel van duurzame energie financiële prikkels nodig. Dit zou vooral een taak van de lid-staten behoren te zijn, op voorwaarde dat de interne markt niet wordt ontwricht, maar hun maatregelen moeten binnen de Unie wel gecoördineerd worden, zodat voor energieproducten en nutsbedrijven, investeerders en consumenten een stabiele markt tot stand kan worden gebracht.

2.6.6. Aansluiting op koppelnetten brengt technische en economische problemen met zich.

2.6.6.1. Duurzame energie wordt momenteel in zo'n geringe mate teruggevoerd naar koppelnetten, dat deze problemen nu nog binnen de normale overheidsmarge blijven. Dit zou echter niet langer het geval zijn als koppelnetten grote, variabele hoeveelheden duurzame energie te verwerken krijgen. Daarom is het belangrijk dat de opslagtechnieken voor elektriciteit verder ontwikkeld worden en dat ook meer aandacht wordt besteed aan de productie van duurzame energiebronnen in zelfvoorzienende eenheden. Geavanceerde opslagtechnologieën zijn van groot belang voor de ontwikkeling van duurzame energie. Het is dan ook te hopen dat zij door het Vijfde Kaderprogramma worden bevorderd.

2.6.6.2. In warme ontwikkelingslanden is de exploitatie van wind- en fotovoltaïsche energie nu al economisch interessant. Hiervoor behoeft geen net te worden aangelegd zoals voor de distributie van uit fossiele brandstoffen opgewekte elektriciteit nodig is. Maar in industrielanden die al wel over dergelijke netten beschikken, is het gebruik van duurzame energie om eerder genoemde redenen nog steeds niet helemaal rendabel. Daarom moet op de korte tot middellange termijn ook voorrang worden gegeven aan maatregelen om de duurzame-energiemarkt in ontwikkelingslanden te vergroten.

2.6.7. Om van hun kant ook een inspanning te leveren, hebben de industrielanden er op de korte tot middellange termijn alle belang bij voor meer energie-efficiëntie te zorgen. Maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie hebben bij de huidige technologische kennis praktisch allemaal een gunstiger kosten/batenverhouding dan exploitatie van duurzame energiebronnen. Het is zaak aandacht te besteden aan het beheer van de vraagzijde en tegelijkertijd te zoeken naar nieuwe energiebronnen. Naast financiële steun voor energie-efficiëntie zouden ook andere energie-investeringen moeten worden gedaan, aangezien op korte en middellange termijn een relatieve reductie van het gebruik van fossiele brandstoffen haalbaar is. Daarom is het een goede zaak dat rationeel energiebeheer tot de voorgestelde prioriteiten voor het Vijfde Kaderprogramma behoort.

2.6.8. Een andere reden waarom energiebesparing extra aandacht moet krijgen, is dat het nog enige tijd zal duren voordat de baten van duurzame energie opwegen tegen de kosten. Hoewel in dit opzicht de afstand tussen sommige duurzame energiebronnen en fossiele bronnen relatief klein is, zal het omzettingsrendement van fossiele brandstoffen naar verwachting gunstiger worden en zullen de prijzen in kwestie dus blijven dalen. Deze prijsverlagingen zijn het resultaat van nieuwe technologie, nieuwe brandstoffen (gas) en lagere organisatiekosten dankzij de liberalisering van de distributiesector. Dit betekent dat prijzen voor duurzame energie nog wel enige tijd zullen blijven nahinken bij die van conventionele energie en dat de duurzame sector er met het geplande O&O-programma nog een harde dobber aan zal hebben om de rendementstijging bij fossiele brandstoffen bij te benen.

2.6.9. In het Groenboek wordt te weinig aandacht besteed aan de consument.

2.6.9.1. Vooral als het om lokale energiebronnen gaat die mogelijk niet op het elektriciteitsnet worden aangesloten, moet de bevolking worden voorgelicht over de mogelijkheden en doordrongen van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van duurzame energie. Zonnepanelen op daken van woningen, verwarmingselementen voor zwembaden enz. zouden even eenvoudig aan te sluiten moeten zijn als een koelkast. Met behulp van een speciaal prijsbeleid, financieringsmogelijkheden en financiële prikkels moet een eerste „golf” van consumenten kunnen worden gewonnen. Bij voldoende deelneming zal de markt daarna op eigen kracht verder kunnen groeien. Dit zou het geval moeten zijn als duurzame-energieprogramma's worden afgestemd op huishoudens en bedrijven.

2.6.9.2. In een aantal lid-staten zijn organisaties in het leven geroepen die energiebesparing „aan de man” moeten brengen; voor duurzame energie zouden soortgelijke organisaties in het leven moeten worden geroepen. Deze zouden niet alleen de bevolking moeten aanzetten tot verantwoord gedrag, maar ook de in dit verband belangrijkste branches en beroepen zoals loodgieters, elektriciens, aannemers en architecten, die op dit terrein zo'n belangrijke functie te vervullen hebben, moeten scholen.

2.6.9.3. Een andere manier om de vraag te vergroten, is het uitwerken van programma's voor overheidsopdrachten.

2.6.10. Tot slot kan over de visie van de Commissie nog worden opgemerkt dat niet rekening wordt gehouden met de schaalproblemen van duurzame energie. Bij schaalvergroting nemen de problemen exponentieel toe. Daarbij moet worden gedacht aan de gevolgen van

variabele elektriciteitssterugvoer voor het net, de gevolgen van intensieve teelt van energiegewassen op grote oppervlaktes en de gevolgen van windmolens voor het milieu.

3. De strategie van de Commissie

3.1. De verschillende onderdelen van de strategie

De strategie van de Commissie bestaat uit vier elementen:

3.1.1. Ten eerste worden duidelijke, ambitieuze maar niet onrealistische streefcijfers aangegeven m.b.t. de bijdrage van duurzame energiebronnen aan de energiebalans van de Unie.

3.1.2. Ten tweede wordt voorgesteld de samenwerking tussen de lid-staten inzake de ontwikkeling van duurzame energiebronnen te intensiveren.

3.1.3. Ten derde moet de Gemeenschap haar hele beleid inzake de ontwikkeling van duurzame energievormen versterken.

3.1.4. Ten vierde wordt voorgesteld beter bij te houden welke vooruitgang wordt geboekt bij het halen van de streefcijfers.

3.2. Doelstellingen

3.2.1. Streefcijfers m.b.t. de bijdrage van duurzame energiebronnen aan de energiebalans kunnen volgens de Commissie een goed beleidsinstrument vormen en als richtsnoer dienen bij het uitwerken van maatregelen. De vraag is of nieuwe indicatieve EU-streefcijfers voor 2010 moeten worden vastgesteld en zo ja, op welk niveau dit dan moet gebeuren. Sommige lid-staten hebben al hun eigen streefcijfers.

Dergelijke streefcijfers zouden ook in EU-verband nuttig zijn.

Beseft moet worden dat duurzame energie meestal wordt gebruikt als alternatieve methode van elektriciteitsopwekking en dat elektriciteit nauwelijks wordt gebruikt in het vervoer, zeker in het luchtvervoer, en bij industriële processen waarvoor grote hoeveelheden warmte van hoge temperatuur vereist zijn. Daarom is er een bovengrens aan de vast te stellen doelstellingen.

Het is wel mogelijk voor de lid-staten streefcijfers vast te stellen, maar dit zou een zinloze operatie zijn omdat a) de lid-staten er niet door gebonden zouden zijn, en b) er tussen de lid-staten grote verschillen bestaan wat hun duurzame-energieprofiel betreft.

Het Comité pleit er daarom voor om voor de diverse duurzame technieken aparte streefcijfers vast te stellen (zie hieronder). Dit zou wél een zinvolle aanpak zijn omdat het op deze manier mogelijk wordt om a) de vooruitgang van elke techniek, b) de doeltreffendheid van communautaire en nationale steunverlening,

c) de voorzieningszekerheid, d) de internationale concurrentiepositie en e) waar nodig het succes van technologie-export te meten. Het Comité is het eens met de Commissie dat indien men er niet in slaagt het aandeel van duurzame energie te vergroten, andere belangrijke doelstellingen, in het bijzonder op het gebied van de voorzieningszekerheid, de economische en sociale samenhang en het concurrentievermogen, in het gedrang zullen komen.

3.2.2. De Commissie wil graag weten hoe anderen denken over het vaststellen van streefwaarden voor de bijdrage die duurzame energiebronnen na 2005 aan het bruto energieverbruik in de Unie moeten leveren; zij gaat er hierbij van uit dat een ambitieuze, maar realistische doelstelling voor 2010 een nuttige stimulans voor beleidsvoering is en op de volle aandacht van de besluitvormers zal kunnen rekenen. Volgens het Comité zou zo'n streefcijfer nuttig zijn.

3.2.3. In deze kritische fase in de ontwikkeling van duurzame energie is volgens de Commissie een concreet pro-actief beleid nodig om meetbare resultaten te kunnen boeken. Een verdubbeling van het marktaandeel van duurzame energie in 2010, wat erop zou neerkomen dat duurzame energie zo'n 12 % aan het bruto verbruik in de Unie bijdraagt, zou een ambitieuze, maar realistische doelstelling kunnen zijn. Zou het aandeel van kernenergie in de periode tot 2020 overeenkomstig de verwachtingen afnemen, dan is dit een minimumvereiste.

3.2.3.1. Aangezien in het huidige aandeel van duurzame energiebronnen — zo'n 6 % — grootschalige waterkrachtcentrales begrepen zijn en er in de Unie weinig mogelijkheden zijn om dit aandeel uit te breiden, zou voor een verdubbeling van de huidige „energie-output” van duurzame bronnen een forse toename van het gebruik van andere duurzame energievormen nodig zijn.

3.2.3.2. In tabel 1 is te zien hoe de diverse technieken zich zullen ontwikkelen als het Best Practice Scenario van het Teres II-programma wordt gevolgd. Duurzame energie kan dan naar verwachting een totaal marktaandeel van 12,51 % verwerven.

3.2.3.3. In tabel 2 worden de huidige beleidsscenario's doorgetrokken tot 2010 en vergeleken met het Best Practice Scenario. Bij voortzetting van het huidige beleid blijft de steun van de lid-staten voor duurzame energie op hetzelfde niveau en blijven de in het Groenboek voorgestelde extra maatregelen achterwege. Uit tabel 2 blijkt dat de resultaten van het Best Practice Scenario en die van „gevestigde” technieken zoals grootschalige waterkrachtcentrales, elkaar niet veel ontlopen. De met een * gemarkeerde technieken lijken meer vruchten te zullen afwerpen als het Best Practice Scenario wordt

gevolgd dan wanneer het huidige beleid wordt voortgezet. De met ** gemarkeerde technieken lijken met het huidige beleid geen kans van slagen te hebben en alleen met behulp van het Best Practice Scenario een duurzaam marktaandeel te kunnen verwerven. De verwachte resultaten van het Best Practice Scenario voor 2020 zijn ook aangegeven, om duidelijk te maken dat vooral windenergie, fotonvoltaïsche energie, getijdenenergie, houtgewassen, zonnewarmte en ethanol/biodiesel nog een groot ontwikkelingspotentieel hebben.

3.2.3.4. Niet-gemarkeerde technieken lijken met het huidige beleid redelijk uit de voeten te kunnen. Hoewel ook het marktaandeel hiervan nog voor uitbreiding vatbaar is, doet men er goed aan zich te concentreren op die technieken die met behulp van het Best Practice Scenario ondersteund moeten worden. Ook zij er in dit verband op gewezen dat afvaltechnieken — gas dat vrijkomt op vuilstortplaatsen en bij stedelijk afval, industrieafval, landbouwafval en bosafval — direct door de bestaande milieuwetgeving worden beïnvloed.

TABEL 1

Best Practice Scenario — TERES II

Jaar	1995		2005		2010	
	Elektriciteit GWh	Warmte Ktoe	Elektriciteit GWh	Warmte Ktoe	Elektriciteit GWh	Warmte Ktoe
Wind	4 169	0	58 549	0	82 366	0
Kleinschalige waterkracht	34 314	0	49 703	0	60 701	0
Grootschalige waterkracht	273 577	0	278 426	0	280 540	0
Fotovoltaïsch	49	0	7 091	0	12 213	0
Golfslag	0	0	0	0	0	0
Getijden	542	0	542	0	4 883	0
Aardwarmte	4 405	0	10 850	0	10 850	0
Gas van vuilstortplaatsen	1 351	85	9 384	1 812	10 904	2 634
Stedelijk afval	7 900	2 580	16 306	3 772	19 231	4 202
Industrieel afval	12 249	7 693	18 185	14 510	19 432	18 535
Landbouwafval	133	245	452	2 460	500	3 371
Houtgewassen	772	546	28 342	20 270	42 939	25 666
Bosafval	2 753	20 829	3 736	26 214	4 387	27 986
Geothermische warmte	0	628	0	6 633	0	8 111
Zonnewarmte	0	287	1 095	3 356	3 504	5 089
Ethanol/Biodiesel	0	168	0	7 496	0	15 001
Totaal duurzame energie (DET)	342 214	33 062	482 662	86 522	552 451	110 596
Eenheden	Ktoe		Ktoe		Ktoe	
DET primaire energie	73 294		159 508		196 596	
Vraag naar primaire energie	1 393 860		1 516 895		1 571 250	
% Duurzame energie bijdrage	5,26 %		10,52 %		12,51 %	

3.2.3.5. Het door de Commissie nagestreefde marktaandeel van 12 % in 2010 kan duidelijk alleen worden bereikt als in de lid-staten met speerpunttechnieken succes wordt geboekt. Het is beter het beleid af te stemmen op technieken dan op landen. Voor alle in

tabel 2 opgenomen technieken zijn maar een paar landen nodig die hun prognoses halen. Daarom is het een aantrekkelijke gedachte om, zoals in tabel 3 is gedaan, voor elke belangrijke techniek de landen te vermelden die in 2010 een koplopperspositie innemen.

3.2.3.6. Een doelstelling van 12 % mag dan gezien worden als een uitdaging, maar is zeker haalbaar als de ontwikkeling van de diverse technieken voldoende ondersteund wordt. Nadere bestudering van tabel 3 leert dat een aantal lid-staten zich meer zou kunnen toelagen op bepaalde nieuwe technieken (bijvoorbeeld het VK bij windenergie of Griekenland bij zonnewarmte).

3.2.4. Naast ideeën over de vraag welke doelstelling voor het marktaandeel van duurzame energievormen kan worden geformuleerd, wil de Commissie ook

graag weten hoe men denkt over de vaststelling van „deeldoelstellingen” voor elke afzonderlijke vorm van duurzame energie en voor de bijdrage aan de verschillende sectoren, zoals elektriciteit en warmteproductie. Het moet in ieder geval duidelijk zijn dat eventuele streefcijfers doelstellingen dienen te zijn en geen juridisch bindende waarden.

Volgens het Comité zou het vaststellen van „deeldoelstellingen” een goede zaak zijn, zeker gezien het gestelde in paragraaf 3.2.3.

TABEL 2

Belangrijkste technieken — TERES II

Energievorm	Huidig beleid 2010		Best Practice 2010		Best Practice 2020	
	Elektriciteit Energie GWh	Warmte Ktoe	Elektriciteit Energie GWh	Warmte Ktoe	Elektriciteit Energie GWh	Warmte Ktoe
Wind**	28 861	0	82 366	0	106 363	0
Kleinschalige waterkracht*	52 957	0	60 701	0	65 418	0
Grootschalige waterkracht	281 235	0	280 540	0	291 668	0
Fotovoltaïsch**	274	0	12 213	0	32 058	0
Golfslag	0	0	0	0	0	0
Getijden**	542	0	4 883	0	12 183	0
Aardwarmte	10 844	0	10 850	0	10 850	0
Gas van vuilstort-plaatsen	10 123	810	10 904	2 634	15 885	3 208
Stedelijk afval	18 768	4 110	19 231	4 202	22 989	4 436
Industrieel afval*	15 918	9 166	19 432	18 535	20 746	20 511
Landbouwafval	413	1 316	500	3 371	658	3 892
Houtgewassen**	4 837	7 419	42 939	25 666	52 556	27 202
Bosafval	3 111	24 703	4 387	27 986	6 014	28 445
Geothermische warmte*	0	- 1 919	0	8 111	0	8 633
Zonnewarmte**	0	586	3 504	5 089	10 950	7 417
Ethanol/Biodiesel**	0	1 750	0	15 001	0	22 497
Totaal duurzame energie (DET)	427 902	51 778	552 451	110 396	648 339	126 240
Eenheden	Ktoe		Ktoe		Ktoe	
DET primaire energie	112 159		196 596		227 228	
Vraag naar primaire energie	1 571 250		1 571 250		1 637 960	
% Duurzame energie bijdrage	7,14 %		12,51 %		13,87 %	

TABEL 3

Belangrijkste technieken/Koploperlanden — TERES II

Techniek	Streefcijfer voor 2010		Vooroplopende landen ⁽¹⁾	Nagestreefde output	
	GWh	Ktoe		GWh	Ktoe
Wind	82 366	0	Duitsland	21 115	0
			Frankrijk	18 918	0
			Italië	8 966	0
			Spanje	4 813	0
Fotovoltaïsch	12 213	0	Frankrijk	3 568	0
			Duitsland	2 747	0
			Oostenrijk	1 990	0
			Italië	1 709	0
Getijden	4 883	0	VK	3 755	0
			Frankrijk	1 128	0
Houtgewassen	42 939	25 666	Spanje	11 088	2 406
			Frankrijk	10 285	3 341
			Duitsland	7 866	5 937
			Griekenland	3 438	478
Zonnewarmte	3 504	5 089	Spanje	1 807	2 511
			Italië	966	718
			Portugal	548	367
			Frankrijk	0	739
Ethanol/Biodiesel	0	15 001	Frankrijk	0	3 669
			Griekenland	0	2 883
			Italië	0	2 157
			VK	0	2 022
			Spanje	0	1 603

⁽¹⁾ Gegevens over Zweden ontbreken.

3.3. Intensievere samenwerking tussen de lid-staten

3.3.1. Wil het aandeel van duurzame energie significant kunnen toenemen, dan dienen naar het oordeel van de Commissie de lid-staten op nationaal, regionaal en lokaal niveau alles op alles te zetten. De vraag rijst hoe de harmonisering van nationale initiatieven er zou moeten uitzien.

3.3.2. Volgens het Comité wordt dit vraagstuk behandeld in het Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de organisatie van samenwerking rond overeengekomen communautaire energiedoelstellingen. Het Comité heeft hierover een apart advies opgesteld, waarin het zijn steun voor het streven van de Commissie uitspreekt.

3.3.3. Het Comité benadrukt dat transnationale samenwerking noodzakelijk is. De belangrijkste voordelen hiervan zijn dat a) de markt voor elke techniek zo groot wordt als de hele Unie, b) normen en regels tussen lid-staten en kandidaat-lid-staten worden geharmoniseerd en c) er een gemeenschappelijke infrastructuur wordt aangelegd voor bijvoorbeeld nieuwe brandstoffen en energie voor het wegvervoer.

3.4. Krachtiger communautair beleid

3.4.1. De interne markt

3.4.1.1. De totstandbrenging van een interne energiemarkt heeft voor de Unie de hoogste prioriteit. De Commissie heeft alvast een aantal maatregelen omschreven.

3.4.1.2. Een puntensysteem voor duurzame energie

Overwogen zou kunnen worden dat elke lid-staat voor een bepaald percentage van zijn energiebehoefte gebruik moet maken van duurzame energie; dit kan worden bereikt door ieder elektriciteitsbedrijf dat aan de eindgebruiker levert, bepaalde verplichtingen op te leggen die door middel van een systeem van „duurzame-energiepunten” verhandelbaar zouden zijn.

Het Comité ziet wel iets in dit voorstel; wel moet elke lid-staat deze gedachte vrijelijk op zijn specifieke omstandigheden en zijn eigen doelstellingen inzake duurzame energie kunnen toesnijden.

3.4.1.3. Internalisering van externe kosten en belasting-harmonisatie

3.4.1.3.1. Belastingharmonisatie kan volgens de Commissie een goed middel zijn om ervoor te zorgen dat de interne markt naar behoren functioneert, en is bovendien van cruciaal belang voor een snellere invoering van duurzame energie.

3.4.1.3.2. Het Comité vindt het geen goed idee om de CO₂-heffing op motorbrandstoffen te verhogen, aangezien deze brandstoffen nu al zeer zwaar belast worden. Hoe zwaarder ruwe olie belast wordt, des te groter is het risico dat olieproducerende landen de prijzen willen verhogen. Daarom zou vooral aandacht moeten worden besteed aan een zuinig gebruik van brandstoffen, alternatieve energiesystemen en toekomstige vervoersstrategieën.

3.4.1.3.3. Wat de tarieven van gas en elektriciteit voor energie, warmte en licht betreft: het is niet nodig om ter ondersteuning van de ontwikkeling van duurzame-energie technieken CO₂-heffingen in te voeren. Het Comité is vóór fiscale stimuleringsmaatregelen voor producenten en/of consumenten als middel om het gebruik van duurzame energie te bevorderen. Het is ook niet nodig het grootste gedeelte van de geproduceerde energie zwaarder te belasten om het geringe percentage van duurzame energie fiscaal te ontzien. Uit de analyse in paragraaf 3.2.3 blijkt dat voor technieken die het meest gesteund moeten worden, slechts een gering stimuleringsvolume nodig is. Deze fiscale stimuleringsmaatregelen of andere subsidievormen zouden dan ook geen concrete gevolgen hebben voor de energiemarkt in zijn geheel. De kosten hiervan zouden ook niet gecompenseerd behoeven te worden door drastische belastingverhogingen voor andere producten, en aangezien een algehele verhoging van de energiebelasting niet nodig is, zouden de totale kosten voor de economie beheersbaar blijven. De belangrijkste nieuwe technieken (* en **) zullen in 2010 niet goed zijn voor 12 %, maar eerder voor 2 tot 3 % van het totale energieverbruik.

3.4.1.3.4. Als gevolg van de liberalisering van de interne energiemarkt is het niet langer mogelijk de werkelijke kosten van de exploitatie van de diverse energiebronnen verborgen te houden. In tal van landen worden alle externe kosten van splijtstoffen geïnternaliseerd om de ontmanteling van kerncentrales te kunnen bekostigen. Voor duurzame energie betekent dit dat het gebruik hiervan niet via hogere prijzen voor andere brandstoffen gesubsidieerd moet worden; in dit verband moet juist gekozen worden voor openlijke, directe steun.

3.4.1.4. Overheidssteun

De afgelopen jaren heeft de Commissie te maken gehad met een groeiend aantal gevallen van overheidssteun t.b.v. duurzame energie. Volgens het Witboek „Een energiebeleid voor de Europese Unie” zal de Commissie bij de herziening van de huidige richtsnoeren nagaan of er aanpassingen nodig zijn met betrekking tot duurzame energiebronnen en de bijdrage die deze leveren aan de uitvoering van het energiebeleid.

Volgens het Comité is overheidssteun — in diverse vormen — acceptabel zolang het marktaandeel van duurzame energie erdoor toeneemt en er in dit segment geen distorsies optreden. Voorlopig zal er op de interne energiemarkt slechts van minieme distorsies sprake zijn, die omwille van de goede zaak op de koop toe zouden moeten worden genomen. Met name is het Comité voorstander van maatregelen om de investeringen in duurzame technologieën te bevorderen.

3.4.1.5. Normalisering

Voor de hele Unie geldende normen inzake duurzame energie hebben een tweeledig doel: zij vergemakkelijken de invoering van nieuwe technologie op de interne markt en vergroten het vertrouwen in deze technologie. Vooral dit tweede aspect is in dit verband van groot belang. Standaarden inzake duurzame energievormen zijn momenteel in de maak.

Volgens het Comité moet haast worden gemaakt met deze normalisering; het spoort de Commissie aan hierover nu alvast met het bedrijfsleven in overleg te treden. Internationale standaarden zijn buitengewoon belangrijk voor het uitbouwen van de handel in duurzame technologie; daarom dient de EU in dezen het voortouw te nemen.

3.4.1.6. Behoeften van de consument

De Commissie noemt een aantal maatregelen om duurzame energie een plaats te geven op de interne energiemarkt. Het Comité stemt in grote lijnen met deze maatregelen in, die voornamelijk op de producentenzijde zijn gericht. Zijns inziens wordt in het Groenboek echter niet genoeg aandacht besteed aan de wensen van de consument. De

lid-staten zouden er daarom goed aan doen consumentenagentschappen in het leven te roepen of de rol hiervan te vergroten, en ervoor te zorgen dat consumenten in duurzame energie kunnen investeren (zie paragraaf 2.6.9).

Nutsbedrijven kunnen een belangrijke rol spelen bij het stimuleren van rationeel energieverbruik en bij het uitbouwen van de voorziening met duurzame energie. In dit verband moet ook van overheidsopdrachten een prikkel uitgaan.

3.4.2. Financiële steun ten behoeve van duurzame energie

3.4.2.1. Met het specifieke doel de productie en het gebruik van duurzame energiebronnen te bevorderen, heeft de Raad in 1993 het Altener-programma goedgekeurd. Uit een onafhankelijke evaluatie blijkt dat er voor dit programma niet voldoende geld wordt uitgetrokken om de communautaire doelstellingen m.b.t. de ontwikkeling van duurzame energiebronnen te kunnen verwezenlijken. Daarom stelt de Commissie voor het Altener II-programma goed te keuren.

3.4.2.2. Intensievere maatregelen in het kader van Altener II zouden kunnen leiden tot een betere concurrentiepositie van de sector duurzame energiebronnen, en dus tot lagere kosten en nieuwe banen. In het TERES II-rapport wordt erop gewezen dat duurzame energie alleen een significant marktaandeel kan verwerven als de techniek verder voortschrijdt. EU-maatregelen zouden moeten worden toegespitst op duidelijk omschreven zaken als fotonvoltaïsche panelen op daken en wanden, zonne-energie voor sport, toerisme en zorgfaciliteiten, actieve en passieve zonne-architectuur, productie van biomethaan uit vast, biologisch afbreekbaar stadsafval, zelfstandige installaties, enz. De bijdrage van de Unie zou zo gering mogelijk moeten zijn om scheefftrekking van concurrentieverhoudingen te vermijden, en zou met inachtneming van de vermeden externe kosten moeten worden berekend.

Het Comité zal te zijner tijd advies over het Altener-II-programma uitbrengen. Naar verwachting zal dit advies positief uitvallen.

3.4.2.3. Duurzame-energieprojecten zouden meer in aanmerking moeten komen voor financiering door de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en andere internationale financieringsinstellingen.

Het Comité steunt dit voorstel; bovendien zijn er mogelijkheden voor samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven en particuliere financiering bij openbare aanbestedingen (hiernaar moet de Commissie streven).

Ook moet geld worden uitgetrokken voor apparatuur en systemen voor duurzame energie die in de lid-staten worden vervaardigd (zie paragraaf 3.4.6).

3.4.3. Onderzoek, ontwikkeling en demonstratie (O O & D)

Het is de bedoeling dat een groot deel van het budget (namelijk 45 %) van het Joule-Thermie-programma, dat zowel de traditionele O&O als de demonstratie op het gebied van niet-nucleaire energie bestrijkt, wordt gebruikt voor de ontwikkeling en bevordering van het gebruik van duurzame energie. Het Comité neemt hiervan kennis en zou liever zien dat apparatuur en systemen voor duurzame energie meer in de lid-staten zelf worden vervaardigd dan dat ze worden ingevoerd.

3.4.3.1. Uit het FAIR-programma blijkt dat de ontwikkeling van uit landbouw en bosbouw afkomstige biomassa voor non-fooddoeleinden een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van plattelandsgebieden.

Aangezien er in het kader van het Altener I-programma naar wordt gestreefd biobrandstoffen in 2005 een aandeel van 5 % in het totale energieverbruik in het vervoer te geven en in het Groenboek in dit verband een streefcijfer van 12 % wordt gehanteerd, zal waarschijnlijk 15 à 20 miljoen hectare landbouwgrond nodig zijn voor de productie van energiegewassen.

3.4.3.2. Tussen de lid-staten bestaan grote verschillen qua inzet om de technologische ontwikkeling van duurzame energievormen te ondersteunen. Voorgesteld wordt de communautaire programma's op dit gebied uit te breiden. Als onderdeel van de strategie is het zeer belangrijk dat voor het Vijfde Kaderprogramma duidelijke doelstellingen worden vastgesteld.

3.4.3.2.1. In paragraaf 3.1.1 van de Commissiemededeling „De toekomst uitvinden”⁽¹⁾, die als voorloper dient voor het Vijfde OTO-kaderprogramma, is één van de prioritaire onderwerpen het stimuleren van een concurrerende en duurzame groei. De Commissie doet in dit verband o.m. het volgende voorstel:

„In de energiesector moet voorrang worden gegeven aan de ontwikkeling en de demonstratie van veilige, aanvaardbare energiesystemen die voldoen aan milieunormen en -eisen en concurrerend zijn op het gebied van productiekosten en algemeen rendement. Ook rationeel energiebeheer in het dagelijks leven kan worden behandeld alsmede de verschillende opties voor de productie en de opslag van energie op middellange en lange termijn.”

3.4.3.2.2. Energie-efficiëntie en duurzame energie moeten tot de prioriteiten van het Vijfde Kaderprogram-

(1) COM(96) 332 def.

ma behoren. Met behulp van stimuleringsmaatregelen moet de consument ertoe worden gebracht zuinig met energie om te gaan en duurzame energiesystemen te installeren.

3.4.3.2.3. Volgens het Comité kan de Unie mondiaal alleen een leidende positie op het gebied van duurzame-energie technieken krijgen als een krachtig ondersteunend beleid wordt gevoerd. Naar het voorbeeld van het National Renewable Energy Laboratory in de Verenigde Staten en van het Milieuagentschap van de Unie zou een Agentschap of Laboratorium voor duurzame energie van de EU moeten worden ingesteld.

3.4.3.3. Het Comité gaat ervan uit dat naast duurzame-energie technieken ook telematicatoepassingen en -diensten zullen worden ontwikkeld. Het zou vreemd opkijken als op het gebied van de informatiemaatschappij OO&D-activiteiten nodig zijn die los staan van de ontwikkeling van duurzame-energie technieken.

3.4.3.4. De Commissie zal zich opnieuw buigen over de financiering van onderzoek in de verschillende energiesectoren; hierbij zal zij ook aandacht besteden aan de huidige verdeling van de financiële middelen voor onderzoek naar nucleaire en niet-nucleaire energie.

Veronachtzaming van het onderzoek naar kernenergie zou een strategische vergissing zijn. Zoals het er nu voorstaat, zal kernenergie geleidelijk aan verdwijnen als de huidige installaties zijn afgeschreven; de meeste landen zijn namelijk niet van plan deze installaties te vervangen. Daarom is het op de lange termijn niet uitgesloten dat de lid-staten voor het vreedzaam gebruik van kernenergie kiezen of in een later stadium een nieuwe generatie kernreactoren in bedrijf nemen. De OT&O-activiteiten ter verbetering van de veiligheid en efficiëntie van nucleaire technieken moeten dan ook worden gehandhaafd.

3.4.3.5. De Commissie beseft weliswaar dat onderzoek van essentieel belang is voor de ontwikkeling van in technologisch opzicht minder geavanceerde duurzame energiebronnen, maar is ervan overtuigd dat de sleutel tot een groter marktaandeel van duurzame energiebronnen bij de marktintroductie ligt. Dit is volgens het Comité een uiterst belangrijk punt. De Commissie zou moeten nagaan hoe de vraag van de „groene” consument naar duurzame energie tegen betaalbare prijzen kan worden gestimuleerd.

3.4.4. Regionaal beleid

3.4.4.1. Het lijkt geen twijfel dat duurzame energie de economische en sociale samenhang in perifere regio's

en op eilanden kan helpen versterken. Dit geldt vooral voor gebieden waar de aanleg van nationale elektriciteitsnetten niet rendabel of haalbaar is. Wil de introductie van duurzame energie kans van slagen hebben, dan moet het regionaal ontwikkelingsbeleid duurzame-energieprojecten omvatten en dienen er instanties te zijn die zich met de in dit verband benodigde activiteiten belasten. Deze activiteiten omvatten de organisatie van plaatselijke opwekking van elektriciteit en netdistributie, alsmede de installatie van zelfstandig functionerende eenheden. Deze taken zouden het best aan nutsbedrijven kunnen worden toevertrouwd.

3.4.4.2. Kleine en middelgrote bedrijven die duurzame-energieapparatuur fabriceren, kampen met dezelfde problemen als hun tegenhangers in andere technische sectoren. Uit het Groenboek blijkt dat de speerpunttechnieken met het huidige beleid niet gemakkelijk op de markt zullen kunnen doordringen; willen deze bedrijven kunnen gedijen, dan is een Best Practice-beleid daarom noodzakelijk.

3.4.4.3. Hoewel er in het algemeen geen gebrek is aan risicodragend kapitaal voor high tech-bedrijven, moeten de investeerders er wel van op aan kunnen dat er voor duurzame energietechnologie een markt is. De nationale overheden moeten wat hun plannen op dit gebied betreft open kaart spelen tegenover investeerders.

3.4.4.4. Aangezien er zoveel nodig is om voor de nieuwe energietechnologie gunstige marktomstandigheden te creëren, moeten de sectorale vakbondsorganisaties over de nodige middelen en mankracht beschikken om aan de publieke discussie te kunnen deelnemen. Deze organisaties vertegenwoordigen kleine, jonge sectoren en zouden daarom geld van de overheid moeten krijgen.

3.4.4.5. Het toerisme in perifere regio's is onderhevig aan seizoensschommelingen; voor duurzame energie is dan ook een belangrijke rol weggelegd. In paragraaf 3.4.4.1 is het Comité ook al op de situatie in perifere regio's ingegaan. De seizoensschommelingen bieden de nutsbedrijven een klassieke kans om aan rationele planning te doen. In tal van toeristische centra zou het mogelijk moeten zijn duurzame energie te gebruiken in plaats van nieuwe, op fossiele brandstoffen draaiende grondlasteenheden neer te zetten. Voor het gebruik van duurzame energie zouden nutsbedrijven zowel op het net aangesloten als alleenstaande installaties moeten bouwen.

3.4.5. Land- en bosbouwbeleid

3.4.5.1. In de landbouw- en bosbouwsector kan de productie van energiegewassen uitgroeien tot een aanzienlijke extra inkomstenbron voor landbouwers en zorgen voor minder CO₂-uitstoot. In plattelandsgebie-

den zou een en ander bovendien tot nieuwe banen kunnen leiden.

3.4.5.2. Om het streefcijfer van 12 % te halen, speelt de landbouwsector een belangrijke rol. Er dienen geheel of gedeeltelijk voor energiedoelinden te gebruiken gewassen te worden geteelt om de streefcijfers inzake duurzame energie en vermindering van de CO₂-uitstoot te kunnen halen. Speciale programma's om de energieproductie in de landbouw te stimuleren, zullen een gunstige invloed uitoefenen op de economie van landelij-

ke gebieden in de Unie en tot nieuwe banen in landbouw, vervoer en aanverwante sectoren leiden.

3.4.5.3. Akkerbouwproducten bestaan uit drie hoofdbestanddelen: voedsel (zetmeel, proteïnen en suiker), voer (proteïnen, vezels) en componenten die niet geschikt zijn als voedsel of als voer (stro). Sommige landbouwproducten, zoals gras en voedermaïs, worden alleen gebruikt om dieren te voederen. Andere landbouwproducten, zoals katoen en hennep, worden noch als voedsel noch als voer gebruikt.

Algemene indeling van akkerbouwproducten

Categorie	A	B	C
Bestanddeel	1. voedsel 2. voer 3. geen voedsel of voer	voer	geen voedsel of voer

De voedselbestanddelen, d.w.z. A (1)-producten, worden gebruikt als biobrandstoffen in het wegverkeer. A (3)-bestanddelen worden in het algemeen gebruikt in elektriciteits- of warmtekrachtcentrales, hoewel hiervoor ook C-bestanddelen in aanmerking komen.

3.4.5.4. Er is geen strategie voor de productie van energiegewassen. De bereidheid van landbouwers om hierin te investeren, zal afhangen van (a) de prijs die zij kunnen krijgen voor voedselgewassen, (b) de braakleggingssubsidie en (c) de prijs die zij kunnen krijgen voor energiegewassen.

3.4.5.5. Uit de tabel in paragraaf 3.4.5.3 blijkt duidelijk dat bij het uitstippelen van een strategie voor de landbouwsector moet worden uitgegaan van het onderscheid tussen motorbrandstoffen en brandstoffen voor de opwekking van elektriciteit en warmte. Deze laatste brandstoffen zouden geen problemen moeten opleveren; er zijn mogelijkheden voor een gestage groei. De productie van motorbrandstoffen zou op gespannen voet kunnen komen te staan met de productie van voer en voedsel. Schommelingen op de voer/voedselmarkt, die weer worden veroorzaakt door de grillige ontwikkelingen van de wereldwijde landbouwproductie, kunnen een lange-termijnplanning voor de productie van biobrandstoffen zeer lastig maken.

3.4.5.6. Het is van belang dat zo spoedig mogelijk OO&D-activiteiten worden ontplooid om te onderzoeken hoe energie kan worden gewonnen uit de voedsel-, voer- en cellulosebestanddelen van landbouwgewassen. Er moet een strategie worden ontwikkeld waarbij het

zaak is rekening te houden met de toekomstige vraag naar energie, voedsel en voer en waarbij de flexibiliteit van de hele landbouwsector zo groot mogelijk blijft.

3.4.5.7. Voor biobrandstoffen is men op voedings- en voedergewassen aangewezen. Om hiervoor een lange-termijnplanning te kunnen opstellen, moet landbouwgrond worden gereserveerd en dient een goed financieel kader tot stand te worden gebracht. Houtgewassen vereisen intensieve bebouwing om voor conversiedoelinden geschikt te zijn. Als hiervoor historische boslandschappen worden gebruikt, zou er verzet kunnen rijzen; naar landbouwgrond zal de vraag uit zowel de voedsel- als de biobrandstoffensector toch al groot zijn.

3.4.5.8. Gegarandeerde subsidies voor de teelt van energiegewassen op oorspronkelijk voor het verbouwen van voedingsgewassen bestemde landbouwgronden (in het kader van braakleggingsprogramma's) zijn alleen nuttig als er met de juiste flankerende maatregelen voor wordt gezorgd dat hierdoor geen bedrijven ontstaan die van meet af aan een zwakke concurrentiepositie hebben en na het wegvallen van de subsidies een economische basis ontberen.

3.4.6. Buitenlands beleid

3.4.6.1. De Unie kan met haar buitenlands beleid in belangrijke mate bijdragen aan de ontwikkeling van een duurzame-energiesector in derde landen; zij kan op deze manier een milieucrisis afwenden die zeker zou uitbreken als deze landen op energiegebied op dezelfde voet zouden doorgaan. In haar onderhandelingen zou de Commissie een veel hogere prioriteit moeten toekennen aan duurzame energie.

3.4.6.2. Aangezien duurzame energiebronnen in bepaalde regio's van Midden- en Oost-Europa ruim voorhanden zijn en met name in plattelandgebieden de regionale ontwikkeling kunnen versterken, is de Commissie zich ervan bewust dat zij in de EU-betrekkingen met deze landen meer aandacht aan deze energiebronnen moet besteden.

Gezien de op handen zijnde uitbreiding van de Unie naar het oosten moet de Commissie ook ruime aandacht besteden aan de mogelijkheden die de betrokken landen op het gebied van rationele planning en energie-efficiëntie te bieden hebben.

3.4.6.3. Bij de totstandbrenging van een kader voor samenwerking tussen de EU en derde landen in het Middellandse-Zeegebied, zou het zeker niet onzinnig zijn om na te gaan welke bijdrage duurzame energie aan de energiebehoeften van deze regio kan leveren. Het potentieel wordt hier momenteel niet maximaal geëxploiteerd; dit geldt met name voor wind- en zonne-energie.

Er moet meer aan coördinatie, demonstratie en voorlichting worden gedaan om de mogelijkheden met betrekking tot duurzame energie in al dan niet tot de Unie behorende Middellandse-Zee-landen te benutten. Een EU-Agentschap voor duurzame energie zou met deze taak kunnen worden belast (zie paragraaf 3.4.3.3.2). Dit zou de uitwisseling van technologie en de ontwikkeling van de bedrijven in kwestie ten goede komen.

3.4.6.4. In ontwikkelingslanden kan met behulp van duurzame energiebronnen een impuls worden gegeven aan de economie en worden gezorgd voor een duurzame groei. De desbetreffende technologie is bijzonder geschikt voor afgelegen gebieden in ontwikkelingslanden, die namelijk vaak niet op het distributienet zijn aangesloten. Een aantal technieken kan voor het toerisme goede diensten bewijzen; de ontwikkeling van „groen toerisme” verdient aanmoediging. Bovendien lenen de weersomstandigheden in veel ontwikkelingslanden zich goed voor het gebruik van duurzame energiebronnen (vooral zonne-energie).

Deze kansen zijn van belang voor de Europese duurzame-energiesector. Het werkterrein van duurzame-energiebedrijven is nu nog beperkt tot het grondgebied van de Unie. Willen deze bedrijven werkelijk kunnen floreren, dan moet de Commissie ervoor zorgen dat zij ook de „buitenlandse” markt op kunnen. Exportkredieten zijn slechts een van de in dit kader beschikbare instrumenten.

3.4.6.5. De wereldwijde achteruitgang van de luchtkwaliteit zal in de toekomst in belangrijke mate toe schrijven zijn aan het toenemende energieverbruik in de ontwikkelingslanden. Duurzame energie kan in dit verband soelaas bieden.

Duurzame-energiebronnen bieden enorme mogelijkheden voor economische samenwerking, waar de EU en derde landen beide belang bij hebben. Voor de Unie is

er directe en indirecte commerciële winst, en derde landen kunnen profiteren van een versnelde duurzame ontwikkeling. Een duidelijk omschreven, ambitieuze strategie met betrekking tot duurzame energiebronnen zal in dit verband dan ook een onmisbare functie vervullen en deze EU-industrie in staat stellen zich op de wereldmarkt te werpen.

3.4.6.6. Gezien de geringe omvang van de EU-markt voor geavanceerde energietechnieken, is het van cruciaal belang dat de totstandbrenging van de interne markt haar beslag krijgt en dat ook buiten de Unie een markt wordt gecreëerd. Om deze en om bovengenoemde redenen moet aan de uitvoer van energietechnologie in het handelsbeleid de hoogste prioriteit worden toegekend.

Ook in het Witboek dat na deze adviesronde zal worden opgesteld, moet voor deze strategie een belangrijke plaats worden ingeruimd.

3.5. Evaluatie en toezicht

3.5.1. Het zou een goede zaak zijn als de coördinatie en de verzameling van gegevens, waar het Bureau voor de Statistiek van de Gemeenschap (Eurostat) verantwoordelijk voor is, worden verbeterd. De Commissie zou bijvoorbeeld kunnen nagaan of het mogelijk is een databank op te zetten waarin de volgende zaken worden geregistreerd:

- gedetailleerdere statistische informatie over duurzame energie, incl. uit veldonderzoek en enquêtes afkomstige gegevens;
- de vooruitgang die de Gemeenschap boekt bij het uitvoeren van haar strategie en het verwezenlijken van haar doelstellingen;
- de EU-steun aan duurzame energiebronnen;
- nationale activiteiten en de kennisgevingen die krachtens de voorschriften met betrekking tot de staatssteun bij de Commissie moeten worden ingediend;
- beleidsmaatregelen met betrekking tot duurzame energie;
- de bij het vergroten van het marktaandeel van duurzame energiebronnen geboekte vooruitgang.

3.5.2. Het Comité steunt dit voorstel m.b.t. streefcijfers en doelstellingen en staat dus ook achter het voorstel inzake evaluatie en toezicht.

4. Samenvatting en conclusie

4.1. Samenvatting

4.1.1. Het Comité stelt voor om ten behoeve van een duurzame ontwikkeling het gebruik van duurzame energie te stimuleren.

4.1.2. Wil de Europese Unie haar koploperspositie behouden, dan zijn programma's ter bevordering van de export van duurzame technologie van het grootste belang.

4.1.3. De meeste in het Groenboek voorgestelde maatregelen om het marktaandeel van duurzame technologie op korte termijn en tot halverwege de 21e eeuw te vergroten, zijn verantwoord.

4.1.4. Van elke duurzame energiebron moet een milieubalans worden opgemaakt, zodat de milieueffecten ervan kunnen worden beoordeeld.

4.1.5. Een algemene belastingverhoging voor conventionele energiebronnen is niet nodig.

4.1.6. Belastingprijkkels zijn nodig om vaart te zetten achter de marktpenetratie van duurzame energie; de Unie zou de coördinatie van een en ander op zich moeten nemen, zodat er een stabiele, voorspelbare markt tot stand wordt gebracht voor energieproducten, dienstverlenende bedrijven, investeerders en consumenten.

4.1.7. De terugvoer van grote en wisselende hoeveelheden duurzame energie naar koppelnetten brengt technische en economische problemen met zich mee; hieraan moet aandacht worden besteed. Met name de ontwikkeling van opslagtechnologie neemt een kritische plaats in.

4.1.8. Het bevorderen van de markt voor duurzame energie in ontwikkelingslanden dient prioriteit te krijgen.

4.1.9. Op de korte tot middellange termijn moet eveneens worden gestreefd naar energie-efficiëntie; dit moet een van de prioriteiten van het Vijfde Kaderprogramma worden.

4.1.10. Er moet een OTO-programma worden ontwikkeld om de efficiëntie van duurzame-energie technieken te vergroten en de prijzen te verlagen; de prijzen van fossiele brandstoffen zullen immers naar verwachting blijven dalen als gevolg van technologische vooruitgang, nieuwe brandstoffen (gas) en lagere organisatiekosten door de liberalisering van de distributiesector.

4.1.11. De vraag van de consument naar duurzame energie moet worden gestimuleerd, o.m. door de instelling van Agentschappen voor duurzame energie, die niet alleen de bevolking, maar ook de in dit verband belangrijke branches en beroepen zoals loodgieters, elektriciens, aannemers en architecten, tot verantwoord gedrag kunnen aanzetten.

4.1.12. In het beleid moet er rekening mee worden gehouden dat voor nutsbedrijven een belangrijke rol is weggelegd bij het stimuleren van het gebruik van duurzame energie en bij het uitbouwen van de voorziening met duurzame energie.

4.1.13. Er dienen programma's voor overheidsopdrachten te worden uitgewerkt om de vraag naar duurzame energie te stimuleren.

4.1.14. Met betrekking tot de bijdrage van duurzame energie aan het bruto binnenlands energieverbruik zou in EU-verband een streefcijfer van ongeveer 12 % moeten worden vastgesteld.

4.1.15. Voor de diverse duurzame energietechnieken dienen „deeldoelstellingen” te worden vastgesteld.

4.1.16. Voor een significante toename van het marktaandeel van duurzame energie is vereist dat de lid-staten op nationaal, regionaal en lokaal niveau alles op alles zetten.

4.1.17. Een puntensysteem voor duurzame energie: elke lid-staat zou voor een bepaald percentage van zijn elektriciteitsbehoeften gebruik kunnen maken van duurzame energie d.m.v. verhandelbare punten voor elk elektriciteitsbedrijf dat aan de eindgebruiker levert. De lid-staten zouden vrij moeten zijn om dit voorstel op hun specifieke omstandigheden toe te snijden.

4.1.18. Internalisering van externe kosten en belastingharmonisatie: het Comité vindt het geen goed idee om de CO₂-heffing op motorbrandstoffen te verhogen, aangezien deze brandstoffen nu al zeer zwaar belast worden; bovendien geldt voor belastingen het subsidiariteitsbeginsel. In dit verband zou juist de meeste aandacht moeten worden besteed aan zuinige, alternatieve energiesystemen en toekomstgerichte vervoersstrategieën.

4.1.19. Belastingprijkkels: het Comité is voorstander van belastingprijkkels voor producenten en/of consumenten, totdat de speerpunttechnologieën de vereiste kritische massa hebben bereikt.

4.1.20. Overheidssteun zou niet mogen leiden tot scheeftrekking op de duurzame-energiemarkt, maar wordt verder toch als noodzakelijk beschouwd.

4.1.21. Normalisering: hiermee moet haast worden gemaakt, zodat gezorgd kan worden voor kwaliteit en betrouwbaarheid. Voorafgaand aan een en ander zou de Commissie alvast in overleg moeten treden met de betrokken bedrijfstakken.

4.1.22. Wil duurzame energie een significant marktaandeel kunnen verwerven, dan moet verdere technologische ontwikkeling worden gestimuleerd.

4.1.23. Duurzame-energieprojecten zouden in aanmerking moeten komen voor financiering door de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en andere

internationale financieringsinstellingen. Bovendien zijn er mogelijkheden voor samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven en voor particuliere financiering bij openbare aanbestedingen.

4.1.24. De export moet financieel gesteund worden.

4.1.25. Het ESC stelt vast dat 45 % van het budget van het Joule-Thermie-programma is bestemd voor de ontwikkeling en bevordering van duurzame energie. Waar mogelijk dient EU-technologie te worden ondersteund.

4.1.26. Het is zeer belangrijk dat in het kader van de in dit verband ontwikkelde strategieën duidelijke energiedoelstellingen voor het Vijfde Kaderprogramma worden vastgesteld.

4.1.27. Voor duurzame energie moet een Laboratorium, Agentschap of Instantie van de EU in het leven worden geroepen naar het voorbeeld van het National Renewable Energy Laboratory in de Verenigde Staten en het Milieuagentschap van de Unie.

4.1.28. Tegelijk met duurzame-energietechnieken moeten ook telematicatoepassingen en -diensten worden ontwikkeld.

4.1.29. Voor een succesvolle marktintroductie van duurzame energie moet een regionaal ontwikkelingsbeleid worden gevoerd.

4.1.30. De lid-staten moeten duidelijkheid scheppen over hun plannen voor de middellange termijn op het gebied van duurzame energie; investeerders moeten er namelijk van op aan kunnen dat er een markt is voor duurzame-energietechnieken.

4.1.31. Overheidssteun aan sectorale vakbondsorganisaties is gewenst, zodat zij aan de publieke discussie kunnen deelnemen.

4.1.32. In perifere, toeristische regio's zou, in plaats van nieuwe, op fossiele brandstoffen draaiende grondlasteenheden neer te zetten, duurzame energie gebruikt moeten worden om pieken in de vraag op te vangen.

4.1.33. Speciale programma's om de productie van energiegewassen in de landbouw te stimuleren, zullen een gunstige invloed uitoefenen op de economie van landelijke gebieden in de Unie en leiden tot nieuwe banen in landbouw, vervoer en aanverwante sectoren.

4.1.34. Bij het uitstippelen van een strategie voor de landbouwsector moet worden uitgegaan van het onderscheid tussen motorbrandstoffen en brandstoffen voor de opwekking van elektriciteit en warmte.

4.1.35. Het is van belang dat zo spoedig mogelijk OO&D-activiteiten worden ontplooid om te onderzoeken hoe energie kan worden gewonnen uit de voedsel-, voer- en cellulosebestanddelen van landbouwgewassen.

4.1.36. De interactie van deze materie met het GLB moet worden bestudeerd, aangezien de intensieve teelt van energiegewassen grote gevolgen heeft.

4.1.37. In haar externe betrekkingen zou de Commissie een veel hogere prioriteit moeten toekennen aan duurzame energie. Zij kan op deze manier een milieucrisis afwenden die zeker zou uitbreken als de derde wereld op energiegebied op dezelfde voet zou doorgaan.

4.1.38. In haar betrekkingen met de landen in Midden- en Oost-Europa zou de Unie meer aandacht aan de ontwikkeling van duurzame energiebronnen moeten besteden, in aanvulling op de uit hoofde van Phare en Tacis genomen maatregelen.

4.1.39. De Unie moet ruime aandacht besteden aan de mogelijkheden die in deze landen bestaan op het gebied van rationele planning en energie-efficiëntie.

4.1.40. Voor de samenwerking op het gebied van duurzame energie tussen EU-lid-staten en andere landen die aan de Middellandse Zee grenzen, dient een raamwerk te worden ontwikkeld in aanvulling op de activiteiten die uit het MEDA-programma voortvloeien.

4.1.41. De Unie moet in haar handelsbeleid de hoogste prioriteit toekennen aan de export van duurzame-energietechnologie.

4.1.42. Het Comité gaat akkoord met de voorstellen van de Commissie inzake evaluatie van en toezicht op de duurzame-energiesector.

4.1.43. De Commissie moet inzien dat de met tal van duurzame technologieën samenhangende problemen exponentieel toenemen als schaalvergroting plaatsvindt.

4.2. Conclusie

Het is duidelijk dat er thans maar twee „niet-fossiele” alternatieven voorhanden zijn die de lid-staten van de EU kunnen helpen hun internationale verplichtingen t.a.v. CO₂-uitstoot en duurzame groei na te komen. Bedoeld zijn kernenergie en duurzame energie. Aangezien de nucleaire opwekkingscapaciteit in de EU naar verwachting in de eerste twintig jaar van de 21e eeuw terug zal lopen, is het zaak dat met het gebruik van duurzame energie vorderingen worden gemaakt. Het ziet er niet naar uit dat in dat tijdsbestek duurzame energietechnologieën de daling in de nucleaire capaciteit kunnen opvangen, omdat deze maar een beperkt potentieel hebben en zeer aan schaalbeperkingen onderhevig zijn. Niettemin moet alles op alles worden gezet, zowel ten behoeve van de energievoorziening in de huidige en

de toekomstige lid-staten van de EU als ter wille van de ontwikkeling van de export van duurzame technologie.

Het Groenboek van de Commissie is een belangrijke stimulans voor een noodzakelijke discussie. Het Comité heeft hieraan met genoeg een bijdrage geleverd en

hoopt dat zijn inzichten in het Witboek verwerkt zullen worden. Vast staat dat de duurzame-energietechnologie met het huidige beleid niet genoeg ondersteuning krijgt. Het is dan ook te hopen dat in het Witboek een „Best Practice Policy” wordt uitgewerkt en dat dit vervolgens door de lid-staten wordt goedgekeurd.

Brussel, 24 april 1997.

*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 bestrijding van *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith”⁽¹⁾

(97/C 206/10)

De Raad heeft op 14 februari 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van 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 desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Stokkers.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 23 en 24 april 1997 gehouden 345e Zitting (vergadering van 23 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 125 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 5 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Commissievoorstel betreft een richtlijn waarin wordt bepaald welke maatregelen de lid-staten moeten nemen ter bestrijding van het organisme *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith, de bacterie die bij aardappelen bruinrot en bij tomaten verwelkingsziekte veroorzaakt. Doel van de richtlijn is dit organisme te lokaliseren, het optreden en de verspreiding ervan te voorkomen en de nodige maatregelen te nemen met het oog op uitroeiing.

1.2. De bacterie stond tot voor kort bekend als een ziekteverwekker die problemen gaf in gebieden met een warm klimaat. In de jaren '90 hebben zich echter in verscheidene zowel zuidelijke als noordelijke lid-staten ziektehaarden voorgedaan, waarbij de aardappelen massaal weggroten.

1.3. Het Commissievoorstel voorziet in maatregelen om deze gevaarlijke bacterie op methodische wijze en overal tegelijk in de Gemeenschap te bestrijden. De

maatregelen omvatten de verrichting van officiële laboratoriumonderzoeken naar de aanwezigheid van het organisme en regels voor de controle-, bemonsterings- en testprocedures. Deze onderzoeken moeten worden verricht niet alleen op aardappelen en tomaten, maar ook op andere gastheerplanten van het organisme, alsook op het oppervlaktewater dat voor irrigatie en beregening van de gewassen wordt gebruikt en op het afvalwater van bedrijven waar aardappelen en tomaten worden verwerkt.

1.4. Het richtlijnvoorstel is gebaseerd op artikel 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De bacterie die bij aardappelen bruinrot en bij tomaten verwelkingsziekte veroorzaakt, vormt een reële bedreiging voor de teelt van deze producten in de Gemeenschap. Krachtens de geldende Richtlijn 77/93/EEG zijn beschermende maatregelen genomen om het binnenbrengen en de verspreiding van dit schadelijke

(1) PB nr. C 124 van 21. 4. 1997, blz. 12.

organisme in de Gemeenschap te voorkomen. Het ontbreekt evenwel nog aan maatregelen om, ingeval deze ziekteverwekker in enige lid-staat de kop opsteekt, de bacterie overal in de Gemeenschap op dezelfde wijze te bestrijden en de verspreiding ervan tegen te gaan.

2.1.1. Voor een gebied zonder binnengrenzen betekent dit een onbevredigende situatie en een ernstige leemte. Het richtlijnvoorstel bedoelt in deze leemte te voorzien. Het Comité is van mening dat de voorgestelde aanpak een adequaat middel tot dit doel kan zijn, en stemt daarom, behoudens de onderstaande opmerkingen, met het Commissievoorstel in.

2.2. Op dit moment is nog onvoldoende bekend over de biologische eigenschappen en de epidemiologie van het organisme. De Commissie houdt daarom rekening met de mogelijkheid dat de nu voorgestelde maatregelen aan de hand van nader te verkrijgen kennis en ervaring na enkele jaren moeten worden bijgesteld. Zij stelt voor dat de maatregelen op grond van vorderingen in wetenschap of techniek in overleg met het Permanent Planteziektenkundig Comité kunnen worden gewijzigd volgens de procedure van artikel 16.1 van Richtlijn 77/93/EEG.

Brussel, 23 april 1997.

2.3. Ook hiermee gaat het Comité akkoord.

2.4. Het Comité beseft dat voor een doeltreffende bestrijding van het organisme een scherpe bewaking nodig is van alle materiaal waarin het zich kan bevinden en met behulp waarvan het zich kan verspreiden. Desondanks vindt het Comité dat in de uitvoeringspraktijk rekening moet worden gehouden met het feit dat de ziekteverwekker de afgelopen jaren in de aardappelteelt vaker is opgetreden en grotere problemen heeft veroorzaakt dan in de tomatenteelt het geval is geweest.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Artikel 7

3.1.1. Het Comité vindt het belangrijk dat bij het onderzoek van pootaardappelen is gekozen voor een gelijkwaardige behandeling van planten die uit kloonvermeerdering en die welke uit in-vitrovermeerdering zijn verkregen.

3.2. Het Comité heeft niets op te merken m.b.t. artikel 4.3 van Bijlage VI.

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 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 1765/92 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen”⁽¹⁾

(97/C 206/11)

De Raad heeft op 2 april 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van 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.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft besloten, de heer Bento Gonçalves als algemeen rapporteur voor dit advies aan te wijzen.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 23 en 24 april 1997 gehouden 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 77 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Het voorstel van de Commissie

1.1. Dit voorstel heeft tot doel de periode voor de betaling van de compensatie voor de braakleggingsverplichting te verlengen van 31 december tot en met 31 maart in het geval van grond die wordt gebruikt voor de teelt van producten die niet voor de voeding van mens of dier zijn bestemd.

1.2. Zo kan de compensatie voor de braakleggingsverplichting voortaan tussen 16 oktober en 31 maart van het daaropvolgende jaar worden betaald.

1.3. Deze verlenging is verantwoord omdat de compensatie in het geval van bepaalde akkerbouwgewassen pas aan de producent mag worden betaald nadat de grondstof is geoogst en geleverd.

2. Conclusie

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité steunt het voorstel van de Commissie.

⁽¹⁾ PB nr. C 106 van 4. 4. 1997, blz. 13.

Brussel, 23 april 1997.

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 houdende algemene regels voor de uitvoering van de maatregelen tot verbetering van de productie en de afzet van honing”⁽¹⁾

(97/C 206/12)

De Raad heeft op 27 januari 1997, overeenkomstig de artikelen 43 en 198 van het Verdrag tot oprichting van de EG, besloten 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 3 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Zarkinos.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 23 en 24 april 1997 gehouden 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 71 stemmen vóór en 17 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het onderhavige Commissievoorstel is het gevolg op de mededeling van de Commissie uit 1994 (COM(94)256 def.) inzake de Europese bijenteelt. Het voorstel heeft tot doel nationale programma's te steunen die o.m. technische bijstand, laboratoriumonderzoek, bestrijding van ziekten onder bijenkolonies alsmede onderzoek naar zowel de productie- als afzetstructuur in de sector omvatten. De Commissie wil hiervoor 15 miljoen ecu per jaar uittrekken.

Het Comité is van mening dat dit Commissievoorstel een stap in de goede richting is en steun verdient, gezien de positieve bijdrage die hiermee tot de ontwikkeling van de Europese bijenteelt wordt geleverd.

1.2. De voorgestelde prioritaire maatregelen hebben met name betrekking op:

- verbetering van de productie en winning van honing via technische bijstand aan imkers en imkersverenigingen;
- rationalisatie van de transhumance (periodieke verplaatsing van de bijenkasten);
- bestrijding van de varraomijziekte en aanverwante ziekten onder bijen, alsmede de verbetering van de exploitatievoorwaarden en van de winning, de opslag en de verpakking van honing;
- steun aan de nationale laboratoria voor analyse van de fysische en chemische kenmerken van honing;
- samenwerking met instanties die gespecialiseerd zijn in onderzoek naar verbetering van de honingkwaliteit.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De bijenteelt hangt nauw samen met de landbouwproductie (sector dierlijke productie) en is voornamelijk gericht op de instandhouding en ontwikkeling van de landbouwactiviteit en de productie van honing en andere producten van de bijenteelt, alsmede op het behoud van het ecologisch evenwicht, de kwaliteit

van de natuurlijke omgeving en van de agrarische eco-systemen.

2.2. De Europese Unie telt in het totaal circa 7,5 miljoen bijenkorven, die gehouden worden door zo'n 435 000 imkers. Slechts 3,1% daarvan (ca. 13 000) zijn beroepsimkers, die volgens schattingen van de imkersverenigingen zo'n 3,5 miljoen bijenkorven in hun beheer hebben (42% van het totaal) en goed zijn voor 45% van de totale honingproductie in de Europese Unie.

2.3. Hoewel de EU de derde honingproducent ter wereld is (na de landen van de voormalige Sovjet-Unie en Azië), moet nog altijd zo'n 50% van de honing in de EU worden ingevoerd (met name uit China, Argentinië, Mexico, Hongarije en Australië) om aan de alsmar toenemende vraag naar dit basisproduct te kunnen voldoen.

2.4. Het Comité is van mening dat in het Commissievoorstel ook moet worden ingegaan op de honinghandel in en naar de interne markt. De bijenteelt in de EU staat tegenwoordig onder grote druk van de invoer van omvangrijke, niet-gecontroleerde hoeveelheden honing uit derde landen (m.n. China). Met het oog op een betere consumentenbescherming is het derhalve zaak dat de Commissie kwaliteitscriteria opstelt voor in de EU geproduceerde honing.

2.5. Gezien de bijdrage die de bijenteelt levert tot het ecologisch evenwicht, verdient deze sector volgens het Comité grotere steun en bescherming, en daartoe worden de huidige middelen ontoereikend geacht. Met het Commissievoorstel wordt de juiste weg ingeslagen, al zou het Comité liever zien dat de voorgestelde maatregelen geen eindpunt betekenen, maar dat ook nog andere maatregelen genomen kunnen worden. Hoofdzaak is dat dit voorstel het begin, en niet de afsluiting vormt van het steunbeleid voor deze sector.

⁽¹⁾ PB nr. C 378 van 13. 12. 1996, blz. 20.

2.6. Verder zou de Commissie moeten voorstellen dat aan beroeps- en aan niet-beroepsimkers een symbolische bijdrage per bijenkas wordt verstrekt, en zulks op grond van zowel ecologische (instandhouding van bijen met het oog op de bestuiving van bloemen) als economische redenen (toenemende kosten voor het winteronderhoud van de bijen).

Er zij op gewezen dat het Europees Parlement in december 1994 een verslag heeft uitgebracht over dit onderwerp en daarin dezelfde aanbeveling heeft geformuleerd.

2.7. Gegeven het feit dat imkers ook nog vallen onder andere verordeningen, communautaire initiatieven en specifieke programma's (zoals de Verordeningen (EEG) nrs. 2328/91, 866/90, 1360/78, het Leader-programma, enz.), kan het Comité instemmen met de voor de maatregelen geraamde uitgaven. Het Comité hoopt dat dit Commissievoorstel in de lid-staten en bij de respectieve imkersverenigingen positief zal worden ontvangen.

2.8. Opzet van de voorgestelde regeling is dat de lid-staten de prioritaire maatregelen opnemen in nationale programma's, die zij ter goedkeuring voorleggen aan de Commissie. Wil de Commissie via deze programma's

echter het gewenste resultaat bereiken zonder afbreuk te doen aan het subsidiariteitsbeginsel, dan dient zij de lid-staten grotere flexibiliteit toe te staan bij de invulling ervan.

2.9. Om vooral bij jongeren belangstelling te wekken voor de bijenteelt en de werkgelegenheid in deze sector, is het zaak dat ook steun voor beroepsopleiding van jonge landbouwers als prioritaire maatregel wordt aangemerkt.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Terwille van een grotere bescherming van de consument dient de in artikel 1 gebruikte term „natuurhoning” duidelijker te worden toegelicht. Onder „natuurhoning” zoals vermeld in bijlage II bij het Verdrag van Rome wordt uitsluitend van honingbijen afkomstige honing verstaan, en geen honing in enigerlei mengvorm.

3.2. Tot slot is het Comité van oordeel dat de bestrijding van bijenziekten niet beperkt mag blijven tot de varraomijt- en aanverwante ziekten. De praktijk toont aan dat er nog andere ernstige bijenziekten bestaan (vuilbroed, krijtbroed, Nosema-ziekte) die ook bestreden moeten worden.

Brussel, 23 april 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

*BIJLAGE***bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité**

Het volgende wijzigingsvoorstel, dat overeenkomstig de bepalingen van het Reglement van Orde werd ingediend, is tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 2.4

De laatste twee zinnen te vervangen door de volgende tekst:

„Om een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen moet alle honing voldoen aan de in de diverse richtlijnen en verordeningen vastgelegde kwaliteitscriteria; hier dient streng de hand aan te worden gehouden.”

Motivering

1. Er bestaan al kwaliteitscriteria; deze zijn bijgesteld in document COM(95) 722 def., waarover het Comité onlangs advies heeft uitgebracht (CES 1259/96).
2. De Richtlijnen 89/397/EEG en 93/99/EEG bevatten al procedures om de hand te houden aan de toepassing van kwaliteitsnormen. Deze hoeven alleen maar toegepast te worden. In het voorstel wordt ook geregeld dat onderzoekslaboratoria in dit verband zonnodig ondersteuning moeten bieden.
3. Aparte controlemaatregelen die specifiek betrekking hebben op importerende landen, druisen in tegen GATT/WTO-regelingen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 42, tegen: 51, onthoudingen: 7.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende een actieprogramma ter verbetering van de bekendheid van de juridische beroepskringen met het gemeenschapsrecht” (Actie Robert Schuman)⁽¹⁾

(97/C 206/13)

De Raad heeft op 13 februari 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van 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 sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken, onderwijs en cultuur, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Cavaleiro Brandão.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 123 stemmen vóór en 1 tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Europese Gemeenschap is in de eerste plaats een rechtsgemeenschap. Daarom is het van essentieel belang dat de gemeenschappelijke rechtsnormen begrijpelijk en bekend zijn en bovendien ook doeltreffend en eenvormig worden toegepast.

1.2. In het rapport-Sutherland van 1992 („De interne markt na 1992: een antwoord op de uitdaging”) werd beklemtoond dat het Gemeenschapsrecht net zo begrijpelijk moet zijn als de nationale rechtsregels en op dezelfde wijze moet worden toegepast.

1.3. Dit rapport bevatte dertien conclusies (18 t/m 30) waarin werd gepleit voor een antwoord op de problemen inzake communautair recht. Tevens werd met het oog op de correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht en de controle hierop de aandacht gevestigd op de behoefte aan meer financiële middelen en meer personeel en op het feit dat er „grotere inspanningen zullen moeten worden gedaan om de opleiding van nationale rechters en juristen in het Gemeenschapsrecht te verbeteren” (conclusie nr. 24).

1.4. In het advies over het rapport-Sutherland heeft het Economisch en Sociaal Comité al laten blijken dat het met name verontrust is over de in het verslag beschreven problemen i.v.m. de uitvoering van het Gemeenschapsrecht.

1.5. De burgers zullen geen vertrouwen hebben in de Europese eenwording en zullen zich er ook niet mee kunnen identificeren zolang zij niet het idee hebben dat zij onder meer hun rechten kunnen doen gelden en aanspraak kunnen maken op de regels die in hun belang en voor hun bescherming op Europees niveau zijn vastgesteld. En zij zullen nooit het idee hebben dat zij die rechten kunnen uitoefenen zolang zij er — terecht

— van overtuigd blijven dat de nationale juristen, m.n. de rechters en advocaten, het Gemeenschapsrecht nog niet „in de vingers hebben”, d.w.z. zolang deze zich nog niet met een beroepsmatige „reflex” van dit recht bedienen.

1.6. Kortom, de algemene indruk heerst dat beroepsjuristen nog niet voldoende bekend zijn met de communautaire rechtscultuur. Bovendien zijn er geen garanties dat de nationale rechtbanken thans wel de rol spelen die zij in de intercommunautaire juridische betrekkingen, en m.n. in de betrekkingen in het kader van de interne markt, worden geacht te spelen.

1.7. Dit advies gaat uitsluitend over het bovenvermelde voorstel. Gezien de ernst van de problematiek in het algemeen — die niet alleen rechters en advocaten, maar ook andere juridische beroepskringen betreft — vindt het Comité het verantwoord later nog eens uitgebreid op dit onderwerp terug te komen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Ondanks het beperkte budget en om alle hierboven vermelde redenen is de „Actie Robert Schuman” uitermate opportuun en gerechtvaardigd. Doel is immers de ongeveer 100 000 rechters en 450 000 advocaten in de Gemeenschap bewust te maken van het feit dat zij een belangrijke rol spelen in de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht. Met het oog daarop worden hun specifieke, aanvullende middelen geboden om deze rol zo goed mogelijk te vervullen.

2.2. Het gaat hier om een programma ter ondersteuning van de initiatieven die in de lid-staten worden ontplooid. Deze steun kan worden verleend in de vorm van een tijdelijke subsidie voor instellingen die de opleiding verzorgen van mensen die rechtstreeks betrokken zijn bij de werkzaamheden van de rechtbanken,

⁽¹⁾ PB nr. C 378 van 13. 12. 1996, blz. 17.

zulks met inachtneming van artikel 127 van het EU-Verdrag, waarin de verantwoordelijkheid voor inhoud en opzet van de beroepsopleiding aan de lid-staten wordt overgelaten.

2.3. De Commissie wijst erop dat in 1996, bij wijze van experiment, al een beperkt aantal proefprojecten werd gelanceerd. De resultaten hiervan zijn echter nog niet bekend.

2.4. De rechtsgrondslag van dit voorstel voor een besluit is artikel 100 A van het EU-Verdrag, omdat voor de harmonisering van de wettelijke bepalingen van de lid-staten inzake de totstandbrenging en werking van de interne markt een doeltreffende, uniforme en gedecentraliseerde toepassing van het Gemeenschapsrecht noodzakelijk is.

2.5. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. De „Actie” heeft uitsluitend betrekking op rechters en advocaten en laat de overige juridische beroepen buiten beschouwing.

Aangezien het beroep van rechter en advocaat in iedere lid-staat anders wordt omschreven, dient voor ieder land de gangbare taakomschrijving te gelden.

Het Comité wijst er echter op dat bedrijfsjuristen en juristen in dienst van organisaties en verenigingen een enorm belangrijke rol spelen door de dagelijkse omgang met en ook de praktische toepassing van het Gemeenschapsrecht. De Commissie heeft bovendien zelf al in haar voorstel aangegeven dat „de uitbreiding van de werkingsfeer van de Actie Robert Schuman eventueel nog kan worden overwogen bij de voortgangscntrole en evaluatie van het programma als bedoeld in artikel 9”.

Desondanks voert de Commissie in eerste instantie overtuigende argumenten aan om zich tot rechters en advocaten te beperken. Enerzijds is het noodzakelijk doelstellingen te kiezen en af te bakenen en de weinige beschikbare middelen te concentreren om de doeltreffendheid van de geplande actie te waarborgen, en anderzijds zijn het vooral de rechters en advocaten — en slechts zeer indirect de beoefenaars van de overige juridische beroepen — die verantwoordelijk zijn voor de praktische toepassing van het Gemeenschapsrecht door de rechtbanken, wat toch de feitelijke doelstelling van deze „Actie” is.

3.2. In artikel 2 worden de doelstellingen van het geplande steunprogramma gedefinieerd, dat erop is gericht opleidings- en voorlichtingsprojecten alsook de vaststelling van begeleidende maatregelen te stimuleren ten einde rechters en advocaten in de lid-staten bekend te maken met het Gemeenschapsrecht.

3.3. In artikel 4 worden de voorwaarden voor steun uit hoofde van deze actie genoemd. Ook instellingen die belast zijn met de basisopleiding van toekomstige rechters en advocaten komen voor steun in aanmerking.

Ondanks het feit dat in artikel 1 uitsluitend over rechters en advocaten wordt gesproken, kan dus redelijkerwijs worden verondersteld dat deze actie ook betrekking heeft op toekomstige rechters en advocaten.

Dit is een belangrijk punt, dat beter tot uiting moet komen.

Er kleven zowel voor- als nadelen aan het verstrekken van steun aan toekomstige rechters en advocaten.

Met het uitbreiden van de steun tot toekomstige rechters en advocaten wordt het toepassingsgebied van de Actie wel érg groot en ontstaat het gevaar dat het effect en de doeltreffendheid ervan afnemen.

Anderzijds hebben de meeste universiteiten en overige instellingen die zich bezighouden met de basisopleiding van toekomstige rechters en advocaten inmiddels ook hun blik gericht op de doelstellingen van de „Actie Robert Schuman” en valt te hopen dat zij steeds beter in staat zullen zijn deze doelstellingen te verwezenlijken.

Bovendien is gebleken dat het vaak de „rijpere” rechters en advocaten met een langere staat van dienst zijn die het meest terughoudend zijn en er de meeste moeite mee hebben zich het Gemeenschapsrecht eigen te maken.

Misschien zouden zowel de „Actie” als de andere steunmaatregelen vooral op deze doelgroep gericht moeten zijn.

3.4. Artikel 5 geeft de selectiecriteria voor de projecten die voor steun in aanmerking komen en formuleert als bijkomende facultatieve criteria de interprofessionele en grensoverschrijdende waarde van de acties.

Er zij vooral gewezen op het belang en ook de relevantie van de eerste van die facultatieve criteria.

Het Comité vindt zelfs dat voorrang moet worden gegeven aan acties waarbij rechters en advocaten samenwerken.

Er zijn redenen om te geloven dat de moeizame betrekkingen tussen rechters en advocaten ook leiden tot meer problemen ten aanzien van de integrale toepassing van het Gemeenschapsrecht.

Anderzijds is uit sociologisch onderzoek in een aantal lid-staten gebleken dat deze problemen nu juist het gevolg zijn van het feit dat rechters en advocaten een geheel eigen, los van elkaar staande aanvullende opleiding krijgen.

3.5. De door de Commissie beoogde datum van inwerkingtreding (1 januari 1997) wordt al niet meer

gehaald. Het programma zal dus op zijn vroegst op 1 januari 1998 van start kunnen gaan.

Brussel, 23 april 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Impact en doeltreffendheid van de interne markt”

(97/C 206/14)

De Commissie heeft op 21 april 1995 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 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pasotti.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 59 stemmen vóór en 8 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Woord vooraf

1.1. De onderhavige Mededeling van de Commissie is het resultaat van een uitvoerige analyse van de werking van de interne markt. Dat daarvoor zeer veel werk is verzet, blijkt uit de bij de Mededeling gevoegde bijlage 1 „Informatiebronnen voor dit onderzoek”.

De structuur van deze Mededeling komt overeen met die van het programma voor de interne markt. De bedoeling ervan is, de tot dusver bereikte resultaten vanuit „politiek” oogpunt te evalueren.

Zoals altijd in documenten met een samenvattend overzicht, maar vooral ook gezien de door de Commissie gekozen benadering, wordt in deze Mededeling verwezen naar de voornaamste resultaten van de theoretische analyse; het Comité hoopt dat ook aan de analytische studies die daaraan ten grondslag liggen, een zo breed mogelijke verspreiding krijgen, zodat vooral duidelijk wordt op welke informatie de meer „technische” hoofdstukken berusten.

1.2. In het hoofdstuk „Samenvatting” heeft de Commissie het nuttig geacht een kort overzicht te geven van de tot dusver met het programma voor de interne markt bereikte resultaten. Het Comité hecht veel waarde aan alle inspanningen om de burgers van Europa voor de

zaak van de interne markt te winnen; helaas staaf het Comité haar cijfermateriaal inzake groei, banengroei en inflatie niet met een nauwgezette analyse. Wellicht is hierdoor de beleidsimpact van de Mededeling minder groot geworden.

1.3. Vooral de door de Commissie verstrekte werkloosheidscijfers maken duidelijk hoe ernstig dat probleem nog is. In verband daarmee dient eraan te worden herinnerd dat de interne markt volgens het vertrouwenspact van de Commissie „Actie voor de werkgelegenheid in Europa” wel een absolute voorwaarde voor de bevordering van de banengroei en de verwezenlijking van duurzame groei is, maar dat de interne markt alléén daarvoor niet volstaat. De van het programma van de interne markt te verwachten werkgelegenheidseffecten stemmen weliswaar overeen met een van de basisdoelstellingen van de Europese integratie, maar het aanbrengen van een rigide oorzakelijk verband tussen de uitvoering van dit programma en de verbetering van de werkgelegenheidssituatie doet onvoldoende recht aan de complexiteit van de werkelijke verhoudingen. Bovendien wordt daarmee voorbijgegaan aan de noodzakelijke complementariteit tussen dit programma en het overige beleid van de EU.

2. De door het Comité gekozen werkwijze

2.1. De bijdrage van het Comité aan de werkzaamheden van de Commissie kan alleen maar komen van de (vanaf nu als „actoren” aangeduide) marktdeelnemers: werknemers, consumenten of producenten.

Ondanks de moeilijke conjunctuur en de aanpassingen van de industriële structuur, die de afgelopen jaren waarschijnlijk een remmende werking op de positieve resultaten hebben gehad en bij de beoordeling van de ondernomen acties een rol hebben gespeeld, zijn toch grote vorderingen gemaakt.

2.2. Bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van economisch beleid is de tussentijdse evaluatie van lopende acties volstrekt noodzakelijk om te kunnen uitmaken welke onderdelen daarvan doorslaggevend zijn voor het welslagen van het hele programma. Dit geldt met name voor EU-programma's, omdat de onderlinge betrekkingen tussen de bij die programma's betrokken partijen complex zijn, de betrokken landen soms zeer grote verschillen vertonen en EU-programma's (zeker in het onderhavige geval) over het algemeen een breed toepassingsgebied en een lange looptijd hebben. Tegen die achtergrond staat of valt de politieke geloofwaardigheid van de in deze Mededeling van de Commissie vervatte hypothesen met de kwaliteit van de onderliggende technische analyses.

2.3. Tegelijk met de publicatie van analytische studies en de empirische aanvullingen daarop en ter ondersteuning van het toezicht van de Commissie zelf, acht het Comité het zinvol dat de tot dusver met de interne markt bereikte resultaten ook aan een onafhankelijke evaluatie worden onderworpen door middel van een hoorzitting met de actoren. Qua methode ligt een dergelijke hoorzitting in de lijn van een vergelijkbaar initiatief van het Comité in 1994. Een en ander levert samen een bijdrage aan een dynamische analyse van de resultaten van de interne markt op de gebieden waarvoor het Comité rechtstreeks bevoegd is.

2.4. Bovendien maakt deze hoorzitting het mogelijk om t.a.v. de verwezenlijking van het programma voor de interne markt een aantal kwalitatieve evaluaties (kwaliteit van het bestaan, gevolgen voor de meest kwetsbare sociale groepen, milieubescherming) naar voren te brengen, als aanvulling op de kwantitatieve benadering waarvoor de Commissie in haar Mededeling heeft gekozen.

2.5. Het advies van het Comité bestaat uit twee delen: — evaluatie van enkele van de onderdelen van het programma voor de interne markt die doorslaggevend zijn voor het welslagen daarvan; — samenvatting van de resultaten van de hoorzitting over de gevolgen van het programma voor de betrokken groepen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Grote mentaliteitsverandering

3.1.1. Om te beginnen is er sprake van een mentaliteitsverandering bij de actoren: het besef van het Europese burgerschap groeit mede dankzij de interne markt,

die in het dagelijkse bestaan tastbaar wordt gemaakt in producten, garanties, regels en productiemethoden. De intensiteit van die bewustwording komt in de Mededeling van de Commissie wellicht onvoldoende uit de verf.

3.1.2. De „fysieke” douaneslagbomen van vroeger hebben onloochenbaar plaats gemaakt voor „virtuele” belemmeringen in de vorm van dwingende voorschriften en technische normen. Desalniettemin kan niet worden ontkend dat vroeger aan de grenzen van alle lid-staten douanebeambten stonden, maar dat het nu met de verwezenlijking van het „burgerschap” voor iedereen gemakkelijker is geworden om in de interne markt te reizen, te kopen en te verkopen, te wonen en te werken.

3.1.3. Bij gelijkgebleven maatschappelijke voorwaarden en economische beleidsmaatregelen, maar met méér concurrentie, wordt ruimte gecreëerd voor een omgeving waarin de capaciteiten van de actoren, bij gelijke uitgangsmogelijkheden, het best worden benut: beschermde inkomensbronnen komen geleidelijk aan te vervallen, ondernemingen krijgen steeds meer kansen en monopolie-afspraken worden steeds meer tegengegaan.

3.1.4. Voor de in het proces van internationalisering ontwikkeld geraakte actoren is de interne markt tegenwoordig een vanzelfsprekende zaak: hoe écht de in de Mededeling van de Commissie opgesomde problemen en moeilijkheden voor het MKB ook zijn (en de analyse van het Comité zal waarschijnlijk uitwijzen dat daar nog andere problemen bijkomen), toch gaat een ondernemer die — al is het maar een minimaal deel — van de productie uitvoert, nu altijd uit van de interne markt als er besluiten moeten worden genomen over investeringen of studies naar nieuwe producten.

3.1.5. Deze vergaande mentaliteitsverandering van de actoren is wellicht het minst omstreden resultaat van de tot dusver geleverde inspanningen.

3.2. Intensiteit en diepgang van de werking van de interne markt als maatstaven voor de analyse van de resultaten

3.2.1. Hoever is de interne markt al gevorderd in Europa? In de Mededeling van de Commissie wordt van de werking van de interne markt een inventaris opgemaakt. In bepaalde sectoren en bij bepaalde actoren moet de doeltreffendheid van de ondernomen acties welhaast uitzonderlijk groot worden genoemd. Op het gebied van vrijheid van verkeer en kapitaalbewegingen is de integratie al zeer ver doorgevoerd. De door de Commissie als wellicht nog op te heffen belemmeringen van het vrije verkeer van grote industriële en financiële concerns gebrandmerkte problemen, veranderen zelfs in investeringskansen. Voor deze concerns en tal van bedrijven die qua dimensie aan de interne markt zijn aangepast, is de intensiteit van de werking van de interne markt zeer groot. Bij een verdere afdaling in de complexe Europese structuur wordt echter duidelijk dat „diepgang” en „intensiteit” omgekeerd evenredige parameters zijn: toename van de ene parameter betekent een afname van de tweede. Deze vaststelling moest dan ook wel een van de maatstaven worden voor deze analyse: de werking van de interne markt dient te worden gemeten tot op de

laatste onderneming, de laatste consumenten, de laatste actoren in de interne markt.

3.2.2. Een dergelijke maatstaf gaat niet te ver: die conclusie zou wel kunnen worden getrokken als bij de analyse zou worden uitgegaan van een Europa waarin van de interne markt t.a.v. de optimalisering van het gebruik van de economische hulpmiddelen wel een aanzienlijk, maar desalniettemin aan beperkingen gebonden resultaat kon worden verwacht.

3.2.3. Het Comité heeft echter als ideaal een groter en sterker Europa, dat — ook in sociaal opzicht — nog verder is geïntegreerd: het bewijs van het tegendeel is wel dat de ondernemingen die het meest intensief van de werking van de interne markt profiteren, uiterekend die zijn welke zich toch al van de ene naar de andere lid-staat konden verplaatsen, óók los van de toepassing van de gemeenschappelijke regels. Daarentegen worden de grootste beperkingen, de hoogste kosten van de naleving van de regels en de grootste problemen als gevolg van de traagheid en besluiteloosheid van regeringen en nationale bestuurlijke instanties, meestal door de actoren gedragen voor wie het altijd al moeilijk was zich vrij te verplaatsen. Vooral de kleine en middelgrote bedrijven, die de Europese productiestructuur voor een groot deel bepalen en die — nu de grote ondernemingen volop verwickeld zijn in een moeizaam herstructureeringsproces — een concrete bijdrage zijn blijven leveren aan de instandhouding van de werkgelegenheid en de groei van de economie, dreigen niet alle voor hen bedoelde voordelen uit de interne markt te kunnen halen. Vandaar dat de marginale intensiteit de maatstaf is waaraan de werking van de interne markt moet worden gemeten.

3.3. *De tijd die nodig is voor de voltooiing van de interne markt*

3.3.1. De factor tijd (d.w.z. de al verlopen tijd en de tijd die de voltooiing van de interne markt nog vergt) is een andere parameter waaraan de werking van de interne markt moet worden getoetst.

Sinds 1987 is het tempo waarin maatregelen voor de voltooiing van de interne markt zijn genomen, steeds hoger geworden. Is het thans, na negen jaar, mogelijk om de actoren een tijdstip op te geven waarop deze gigantische onderneming definitief tot een goed einde zal zijn gebracht? Een dergelijke datum valt moeilijk „uit te rekenen”, maar er is wel een technische én historische mijlpaal, nl. de invoering van de gemeenschappelijke munt.

3.3.2. Voor die invoering van de gemeenschappelijke munt is de doeltreffende werking van de interne markt een noodzakelijk — zij het op zich ontoereikende — voorwaarde. Het voornemen om de gemeenschappelijke munt in te voeren, behoort tot de meest verstrekkende besluiten van de EU. Daaraan zitten echter zoveel technische haken en ogen dat het, alle tot dusver geleverde intellectuele inspanningen ten spijt, nog steeds onmogelijk is met zekerheid te stellen dat alle aspecten ervan zijn geanalyseerd.

3.3.3. Daarom zouden de kosten wel eens zeer hoog kunnen oplopen als een dergelijke definitieve datum zou worden bereikt alvorens de door de Commissie in het laatste hoofdstuk van haar Mededeling opgesomde maatregelen ten uitvoer zijn gelegd.

3.3.4. Als bovenop de kosten, de onzekerheid en de moeilijkheden waarmee de invoering van de Euro gepaard gaat, ook nog eens problemen komen als gevolg van een niet naar behoren werkende interne markt en de daaruit voortvloeiende kosten, dan zouden de minst geïntegreerde actoren wel eens „op het verkeerde been kunnen worden gezet”. De consequenties daarvan zijn moeilijk voorspelbaar, maar zonder twijfel schadelijk.

3.3.5. Daarom moet de interne markt op het tijdstip waarop de gemeenschappelijke munt wordt ingevoerd, al zo ver mogelijk zijn gevorderd. Dat tijdstip, nl. begin 1999, laat de EU nog nauwelijks twee jaar voor de voltooiing van de interne markt; hoe dan ook moet er voor worden gezorgd dat het integratieproces t.a.v. de resterende problemen gelijk op blijft lopen met de invoering van de gemeenschappelijke munt.

Het Comité is derhalve ingenomen met de toezegging van de Commissie om tijdig vóór de invoering van de gemeenschappelijke munt een actieprogramma voor de voltooiing van de interne markt voor te stellen, zoals het Comité al in 1995 had gevraagd.

3.3.6. Volgens het Comité is het MKB het grootste slachtoffer van de resterende problemen en obstakels. Als gevolg daarvan hebben kleine en middelgrote bedrijven niet alle voordelen kunnen genieten die van de interne markt mochten worden verwacht. De inspanningen van de wetgever moeten dus vooral zijn gericht op maatregelen om te komen tot administratieve vereenvoudiging, en meer informatie en doorzichtigheid. Dankzij die maatregelen kunnen de obstakels worden opgeheven en gaan voor alle ondernemingen daadwerkelijk gelijke concurrentievoorwaarden gelden.

3.4. *Financiën: kansen en risico's*

3.4.1. Naast het verband tussen interne markt en monetaire unie speelt logischerwijze ook het verband tussen die monetaire unie en de overige nationale instrumenten van economisch beleid, nl. het fiscaal en begrotingsbeleid, een rol. De koersschommelingen tussen de Europese valuta's fungeren in feite als middel om de aanpassingen door te voeren die nodig zijn als gevolg van de verschillen in structuur en ontwikkeling van de diverse nationale economieën. Aangezien het hier om reële verschillen gaat, vooronderstelt de opheffing daarvan het bestaan van mechanismen die deze bijsturende functie kunnen overnemen, zoals de mobiliteit van de productiefactoren en de compenserende werking van compatibel fiscaal en begrotingsbeleid. Alleen op die manier kunnen de doelstellingen inzake convergentie van de nationale economieën in de EU worden bereikt.

3.4.2. Dat het fiscaal beleid van de lid-staten enige verschillen vertoont, is een feitelijk gegeven in de EU. Toch wordt het steeds duidelijker dat door de globalisering van de markten en de wereldwijde mobiliteit van het kapitaal de doeltreffendheid van nationale maatregelen zonder overleg tussen de lid-staten beperkt blijft. Dat is al vastgesteld in het advies dat het Comité vorig jaar over de interne markt heeft uitgebracht.

3.4.3. Het behoeft geen betoog dat fiscale vraagstukken erg gevoelig liggen. Een eerste bewijs daarvan is dat besluiten over belastingvraagstukken eenparigheid van stemmen vereisen. In beginsel kan het Comité daarmee instemmen, maar de gevolgen van het voortdurend uitblijven van besluiten op dat gebied mogen niet worden onderschat: wellicht zou het beter zijn om in ieder geval voor de belangrijkste vraagstukken besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in te voeren. Het gevaar is namelijk niet denkbeeldig dat de hierboven genoemde „feitelijke” verschillen in nationale belastingmaatregelen en sociale wetgeving op verkapte wijze tot oneerlijke concurrentie tussen de lid-staten leiden. Zo noemt de Commissie in haar Mededeling het voorbeeld van de belasting op kapitaalopbrengsten die de markt nog steeds ernstig verstoort, vooral i.v.m. de werkgelegenheid.

3.4.4. Andere in het oog springende voorbeelden van in het Witboek voorziene, maar desalniettemin nog niet genomen maatregelen zijn een op het beginsel van herkomst gebaseerd BTW-stelsel, de afschaffing van de dubbele belasting en, meer in het algemeen, de harmonisatie van de vennootschapsbelasting. De overstap naar een samenhangend en sterk in de interne markt geïntegreerd EU-stelsel van indirecte belastingen zou dus het eerste belangrijke signaal zijn dat belastingen niet noodzakelijkerwijs uitsluitend en alleen onder de bevoegdheid van de nationale overheden behoeven te vallen. Het Comité brengt over deze materie een apart advies uit.

3.4.5. Het Comité uit dan ook uitdrukkelijk de wens dat, uitgaande van de richtsnoeren voor belastingen die de Commissie met het oog op de voltooiing van de interne markt in de actielijnen heeft opgenomen, een brede discussie op gang kan worden gebracht over bepaalde specifieke, in EU-verband gecoördineerde belasting- en begrotingsmaatregelen.

3.5. Actoren en regelgeving

3.5.1. De werking van de markt is aan een geheel van regels gebonden: het is onmogelijk de interne markt te bespreken zonder naar de bestuurlijke instanties van de overheid te verwijzen. De actoren hebben de interne markt weliswaar grotendeels geaccepteerd, maar hetzelfde kan moeilijk worden gezegd van de overheidsdiensten in de EU-lid-staten en de andere EER-landen: in de elf jaar die sinds de goedkeuring van het Witboek zijn verstreken, is nauwelijks meer dan de helft van de daarin genoemde maatregelen overal in nationale wetgeving omgezet, en dan vaak ook nog met grote verschillen in de toepassing daarvan.

3.5.2. Een prioriteit voor de toekomstige acties op dit gebied moet dan ook zijn dat de overheidsdiensten volop en actief bij de verwezenlijking van de interne markt worden betrokken. In dat opzicht zouden de actoren, die dagelijks te maken hebben met problemen bij de omzetting en toepassing van de EU-regelgeving, zelf voor een doorbraak kunnen zorgen. De kans daarop wordt echter sterk beperkt doordat de middelen om op doeltreffende wijze zijn rechten te doen gelden,

ontbreken. Ondanks de grote vooruitgang die op dit gebied is geboekt, blijft het ook nu nog moeilijk voor particulieren om toegang te verkrijgen tot de diverse rechtsstelsels. Naar verhouding is het gemakkelijker verhaal te halen bij de Commissie, maar de reacties laten ook daar nog lang op zich wachten.

3.5.3. Daarnaast lijkt de bereidheid van de lid-staten en de andere EER-landen om de nationale wetten te vereenvoudigen, niet groot. Dat geldt bijvoorbeeld voor de technische normen, maar in de sector diensten van algemeen belang, waar deze landen nog steeds uiteenlopende benaderingen volgen, is ook nog heel wat werk aan de winkel, en zou er om te beginnen een duidelijke definitie voor die diensten moeten komen. Hoe kwalijk die situatie is, kan niet genoeg worden benadrukt. Zo wegen voor de meeste kleine ondernemingen de kosten van de naleving van de EU-regelgeving, die dikwijls bovenop de nationale regels komt en het geheel alleen maar gecompliceerder maakt, zwaar door.

3.5.4. De nadruk wordt dus gelegd op de wenselijkheid van samenwerking tussen de nationale overheidsdiensten van de EU-lid-staten en de EER-landen onderling en tussen die diensten en de EU, ten einde de voltooiing van de interne markt op doeltreffende wijze nieuw leven in te blazen. Het Comité hoopt dat de Commissie de sociale actoren steeds meer hierbij zal betrekken, zodat ook hun ervaring kan worden benut. In aansluiting daarop spreekt het Comité de wens uit dat de mogelijkheden van de verordening als rechtsinstrument steeds meer worden benut en dat van dat rechtsinstrument steeds vaker gebruik wordt gemaakt. Er zou zelfs kunnen worden overwogen om op gebieden waar de schade voor de ondernemingen van een trage omzetting van EU-regeling het grootst is, richtlijnen goed te keuren met de uitdrukkelijke vermelding van een termijn voor de adequate omzetting ervan: als daarvoor binnen die termijn niet is gezorgd, dan kan de EU alsnog met een verordening ingrijpen.

4. De toekomst van de interne markt

4.1. Uit de conclusie van de Commissie in het laatste hoofdstuk van haar Mededeling komt duidelijk naar voren dat de inzet niet mag verslappen als het erom gaat het programma voor de interne markt volop effect te laten sorteren. Op de noodzaak om ervoor te zorgen dat het EU-recht in de praktijk wordt toegepast, dat alle maatregelen van het Witboek daadwerkelijk worden genomen en dat de nationale en EU-wetten worden vereenvoudigd, is hierboven al gewezen.

4.2. Tot slot moet nog worden benadrukt dat het programma voor de interne markt in een breder kader, nl. het geheel van alle EU-beleidsvormen, dient te worden geplaatst. Zo kan worden gezorgd voor een optimale coördinatie van die beleidsinstrumenten, zodat de EU opgewassen is tegen de uitdagingen op het gebied van de werkgelegenheid en de globalisering van de wereldeconomie.

4.3. Tegen die achtergrond heeft het programma voor de interne markt een speciale rol te vervullen bij de

uitbreiding van bestaande overeenkomsten enerzijds (zoals de overeenkomsten met de EER en met Zwitserland) en bij de procedures ter voorbereiding van de toetreding van de landen van Midden-Europa anderzijds.

5. Net als bij het interne-marktprogramma voor na 1992 volgend op de goedkeuring van de Europese Akte, zou de IGC voor de herziening van het Verdrag ook ten behoeve van het actieprogramma 1999 moeten voorzien in de middelen die nodig zijn voor het welslagen daarvan. Het gaat daarbij met name om de volgende aanpassingen:

- opneming in het Verdrag van een nieuwe „deadline” voor de voltooiing van de interne markt die gelijk opgaat met de invoering van de gemeenschappelijke munt;
- uitbreiding van het aantal werkterreinen waarop in de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluiten worden genomen, door hieronder met name ook het vrije verkeer van personen, douanesamenwerking en alle rechtstreeks met de interne markt verband houdende fiscale kwesties te doen vallen;
- uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschap op het gebied van de intellectuele en de industriële eigendom en t.a.v. bepaalde werkterreinen die thans onder de derde pijler vallen, met name het vrije verkeer van personen en de douanesamenwerking;
- versterking van de bevoegdheden van de Commissie om t.a.v. de werking van de interne markt initiatieven te nemen en toezicht te houden;
- invoering van een gedragscode t.a.v. de werking van de interne markt waardoor de lid-staten tot meer discipline worden aangezet en er voortdurend op toezien dat hun nationale regelgeving niet in strijd is met de regelgeving van de EU, zodat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat aan de bron belemmeringen ontstaan.

6. Hoorzitting in het gebouw van het Economisch en Sociaal Comité

6.1. Het Comité heeft op 5 maart 1997 een openbare hoorzitting georganiseerd rond het thema: „Welke interne markt voor de gemeenschappelijke munt?” Het doel van deze hoorzitting was:

- na te gaan of de 62 belemmeringen van de intracomunitaire handel die ten tijde van de vorige hoorzitting in juni 1994 nog bestonden, inmiddels zijn verdwenen;
- een bijdrage te leveren aan het actieplan van de Commissie om de interne markt volledig tot stand

te brengen vóór de invoering van de euro in 1999, wat het Economisch en Sociaal Comité sinds 1995 bepleit.

6.2. De vier sessies die zijn gehouden, waren resp. gewijd aan het vrij verkeer van goederen, het vrij verrichten van diensten, de belastingharmonisatie en het vrij verkeer van personen. Daaruit werden de volgende conclusies getrokken:

- De controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap zijn weliswaar voor een groot deel afgeschaft, maar de juridische, technische en fiscale grenzen tussen de landen blijven bestaan.
- Meer dan de helft van de obstakels waarvan in 1994 melding werd gemaakt, bestaat nog. In de andere gevallen werd slechts gedeeltelijk vooruitgang geboekt. Bovendien zijn er nieuwe obstakels ontstaan.
- In de afgelopen jaren zijn er minder communautaire, maar wél meer nationale regels (1 tot 2 per dag) bijgekomen die de handel kunnen belemmeren.
- Voorts gaapt er een grote kloof tussen de Gemeenschapswetgeving en de wijze waarop deze in nationale regelgeving wordt omgezet: de gemeenschappelijke regels — veelal richtlijnen — worden niet volledig en soms niet correct uitgevoerd en laten té veel ruimte voor nationale uitzonderingen en aanvullingen.
- De invoering van een gemeenschappelijke munt is weliswaar een mijlpaal in de totstandbrenging van de interne markt, maar zal de aandacht op de eerder gemelde tekortkomingen en gebreken vestigen. Er moet onmiddellijk actie worden ondernomen om dit te voorkomen.
- De intergouvernementele conferentie over de herziening van het Verdrag moet de noodzakelijke middelen voor deze actie beschikbaar stellen. Bovendien zouden de lid-staten een gedragscode moeten invoeren om het ontstaan van nieuwe obstakels bij de bron aan te pakken. De gebruikers moeten volledige informatie krijgen over hun rechten en hun beroepsmogelijkheden, die gebruiksvriendelijker moeten worden.
- De Europese Commissie moet in haar actieprogramma voor 1999 het begrip „interne markt” nauwkeuriger omschrijven: het moet duidelijk worden op welk gebied volledig uniforme regels gelden, op welk gebied de verschillen tussen de lid-staten onderling worden erkend en op welk gebied de situatie in de lid-staten permanent blijft verschillen. Een vergelijking met de werking van de interne markt van de Verenigde Staten, óók op fiscaal vlak, zou nuttig kunnen zijn, mits rekening wordt gehouden met de specifieke Europese context.

Brussel, 23 april 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Problemen van het MKB bij grensoverschrijdende handelsbetrekkingen en conformiteitsbeoordelingsprocedures”

(97/C 206/15)

Op 26 maart 1996 heeft het Economisch en Sociaal Comité besloten overeenkomstig artikel 23, lid 3, van het Reglement van Orde een advies op te stellen over de „Problemen van het MKB bij grensoverschrijdende handelsbetrekkingen en conformiteitsbeoordelingsprocedures”.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 maart 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Muller, co-rapporteur de heer Folias.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting van 23 en 24 april 1997 (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 79 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Een Europa dat graag „zonder grenzen” wordt, moet bijzondere aandacht besteden aan wat er langs die „af te schaffen” grenzen gebeurt. De intracommunautaire grensregio's beslaan territoriaal gezien een grote oppervlakte van de EU. Dat het communautair beleid over de grenzen heen werkt, is duidelijk; de uitvoering ervan door aan elkaar grenzende lid-staten geeft soms grote verschillen te zien. Deze verschillen, evenals de pogingen om tot integratie en samenhang te komen, worden anders — want directer — ervaren door de burgers van deze regio's, waarvan de politieke, demografische, economische, sociale, culturele, geografische en historische kenmerken niet over het hoofd gezien kunnen worden. De mate waarin de bewoners van deze grensstreken voor invloed van gene zijde ontvankelijk zijn, kan waardevolle informatie verschaffen ten aanzien van de vraag óf eventuele tekortkomingen moeten worden verholpen en zo ja, hóe.

1.2. Het MKB van de Europese Unie⁽¹⁾ is in zijn geheel doorgaans een factor van sociale stabiliteit en economische ontwikkeling. Daarom kan gerust worden gesteld dat het midden- en kleinbedrijf er in beslissende mate toe kan bijdragen dat de grensregio's voortaan een nóg grotere rol gaan spelen als bruggehoofd op de weg naar de interne markt. Deze ondernemingen zijn immers op allerlei terreinen actief. Zij richten zich meestal op een nabije en gemakkelijk te identificeren klantenkring. Zij kunnen zich niet achter een door eventuele afstand geschapen „anonimiteit” verschuilen. Zij moeten zich organiseren en een strategie ontwikkelen om goed te integreren in een grensoverschrijdende regionale markt met zijn eigen dimensie en typische kenmerken.

1.3. Deze bijdrage is echter niet louter van economische en sociale aard, maar kan ook op het gebied van het culturele leven, het uitwisselen van ervaringen, het

zoeken naar „de beste praktijken”, het verbeteren van intermenselijke betrekkingen, alsook wederzijds begrip en respect voor de bijzondere kenmerken van de streek in kwestie, een stimulerende factor zijn. Om een dergelijke bijdrage met succes te kunnen leveren, moet het MKB echter kunnen functioneren in een klimaat en een omgeving die aan de fundamentele eisen voor de werking van de interne markt beantwoorden.

1.4. Het doel van dit advies is dan ook, aan de hand van ter plaatse, tijdens ontmoetingen met rechtstreeks betrokken sociaal-economische partners vergaarde informatie na te gaan in hoeverre aan deze voorwaarden wordt voldaan en van welke aard de problemen zijn waarmee het MKB te maken kan krijgen bij grensoverschrijdende handel.

1.5. Aan de hand van de aldus vergaarde informatie, die is aangevuld met gegevens uit studies die voor een bepaald aantal grensstreken zijn uitgevoerd, kunnen conclusies worden getrokken die voor het hele MKB in deze streken gelden.

1.6. Het Economisch en Sociaal Comité, en m.n. zijn „Waarnemingspost Interne markt”, is van mening dat zo — door na te gaan wat de problemen aan de basis zijn die, zowel door de burgers als het MKB, in de praktijk worden ondervonden — een goed beeld kan worden verkregen van de werking van de interne markt.

1.7. Als vertegenwoordiger van de sociaal-economische kringen in de Europese Unie wil het Comité niet alleen de balans opmaken. Het moet ook een boodschap overbrengen, signalen geven en voorstellen doen aan de Commissie, het Europees Parlement en de Raad voor actie en maatregelen om eventuele problemen op te lossen en bepaalde obstakels uit de weg te ruimen die zouden kunnen verhinderen dat een belangrijk deel van de bevolking niet ten volle de geneugten van de interne markt kan proeven. Deze mensen mogen niet in hun verwachtingen teleurgesteld worden. In verband hiermee zij bovendien verwezen naar enkele van de

⁽¹⁾ De sectoren handel, ambacht, toerisme, diensten, enz.

adviezen van het Comité over de werking van de interne markt. ⁽¹⁾

1.8. Feit is dat de problemen waarmee het MKB in de intracommunautaire grensregio's wordt geconfronteerd niet overal even zwaar wegen en dat de prioriteiten niet overal dezelfde zijn. Toch komen de problemen op vele punten met elkaar overeen. Ook de lid-staten die niet of nauwelijks direct grenzen aan een andere lid-staat of andere lid-staten, hebben in zekere mate met dezelfde problematiek te kampen. De specifieke problemen die het gevolg zijn van deze geopolitieke situatie, mogen niet gebagatelliseerd worden. Zij moeten nauwgezet worden bestudeerd, vooral met het oog op de toekomstige uitbreiding van de EU.

1.9. Bovendien zij erop gewezen dat de problemen met betrekking tot de intracommunautaire handel en de principes van vrij verkeer nu ook — zij het in uiteenlopende vormen — optreden in de landen die het op 1 januari 1994 in werking getreden EER-Verdrag hebben ondertekend, te weten Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, die in dit verband onder de werkingssfeer van de EU vallen.

2. De huidige stand van zaken

2.1. Algemeen

2.1.1. Uit de informatie die tijdens de hoorzittingen in Luxemburg en Innsbruck werd vergaard, blijkt dat er een heleboel problemen bestaan die aandacht verdienen. Aangezien het onmogelijk is in dit advies alle problemen in detail te bespreken, heeft het Comité gemeend er goed aan te doen deze op te nemen in een verslag, dat als bijlage of in de vorm van een samenvatting bij dit advies wordt gevoegd. Dat doet echter niets af aan het belang van de informatie. De problemen die tijdens de twee hoorzittingen naar voren werden gebracht, betreffen o.m. de administratieve lasten en de gezien de omvang en frequentie van de grensoverschrijdende handel veel te strenge voorschriften, de registratieprocedures voor ondernemingen, de onpraktische ecotax-regelingen voor verpakkingen, de fiscale en sociale vertegenwoordiging, de dubbele belastingheffing voor ondernemingen en werknemers, de inadequate beroepsmogelijkheden en de beperkte toegang tot de markt voor overheidsopdrachten.

⁽¹⁾ Strategisch programma voor de interne markt, PB nr. C 304 van 10. 11. 1993, blz. 10.
Verslag inzake de werking van de interne markt, PB nr. C 195 van 18. 7. 1994, blz. 6.
MKB: geïntegreerd programma, fiscaal klimaat en tweede jaarverslag inzake de Europese Waarnemingspost voor het MKB, PB nr. C 102 van 24 april 1995.
Tweede jaarverslag inzake de werking van de interne markt, PB nr. C 39 van 12. 2. 1996, blz. 70.
Derde jaarverslag inzake de Europese Waarnemingspost voor het MKB.
Derde jaarverslag inzake de interne markt, PB nr. C 212 van 22. 7. 1996, blz. 40.
Geïntegreerd programma ten behoeve van het MKB, PB nr. C 56 van 24. 2. 1997.

2.1.2. De hier beschreven problemen zijn vaak problemen die inherent zijn aan het MKB in het algemeen. Zij hebben echter een eigen karakter omdat zij anders worden ervaren en rechtstreeks in verband worden gebracht met regionale, grensoverschrijdende betrekkingen en nationale situaties en alles wat daarbij goed resp. fout kan gaan.

2.1.3. Het pleidooi van het Comité voor een geïntegreerd beleid ten behoeve van het MKB in grensstreken heeft vanzelfsprekend tot doel de werking van de interne markt te verbeteren en de samenhang in Europa te versterken. Veel grensregio's van de EU bevinden zich thans, als gevolg van hun perifere ligging, in een minder gunstige positie ten opzichte van de meer centraal gelegen regio's. Zij verdienen dus bijzondere aandacht met het oog op de bevordering van hun economische groei en verbetering van hun werkgelegenheidssituatie. Hierdoor krijgt het MKB ook de kans zijn actieradius uit te breiden, dat vroeger veelal bij de grenzen met de buurlanden op serieuze obstakels stuitte.

2.1.4. Op initiatief van de beroepsorganisaties van het MKB en met de steun van de Commissie (met name D.-G. XXIII) zijn diverse onderzoeken en studies uitgevoerd naar de situatie in de betrokken gebieden en de oplossingen die zowel vóór als na de totstandbrenging van de interne markt in 1993 zijn aangedragen. De Waarnemingspost interne markt kan hiervan gebruik maken en hoeft in het onderhavige advies dus niet meer alle gevallen op te sommen waarvan gebleken is dat zij de goede werking van de interne markt in de betrokken sectoren en regio's belemmeren ⁽²⁾.

2.1.5. Uit deze werkzaamheden, verslagen, maatregelen en onderzoeken alsook uit de vergaderingen met de betrokken beroepskringen blijkt min of meer direct dat, afgezien van de obstakels die in paragraaf 2.2 zullen worden besproken, de bedrijven en hun organisaties, althans in een aantal sectoren, als gevolg van het wegvallen van de grenzen en het toepassen van de regels van vrij verkeer een dynamisch beleid zijn gaan voeren dat tot op zekere hoogte door de respectieve overheidsinstanties en de Europese Unie wordt gesteund. ⁽³⁾

⁽²⁾ a) Twaalf in 1995-1996 uitgevoerde studies betreffende kleine ondernemingen en ambachtelijke bedrijven in de grensgebieden.

b) Zeven „Bureaus voor de grensoverschrijdende ontwikkeling van ondernemingen” (Bureaux de Développement Transfrontalier des Entreprises — BDTE), gevestigd in de grensregio's tussen Oostenrijk en Italië, het VK en Ierland, Spanje en Frankrijk, Duitsland en Frankrijk, Duitsland en België, Frankrijk en België, en Italië en Frankrijk, hebben verslag uitgebracht over hun activiteiten.

c) „Ambachtelijke bedrijven en kleine ondernemingen in grensstreken” was een van de hoofdthema's van de Tweede Europese Conferentie van ambachtelijke bedrijven en kleine ondernemingen in Berlijn (26-27 september 1993).

⁽³⁾ Hoorzitting Luxemburg 11 november 1996: Rijnland-Palts, Saarland, Lotharingen, Belgisch Luxemburg, Groothertogdom Luxemburg; Innsbruck 21 november 1996: Oostenrijk, Italië, Beieren.

2.1.6. Gevolgen en vooruitzichten die als positief voor de werking van de interne markt kunnen worden bestempeld:

- het ontstaan van nieuwe expansie- en diversifiëringsmogelijkheden voor dynamische en succesvolle ondernemingen als gevolg van de uitbreiding van hun actieradius, zonder de problemen die een verplaatsing van de onderneming met zich kan brengen;
- de pogingen van het MKB om via bedrijfsaanpassingen het hoofd te bieden aan de scherpere concurrentie binnen een relatief beperkte ruimte en in te spelen op de behoeften en gewoonten van „nieuwe” consumenten;
- maatregelen ter vergroting van het concurrentievermogen hebben mogelijk een uitstralingseffect waardoor men zich bewust wordt van de behoeften aan actie op diverse operationele gebieden, zoals de noodzaak tot aanpassing van de bedrijfsvoering, verbetering van de beroepskwalificaties en optimalisering van het investeringsbeleid, het vinden van de juiste vorm van grensoverschrijdende samenwerking, synergie en informatievoorziening, het onderkennen van gemeenschappelijke problemen en aandragen van oplossingen. Deze positieve benadering wordt geïllustreerd aan de hand van concrete, reeds uitgevoerde maatregelen die vaak gebaseerd zijn op bilaterale akkoorden die in het kader van een partnerschap zijn gesloten;
- nieuwe, complementaire activiteiten in het MKB dank zij een nauwere samenwerking en een grotere diversiteit van de vraag in de grensstreken, met als gevolg de mogelijkheid nieuwe banen te scheppen;
- zowel de flexibiliteits- en mobiliteitsmogelijkheden van het MKB als het potentieel van de structuur, de middelen en de doeltreffendheid van hun beroepsorganisaties en andere steunorganismen die door hun katalysator- en multiplicatoreffect een belangrijke rol spelen, worden uitgebuit;
- het inzetten van de EG-Adviescentra („Euro Info Centres” — EIC), die met de steun van de Commissie tot stand zijn gekomen, en het aanmoedigen van lokale en regionale initiatieven met algemene of sectoriële strekking: informatie- en coördinatiebureaus op specifieke terreinen, zoals de markt voor overheidsopdrachten, technische normen, afvalbeheer en milieubescherming; onderzoek van buitenlandse markten, informatie en bewustmaking op het gebied van export, organisatie van collectieve of individuele deelname aan beurzen in de regio, organisatie van campagnes ter bevordering van samenwerking tussen bedrijven, soms in samenwerking met de onderzoeksinstellingen uit de regio.

2.2. De obstakels

Aangezien het Comité de problemen van het MKB beter wil leren kennen, wil de Waarnemingspost interne markt de nadruk leggen op wat deze ondernemingen werkelijk bezighoudt.

2.2.1. Met de opsomming van de positieve aspecten in paragraaf 2.1.5 wil het Comité geenszins de problemen van het MKB in de grensstreken minimaliseren; deze aspecten werden opgenomen omwille van de objectiviteit van het advies en om een paar voorbeelden te geven van een positieve aanpak die tot verbetering van een bepaalde situatie kan leiden. Na — weliswaar vrij fragmentarische gesprekken — met de betrokkenen ter plaatse, is het Comité tot de volgende conclusies gekomen.

2.2.2. In diverse adviezen van het Comité, en met name in de adviezen van de Waarnemingspost interne markt, is aandacht besteed aan de problemen i.v.m. de werking van de interne markt waarmee het MKB in het algemeen wordt geconfronteerd. Wat de problemen betreft die in het onderhavige advies meer in het bijzonder aan de orde komen, beschikt de Commissie over zeer gedetailleerde beschrijvingen van de moeilijkheden die door het MKB in de grensregio's worden ondervonden. De overheidsinstanties van de betrokken lid-staten kunnen niet voorbijgaan aan deze situatie en ook de leden van het Europees Parlement hebben hiervan kennis genomen. Het Comité hoeft voor dit advies dus niet opnieuw onderzoek te doen.

2.2.3. Sommige van de obstakels of hinderpalen die het Comité meent in grote lijnen te moeten vermelden, hebben onvermijdelijk een algemeen karakter en gelden niet alleen voor het MKB in de grensregio's. Toch kunnen de gevolgen van deze belemmeringen zich hier duidelijker manifesteren, ernstiger zijn of een spoedeisender karakter hebben. Daarom moeten zij vanuit dit oogpunt bekeken worden.

2.2.4. Wanneer i.v.m. de ontwikkeling van de EU en het noodzakelijke openstellen van de grenzen wel eens wordt gezegd dat „de grenzen in ons hoofd zitten”, dan kan men net zo goed zeggen dat de „feiten koppig zijn”, maar dat betekent natuurlijk nog niet dat het niet meer nodig is te zoeken naar de werkelijke en vermoedelijke oorzaken van deze psychologische barrières, waarop trouwens ook is gewezen door de vertegenwoordigers van het MKB waarmee een gesprek plaatsvond.

2.2.4.1. Deze oorzaken kunnen zich op alle niveaus van de besluitvorming of beleidsvoering bevinden. Zij kunnen het gevolg zijn van ontoereikende informatie in een „specialistisch” jargon dat voor de leek moeilijk te begrijpen is en een normaal begrip van de voor- en tegenspoed van de Europese eenwording in de weg staat. Zij kunnen het resultaat zijn van een onnauwkeurige of zelfs foute beoordeling van de stand van zaken en, in het onderhavige geval, van de mate waarin de interne markt in het dagelijks leven van de burgers en het MKB in de grensregio's doorwerkt. Zij kunnen voortvloeien uit een relatief gebrek aan aandacht voor de signalen uit alle geleidingen van de maatschappij.

2.2.4.2. Zij zijn het gevolg van té uitgesproken of té speculatieve standpunten of politieke verklaringen in de media, die onnodig hoop wekken of juist een gevaarlijk negatief effect hebben. Zij sproeten vaak voort uit

een gereserveerde houding ten aanzien van eventuele politieke, economische, sociale of culturele veranderingen, ten aanzien van een onbestemde verandering in vaste gewoonten of standpunten.

2.2.4.3. Het beperken van de invloed of het uitschakelen van deze belemmerende factoren is een tijdrovend en moeilijk karwei. Alleen concrete, positieve en herhaalde actie kan met (het effect van) deze factoren afrekenen. In het geval van het MKB betekent dit dat er een klimaat moet worden gecreëerd waarin het MKB wordt aangemoedigd in zijn eigen grensregio het voortouw te nemen en de obstakels op eigen initiatief en op eigen kracht te overwinnen.

2.2.5. Behalve deze psychologische barrières zijn er obstakels die inherent zijn aan het MKB en die hen van de grote ondernemingen onderscheiden, vooral wanneer het om regionale grensoverschrijdende aangelegenheden gaat. Hoofden van kleine en middelgrote ondernemers die geïnteresseerd of genoodzaakt zijn met hun activiteiten de grens over te gaan, kunnen struikelen over zaken als de geringe omvang en zwakke structuur van hun onderneming, het gebrek aan informatie over de markt in het buurland, het gebrek aan ervaring met handelspraktijken, gebrek aan strategische begeleiding en adequate opleiding, gebrek aan financiële middelen en onwetendheid over de steun die langs diverse kanalen wordt geboden, terwijl ze ook voor de talrijke procedures, administratieve rompslomp en voorschriften kunnen terugschrikken. Het is duidelijk dat door de nationale overheden en de beroepsorganisaties, eventueel met steun van de Commissie, meer adequate maatregelen moeten worden getroffen.

2.2.6. In de grensstreken komen belemmeringen voor die verband houden met de geografische, historische en politieke situatie, welke bepalend kan zijn voor de vraag óf en in welke mate er zoiets als een „grensoverschrijdende cultuur” bestaat. Deze cultuur levert — eventuele taalkundige problemen daargelaten — een belangrijke bijdrage aan de grensoverschrijdende integratie en de mogelijkheden tot marktpenetratie van de kleine en middelgrote ondernemingen. In het geval van grensregio's of gebieden die niet zo'n grensoverschrijdende cultuur kennen, zou in de diverse ontwikkelingsprogramma's rekening moeten worden gehouden met de gewenstheid systematisch te werken aan de bevordering van een economische structuur waarin plaats is voor allerlei kleine en middelgrote ondernemingen. De vertegenwoordigers van het MKB moeten worden betrokken bij het opstellen en uitvoeren van die programma's. Zo schijnt in het kader van de onderhandelingen over een beter gecoördineerd en meer samenhangend grensoverschrijdend regionaal beleid in de regio „Saar-Lor-Lux” (Duitsland, Frankrijk, België, Luxemburg) te worden gedacht aan de oprichting van een interregionale sociaal-economische raad, die ervoor kan zorgen dat de sociaal-economische kringen meer rechtstreeks worden betrokken bij het uitvoeren van dit beleid.

2.2.7. Uit onderzoek naar de integratie in de grensregio's blijkt dat de wettelijke en bestuursrechtelijke obstakels en vooral de problemen i.v.m. de omzetting en toepassing van de desbetreffende bepalingen, zoals overigens in alle regio's van de EU, een belangrijke plaats innemen. In de grensregio's wordt men voortdurend met deze — storende — obstakels geconfronteerd. Soms nemen zij groteske vormen aan en dwingen de onderneming ertoe ofwel zijn activiteiten te staken ofwel te trachten de hindernissen te omzeilen met middelen die weliswaar slim zijn gevonden maar niet door de beugel kunnen omdat zij tot discriminatie en concurrentievervalsing leiden. De talloze moeilijkheden die worden signaleerd, houden vaak verband met de complexiteit van de communautaire wetgeving en de uitvoeringsbepalingen ervan. In dit verband wordt nadrukkelijk verzocht de administratieve rompslomp te verminderen en de procedures te vereenvoudigen, m.n. wat het „Intrastat”-systeem betreft.

2.2.7.1. Verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lid-staten in kwestie, m.n. op het gebied van belastingen, sociale zekerheid, arbeidsrecht en de regels inzake openbare terinzagelegging („commodo et incommodo”), kunnen belangrijke problemen veroorzaken, en zelfs onoverkomelijke obstakels vormen indien zij tot discriminatie en oneerlijke concurrentie leiden en worden gebruikt om excessieve administratieve verplichtingen te rechtvaardigen.

2.2.8. In het geval van het MKB in de grensregio's zijn het de administratieve belemmeringen, de moeizame procedures en de beperkte beroepsmogelijkheden die de meeste zorgen en teleurstelling over de ontwikkeling van de Europese Unie veroorzaken. Het Comité wijst er nadrukkelijk op dat de nationale, regionale en lokale overheden bij de uitvoering van de bestaande regelgeving meer vrijheid moet worden gegund.

2.2.8.1. Op het stuk van de vrije toegang tot de markt in de naburige grensmarkten en op dat van de diverse vestigingsvormen (vaste vestiging, dienstverlening voor bepaalde tijd of gedurende bepaalde periodes), ondervinden de bedrijven tal van moeilijkheden die zij vaak als haarkloverij en discriminatie ervaren, omdat de voorschriften vooral gelden voor ondernemingen van buiten de regio.

2.2.9. Het kennelijk onuitputtelijke onderwerp van technische normen is uit en te na besproken in het advies van het Economisch en Sociaal Comité (CES 690/96; rapporteur: Jaschick) over „De wederzijdse erkenning van technische normen”⁽¹⁾, dat werd gevolgd door getuigenissen tijdens de hoorzittingen in Stockholm en Milaan in januari 1996. In bovenvermeld advies heeft het Comité de „pogingen” om de technische handelsbarrières te slechten onder de loep genomen, de huidige situatie in kaart gebracht en een aantal aanbevelingen voorgesteld. Deze aanbevelingen gelden nog steeds.

2.2.9.1. In 1985 bestonden in de toenmalige EEG naar schatting meer dan 100 000 verschillende nationale

(1) PB nr. C 212 van 22. 7. 1996.

technische specificaties. Bovendien worden jaarlijks gemiddeld meer dan 450 nieuwe nationale technische produktnormen aangemeld bij de Commissie. Als dat zo doorgaat, zal de interne markt een ongrijpbare utopie worden en zal in feite tussen twee kwaden moeten worden gekozen: ofwel hogere produktie- of aanpassingskosten ofwel totaal geen exportmogelijkheden. Er zij op gewezen dat 76% van de waarde van de intracommunautaire handel aan verplichte technische specificaties moet voldoen.

2.2.9.2. Technische voorschriften kunnen hun weer­slag hebben op ontwerp-, produktie-, verkoop-, mar­keting- en servicekosten en -beleid, en kunnen zo de ondernemingsactiviteiten die zij geacht waren te steunen, ondermijnen. De gevolgen voor het MKB van al deze voorschriften die voortvloeien uit diverse benaderings­wijzen worden pas echt duidelijk wanneer men bedenkt hoever de harmonisering al gevorderd is. (1)

2.2.9.3. Sectoren met activiteiten die in hun grens­overschrijdende handelsbetrekkingen ernstig worden getroffen, zijn:

- Bouwproducten en aanverwante diensten: gebrek aan geharmoniseerde normen; bouwvoorschriften; bouwregelgeving; bouwnormen; technische voor­waarden/instructies; veiligheidsmaatregelen voor in­stallaties (electriciteit, gas, loodgieterswerk, enz.);
- Voedingsmiddelen (brood en banket — vlees — zui­vel): veterinaire wetgeving; per land verschillende toegestane ingrediënten; opslagvereisten tijdens de distributie; facturering; etikettering; registratie­voorschriften.

2.2.9.4. Andere sectoren die in het algemeen — en dus ook in de grensoverschrijdende handel — door allerlei technische belemmeringen worden gehinderd, zijn:

- Farmaceutische producten: nationale vergoedings­regelingen; prijscontrole; verboden stoffen; re­gistratieprocedures.
- Motorvoertuigen: verschillen in belastingheffing; ouderdom van tweedehandsauto's.
- Machines: hoge kosten van testen en conformiteits­beoordeling; verschillen in voltage; verschillen in gasvoorziening; verschillende soorten stekkers.

(1) — 34% van de handel is al geharmoniseerd volgens de oude aanpak (gedetailleerde harmonisering);
 — voor 17% van de handel wordt de nieuwe aanpak thans of zal deze binnenkort worden toegepast;
 — 25% van de handel is onderhevig aan nationale technische voorschriften, zonder dat er sprake is van harmonisering; hiervoor geldt dus het beginsel van wederzijdse erkenning;
 — 19% van de handel valt onder afspraken over weder­zijdse erkenning, maar de helft daarvan (10%) betreft producten die al zijn geharmoniseerd volgens de nieuwe aanpak;
 — voor slechts 15% van de handel is noch van harmonise­ring noch van wederzijdse erkenning sprake.

— Speelgoed: belemmeringen t.a.v. advertentiemetho­den; veiligheidsvoorschriften.

— Medische apparatuur.

2.2.10. Afgezien van de technische voorschriften die het Comité in diverse adviezen heeft kunnen behandelen en rekening houdend met de hierboven vermelde terreinen waarop het MKB in meerdere of mindere mate problemen ondervindt, kunnen de volgende problemen worden genoemd waarmee meer in het bijzonder de kleine en middelgrote ondernemingen in de grensstreken te maken kunnen krijgen:

2.2.10.1. Doordat jaarlijks ongeveer 500 productnor­men worden vastgesteld, terwijl de desbetreffende toe­passings- of uitvoeringsvoorschriften pas veel later volgen, ontstaat een onzekere situatie waarvan bedrijven die dagelijks over de grenzen heen handel drijven, aanzienlijke schade kunnen ondervinden. Zij moeten zich aan relatief korte termijnen houden en kunnen zich geen weifelachtigheid of vertraging ten gevolge van onnauwkeurige technische voorschriften, permitteren.

2.2.10.2. Technische voorschriften die verband hou­den met veiligheidsnormen voor b.v. gasinstallaties, electriciteitsleidingen en diverse andere constructieon­derdelen kunnen problemen veroorzaken omdat de bestaande, specifieke regelgeving in sommige landen afwijkt van die in het buurland. In dergelijke gevallen moet worden onderzocht of van discriminatie of concu­rentievervalsing kan worden gesproken.

2.2.10.3. Het MKB in de grensstreken gaat er in het algemeen van uit dat de technische voorschriften in de buurlanden steeds doorzichtiger zullen worden. Afgezien van het taalprobleem kunnen zich andere obstakels voordoen op het gebied van de omschrijving en interpre­tie van communautaire of nationale technische regel­geving, waardoor de grensoverschrijdende betrekkingen worden belemmerd.

2.2.10.4. Het kan nuttig zijn in de grensstreken, eventueel in samenwerking met technische en onderzoek­instellingen, na te gaan wat de mogelijkheden en de beste vormen van grensoverschrijdende samenwerking zijn op het gebied van de overdracht van nieuwe technologieën.

3. Voorstellen

3.1. Onverminderd de voorstellen die het ESC in een zestigtal adviezen over de interne markt heeft gedaan, onverminderd de talloze aanbevelingen die de Waar­nemingspost interne markt sinds zijn oprichting in 1994 (2) heeft geformuleerd en ter aanvulling van de

(2) De interne markt in 1993, PB nr. C 393 van 31. 12. 1994.
 De interne markt in 1994, PB nr. C 39 van 12. 2. 1996.
 De interne markt in 1995, PB nr. C 212 van 22. 7. 1996.
 De commerciële communicatie in de interne markt, PB nr. C 66 van 3. 3. 1997.
 Technische normen, PB nr. C 212 van 22. 7. 1996.
 De markt voor overheidsopdrachten, PB nr. C 212 van 22. 7. 1996.
 Geëncrypteerde diensten.

conclusies die uit de verschillende, deels in samenwerking met de Commissie verrichte onderzoeken, studies en analyses kunnen worden getrokken, wil het ESC nadrukkelijk wijzen op diverse acties en maatregelen die de hierboven beschreven situatie kunnen verbeteren. Deze maatregelen moeten op de verschillende niveaus, binnen het kader van ieders bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden, worden genomen.

3.2. Op EU-niveau

3.2.1. In de verslagen van de Commissie over de interne markt wordt doorgaans melding gemaakt van en worden conclusies getrokken m.b.t. macro-economische problemen. Het Comité heeft absoluut geen kritiek op deze benadering wanneer het gaat om de beoordeling van de resultaten van de voltooiing van de interne markt. Het Comité denkt echter wél dat meer moet worden gekeken naar de situatie zoals die overal in Europa in de praktijk van het leven van alledag, wordt ervaren. „Kleinigheden” kunnen immers belangrijk zijn voor de ontwikkeling van „belangrijke zaken”. De adviezen die het Comité zou willen formuleren m.b.t. de specifieke problemen verdienen derhalve de aandacht van de Commissie en de Raad.

3.2.2. Daarvoor moet echter eerst korte metten worden gemaakt met een aantal „afbakeningen” die bij de Commissie schijnen te bestaan en die een systematische, op coördinatie, integratie en samenwerking gerichte aanpak kunnen verhinderen. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar het dringende verzoek van de betrokken kringen om een vademecum voor het MKB in de grensregio's uit te geven. Gezien de vele communautaire maatregelen en acties (regionaal ontwikkelingsbeleid, structuurfondsen, cohesiefonds, geïntegreerd programma voor het MKB, milieubescherming w.o. afvalbeheer, vrij verkeer en vrije vestiging, wederzijdse erkenning van diploma's en kwalificaties, sectoriële liberalisering, de markt voor overheidsopdrachten, belastingheffing, mededingingsbeleid enz.) is daartoe uiteraard een doeltreffende samenwerking tussen de diverse directoraten-generaal geboden. De Euro Info Centres zouden hierbij een handje kunnen helpen.

3.2.3. Het Comité staat achter de opzet van „grensoverschrijdende ontwikkelingsbureaus”, naar het voorbeeld van de Bureaus voor de grensoverschrijdende ontwikkeling van ondernemingen (Bureaux de Développement Transfrontalier des Entreprises-BDTE) die in Frankrijk en België met medewerking van de Commissie zijn opgezet. Dit soort initiatieven verdient meer steun, vooral in de regio's die niet over de nodige organisatorische structuur beschikken. Deze bureaus zouden volledig onafhankelijk van de nationale overheid moeten kunnen werken en zouden hulp moeten krijgen van de nationale en regionale bureaus van de Commissie en de Euro Info Centres. Zij moeten bij de communautaire autoriteiten aan de bel kunnen trekken indien er sprake is van obstakels die de goede werking van de interne markt belemmeren en moeten, indien nodig, een klacht kunnen indienen bij de bevoegde instanties.

3.2.4. Het Comité heeft alle waardering voor de recente pogingen van de Commissie om de coördinatie

van de activiteiten te verbeteren. Voorts constateert het tot zijn genoegen dat de Commissie en de Raad het belangrijk vinden dat in de diverse communautaire beleidslijnen meer rekening wordt gehouden met het MKB. Het Comité hoopt dat deze positieve opstelling niet wordt ondermijnd door een miskenning van de problemen in de grensstreken.

3.2.5. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook om bij het opstellen van diverse documenten die voor 1997 op de agenda staan rekening te houden met de overwegingen in dit advies. Hierbij valt b.v. te denken aan de door D.-G. XVI uit te werken aanbeveling inzake de versterking van de grensoverschrijdende samenwerking en betreffende de resultaten en vooruitzichten van de interregionale samenwerking, alsook aan een mededeling over het regionaal en het concurrentiebeleid.

3.2.6. In de verschillende programma's die de Commissie ten behoeve van het MKB heeft uitgewerkt moet naar meer openheid worden gestreefd en moet worden getracht de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen beter af te stemmen op de specifieke situatie in de grensstreken (programma's Leonardo, Socrates, Craft, Brite-Euram, Interreg, Leader, Adapt, Urban, Interprise, Eures, Lingua, Structuurfondsen, enz.).

3.2.7. De samenwerking met de Commissie op dit gebied zou waarschijnlijk verbeterd kunnen worden door aan D.-G. XXIII (verantwoordelijk voor het MKB) een overkoepelende en coördinerende functie toe te kennen welke met name ook de taak zou inhouden om een systeem voor de uitwisseling van informatie en voor overleg met de Waarnemingspost interne markt van het ESC op te zetten.

3.2.8. Het Comité verzoekt de Commissie ervoor zorg te dragen dat ook vertegenwoordigers van het MKB, die weten met welke praktische problemen de ondernemers in de grensstreken te kampen hebben, bij de toekomstige werkzaamheden in het kader van het SLIM-initiatief worden betrokken. Dat geldt eveneens voor de codificatie van de EU-regelgeving, die steeds dringender wordt.

3.2.9. In de mededeling van de Commissie over „De invloed en doeltreffendheid van de interne markt” (COM(96) 520 def. van 30 oktober 1996) wordt gewag gemaakt van een actieprogramma dat o.a. de nog bestaande obstakels uit de weg moet ruimen. Wil dit programma effect kunnen sorteren, dan moet een vorm van overleg worden gevonden waarbij rekening wordt gehouden met de speciale situatie in de grensstreken.

3.2.10. Door de gebrekkige klachten- en beroepsregeling voor ondernemingen, het gebrek aan snelle, gemotiveerde en doeltreffende follow-up en het relatieve onvermogen van intermediaire organisaties als het om obstakels gaat, verliezen het MKB en zijn vertegenwoordigers het vertrouwen dat zij in de EU zouden willen stellen. Er moet een adequate beroepsregeling komen, die uiterlijk met het door de Commissie aangekondigde actieprogramma inzake de werking van de interne markt wordt ingevoerd. Vooraf moet een onderzoek naar

de huidige situatie op het gebied van klachten- en beroepsregelingen worden uitgevoerd.

3.2.11. De rol van de Euro Info Centres in alle fasen van de informatieverstrekking over de werking van de interne markt moet duidelijker worden gedefinieerd. Het is hierbij van belang dat de gegevens die door de bevoegde instanties op verzoek van de EIC worden verstrekt, overeenstemmen en betrouwbaar zijn. Ook zou het nuttig kunnen zijn naar samenwerking tussen de EIC van het MKB en de EIC voor verbruikers te streven.

3.2.12. De Commissie zou op korte termijn en in samenwerking met de Waarnemingspost interne markt van het ESC een systeem van periodieke, doch regelmatige raadpleging van de Euro Info Centres, de Bureaux de Développement Transfrontalier des Entreprises en de betrokken beroepsorganisaties moeten opzetten om afspraken te maken over een gemeenschappelijk standpunt, gemeenschappelijke praktijken en doelgerichte acties. Verder lijkt het gewenst na te gaan of de informatie- en adviescentra (First Stop Shops) nog wel nuttig zijn.

3.2.13. Het ESC constateert dat op het onderhavige gebied intermediaire organisaties en hulpverlenende instanties bestaan en dat deze al interessante, vernieuwende initiatieven hebben ontplooid, die echter vaak niet zijn opgemerkt of onderschat worden. Het is zaak het werk van deze instanties te stimuleren.

3.2.14. Om de betrokken partijen aan te sporen tot het opzetten en uitvoeren van acties en programma's ten behoeve van de integratie van het MKB in de grensregio pleit het Comité voor een actie- en stimuleringsprogramma in de vorm van een wedstrijd waarbij een prijs wordt uitgereikt of financiële voordelen worden toegekend voor de „beste praktijken”, die eventueel als voorbeeld kunnen dienen voor andere grensstreken.

3.2.15. In het proces rond de vaststelling en toepassing van technische normen, is het zaak steun te bieden aan organen als NORMAPME, dat verbonden is aan UEAPME (Europese Unie van het Ambacht en van het Midden- en Kleinbedrijf) en tot taak heeft de specifieke problemen van de kleine en middelgrote ondernemingen in het algemeen en die in grensstreken in het bijzonder onder de aandacht te brengen.

3.3. *Op het niveau van de lid-staten en de regionale instanties*

3.3.1. Een groot aantal van bovenstaande tot de Commissie, als directe gesprekspartner van het Comité, gerichte voorstellen moet in de voor te stellen acties worden overgenomen en op het niveau van de lid-staten en de regionale instanties worden gerealiseerd.

3.3.2. Het spreekt voor zich dat de Gemeenschapswetgeving correct moet worden omgezet en toegepast. De nationale autoriteiten moeten er in dit verband op letten dat werkelijk rekening wordt gehouden met de problemen — m.n. die van het MKB — in hun grensregio's.

3.3.3. De lid-staten kunnen via gezamenlijke en doelgerichte acties een bijdrage leveren aan het verminderen van taalkundige problemen.

3.3.4. Door middel van doeltreffende informatie over de (overheids)instanties die als directe en waardevolle gesprekspartner kunnen fungeren, alsook door middel van centralisering van de klachten die door de ondernemingen en hun organisaties bij de lid-staten worden ingediend, moet een uitweg worden gevonden uit de anonimiteit van bepaalde situaties en maatregelen die schadelijk is voor alle partijen.

3.3.5. De lid-staten en de regionale autoriteiten zouden er goed aan doen een duidelijke en herkenbare structuur op te zetten die zich met de ontwikkeling van de betrekkingen met de bevoegde instanties van het buurland/de buurlanden bezighoudt, en een manier te vinden om gemakkelijker tot pragmatische oplossingen en bilaterale akkoorden te komen. Deze benadering is van groot belang om obstakels uit de weg te ruimen die niet altijd het gevolg zijn van afwijkende wettelijke bepalingen en die met pragmatisme kunnen worden benaderd. Net als bij de Commissie, zouden dergelijke in de aanpak van problemen gespecialiseerde diensten, het vertrouwen in de interne markt, dat tanende is, helpen herstellen. De sociaal-economische kringen moeten hierbij dus zoveel mogelijk worden betrokken.

3.3.6. Het Comité is zich ervan bewust dat de regeringen en overheidsdiensten om diverse en min of meer objectieve (verschil in wetgeving en bestuursrechtelijke praktijken) of subjectieve redenen (veranderende gewoonten, gevoel van onzekerheid, protectionistische reacties) nog huiverig of ronduit weigerachtig tegenover dit alles staan. Daarom moeten maatregelen worden uitgewerkt die een beter begrip van elkaars gedrag bevorderen, zodat een *modus vivendi* kan worden gevonden die voor alle betrokkenen aanvaardbaar is. Hierbij moet rekening worden gehouden met de rol van de lokale en regionale overheden alsook met de positieve initiatieven die door de ondernemingen en hun organisaties zijn ontplooid en die niet als marginale acties mogen worden beschouwd, maar juist concrete aanmoediging verdienen.

3.3.7. Hoewel de Commissie van mening is dat met de geldende communautaire regelgeving op bevredigende wijze aan de technische vereisten kan worden voldaan, moet toch worden geattendeerd op de mogelijkheden om bilaterale afspraken te maken die, mits aan bepaalde eisen van overleg wordt voldaan, voor het MKB in de grensregio minder kosten met zich zouden brengen.

3.4. *Op het niveau van de beroepsorganisaties, hulpdiensten en intermediaire organisaties*

3.4.1. Op de rol van de beroepsorganisaties van het MKB bij de ontwikkeling van grensoverschrijdende activiteiten en het positieve effect van hun bewustmakings- en samenwerkingsinitiatieven is hier al verscheidene malen gewezen.

3.4.2. De actiemogelijkheden en de overredingskracht van deze organisaties in de MKB-sectoren zijn echter maar beperkt. En hun invloed wordt nog veel minder als de visie van een „grensoverschrijdende cultuur” voortdurend wordt verstoord door feiten en reacties die spontane acties en toekomstperspectieven de das omdoen. Die acties kunnen in allerlei vormen worden ontplooid. Zij kunnen erop gericht zijn protectionistische tendenzen tegen te gaan en het negatieve effect van ontevredenheid en defaitisme te verminderen. Zij kunnen op diverse terreinen worden gerealiseerd: correcte en directe informatiecampaagnes, het opzetten van strategieën voor ondernemingen die de uitdaging van grensoverschrijdende activiteiten willen aangaan, het steunen van diverse vormen van samenwerking waarbij het nut en de noodzaak van een positieve instelling van alle betrokken partijen wordt benadrukt, verbetering van de regelingen voor investeringskredieten — eventueel met medewerking van financiële of kredietinstellingen die in de grensregio actief zijn —, het aanvoeren van argumenten op grond van een correcte waarneming van de feitelijke situatie vanuit een globalere kijk op de zaken en de ontwikkelingsmogelijkheden. Dit is geen gemakkelijke taak en kan het mikpunt van kritiek uit diverse hoeken worden. Het is derhalve een karwei dat staat of valt met de wil en de kracht om de verantwoordelijkheid voor het steunen van ondernemingen op zich te nemen en het hoofd te bieden aan allerlei moeilijkheden. Ook hier draait het weer om het geloof in een „Europa van de burgers”. Het is de taak van de verantwoordelijke politici in de EU om ervoor te zorgen dat dit geloof intact blijft.

3.4.3. De rechtstreeks betrokken organisaties zouden niet alleen ervoor zorg moeten dragen dat zij een duidelijk idee hebben van de nieuwe mogelijkheden die zich aan bedrijven aanbieden, maar zouden ook de kans moeten grijpen om nieuwe activiteiten op te zetten en te ontplooiën die erop gericht zijn een brede consensus onder alle bedrijven in de sector evenals in de andere sociaal-economische kringen en onder de consumenten in het algemeen, te bereiken, een — misschien nieuwe — rol van bemiddelaar te gaan spelen en hun structuur, geloofwaardigheid en doeltreffendheid te verbeteren.

3.4.4. Deze organisaties moeten zich, uitgaande van de verwachtingen en resultaten van de ondernemingen,

vergewissen van de aandacht, het begrip en de steun van alle gesprekspartners die kunnen bijdragen aan een klimaat waarin de ondernemingen actief kunnen zijn op een grotere grensoverschrijdende markt.

3.4.5. Het Comité verzoekt de Europese beroepsorganisaties van het MKB meer aandacht te besteden aan de problematiek die in het onderhavige advies uiteengezet wordt. Zij kunnen hierbij rekenen op de efficiënte en voortdurende medewerking van het Comité.

4. Conclusies

4.1. In het licht van de hierboven vastgestelde feiten en geformuleerde voorstellen moeten het Comité en zijn Waarnemingspost interne markt een aantal conclusies trekken ten aanzien van de rol die zij kunnen spelen als raadgevend orgaan van de EU dat de sociaal-economische kringen — inclusief het MKB — vertegenwoordigt en als instelling die belast is met het toezicht op de werking van de interne markt.

4.2. Gelet op zijn betrekkingen met de sociaal-economische groeperingen zal het Comité moeten nagaan hoe de informatieuitwisseling met zijn gesprekspartners kan worden verbeterd aangaande de behoeften en mogelijkheden van het MKB in de grensstreken om zich in het ontwikkelingsproces te integreren. Tevens moet worden vastgesteld hoe een meer systematische follow-up van het communautaire beleid en de communautaire programma's, alsook van de resultaten die door de ondernemingen in de grensregio's zijn bereikt, kan worden verwezenlijkt.

4.3. Met behulp van het onderhavige advies, de betrokken conclusies en de te treffen maatregelen hoopt het Comité ten volle zijn rol als directe en bevoorrechte gesprekspartner van de Commissie en het Europees Parlement te kunnen spelen.

4.4. Het Comité zal, in het kader van de hier behandelde materie, ongetwijfeld bekijken op welke manier het het beste kan bijdragen aan het verzamelen en verspreiden van informatie over opgedane ervaringen en vooral over de modelacties die in de verschillende grensstreken van de Europese Unie zijn opgezet.

Brussel, 23 april 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Eerste verslag over de samenhang”

(97/C 206/16)

De Commissie heeft op 23 april 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 het „Eerste verslag over de samenhang”.

De Afdeling voor regionale ontwikkeling, ruimtelijke ordening en urbanisme, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Cal.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Begin november 1996 heeft de Commissie het „Eerste verslag over de samenhang” voorgelegd. Overeenkomstig artikel 130 B van het Verdrag is het de bedoeling dat hierin de balans wordt opgemaakt van „de vooruitgang die is geboekt bij de verwezenlijking van de economische en sociale samenhang” en van „de wijze waarop de diverse in dit artikel bedoelde middelen hiertoe hebben bijgedragen”. Naast de structuurfondsen, de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten wordt in het artikel ook verwezen naar de coördinatie van het economisch beleid van de lid-staten, en „de vaststelling en de tenuitvoerlegging van het beleid en van de maatregelen van de Gemeenschap en de totstandbrenging van de interne markt”. In het voorgaande artikel van het Verdrag wordt de versterking van de economische en sociale samenhang omschreven als het verkleinen van „de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's, met inbegrip van de plattelandsgebieden”. Overigens maakt de economische en sociale samenhang deel uit van de in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag geformuleerde doelstellingen en taken van de Gemeenschap.

1.2. Voor het eerst wordt nagegaan in welke mate het geheel van communautaire en nationale beleidsmaatregelen bijdraagt tot de economische en sociale samenhang, en wordt ook aandacht besteed aan de niet-structurele maatregelen, waaraan andere dan structuurdoelstellingen ten grondslag liggen, maar die niettemin gevolgen hebben voor bepaalde regio's en sociale groepen. De Commissie is haar verplichtingen dus nagekomen, iets wat het Comité alleen maar kan toejuichen. Terloops zij nog opgemerkt dat de opbouw van het initiatiefadvies dat het ESC in februari 1992 heeft uitgebracht over de economische en sociale samenhang (CES 226/92; rapporteur: Masucci), vergelijkbaar is met de opzet van het Commissieverslag.

1.3. Het begrip economische en sociale samenhang is vooral van belang omdat het ten grondslag ligt aan de definitie van de regio's die voorrang moeten krijgen binnen het communautaire structuurbeleid, en ook omdat het het mogelijk maakt de vooruitgang in cijfers te vatten.

1.4. De regionale-steunmechanismen van de EU, die na hun invoering in 1975 geleidelijk verder zijn uitgebouwd, berusten op twee uitgangspunten, nl. dat de economische integratie in Europa in hoofdzaak gekenmerkt wordt door een ongelijkmatige ontwikkeling van de verschillende gebieden, en dat het streven naar een sterke economische en sociale samenhang de spil is van „een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa”.

1.5. De economie van de EU is voortdurend onderhevig aan veranderingen die voortvloeien uit de geleidelijke economische integratie. De voltooiing van de interne markt, die de kroon vormt op het project van 1992, en de opeenvolgende uitbreidingen van de Unie hebben ervoor gezorgd dat de producenten nog meer profijt konden trekken van de dynamiek en de voordelen die — en dat zal niemand nog ontkennen — samenhangen met de internationale economische integratie. Helaas ziet het er ook naar uit dat niet iedereen zijn deel van de koek krijgt. Hiervoor kunnen tal van factoren als verklaringen worden aangevoerd, zoals de nabijheid van de markt, de beschikbaarheid van diensten, de productiviteit van de arbeidskrachten en de invloed van O&TO.

1.6. Het kan gebeuren dat de integratie in de ene regio meer vruchten afwerpt dan in de andere, zodat een ontwikkelingskloof ontstaat, en de regio's die een voorsprong konden opbouwen, uiteindelijk het meeste baat blijven hebben bij de integratie, terwijl de achterstand van de „verliezers” alleen maar groter wordt. Resultaat is dat de economische verschillen tussen de regio's op het hele grondgebied nog groter dreigen te worden.

1.7. Het spreekt evenwel vanzelf dat weer andere factoren een tegengewicht vormen voor deze tendens. Het komt voor dat in „ontwikkelingskernen” in regio's met een ontwikkelingsachterstand opmerkelijke economische successen worden geboekt. Het zwaartepunt van de investeringen wil wel eens van het centrum naar de periferie afglijden, zodat zich daar nieuwe kansen voordoen. Toch lijkt het erop dat investeringen zich ook in decentrale regio's niet verspreiden maar zich op bepaalde punten concentreren.

1.8. Dit contrast tussen de voordelen van de economische integratie enerzijds en de ongelijke verdeling daarvan anderzijds, vormt de bestaansreden van de structuurfondsacties. De fondsen dienen er kortom voor te zorgen dat de landen en regio's die het meest baat hebben bij de integratie, hun steentje bijdragen tot de economische ontwikkeling van landen en gebieden voor wie deze evolutie het minst opbrengt, hoewel zij mede aan de basis liggen van het welslagen van de integratie. De structuurfondsen dienen dan ook te worden gezien als een legitiem middel om de evenwichtige en efficiënte economische ontwikkeling van het hele grondgebied te bevorderen.

Die verbetering van de sociale en economische samenhang is, mede in verband met de bevoegdheidsverdeling binnen de Unie en het subsidiariteitsbeginsel, een taak van alle overheden (communautaire, nationale, regionale en provinciale). Al deze maatregelen moeten ten volle op elkaar worden afgestemd en op één lijn worden gebracht.

1.9. Voorts staan de structuurfondsen symbool voor de solidariteit tussen de burgers van de Unie. De communautaire steunverlening is zinvol wanneer het gaat om versterking van de solidariteit tussen landen en/of regio's die niet in staat zijn de problemen op eigen kracht het hoofd te bieden. Het in de Europese Akte vastgelegde beginsel van economische en sociale samenhang is voor de Unie een duidelijke politieke doelstelling op lange termijn. Een Unie met al te grote verschillen op het vlak van welvaart en werkgelegenheid is tot mislukken gedoemd. De structuurfondsen zijn bedoeld om regio's met een economische achterstand betere kansen te bieden, en vervullen aldus een sleutelrol bij het streven naar meer integratie in de EU.

1.10. De doeltreffendheid van de fondsen hangt evenwel af van de efficiëntie van het overige beleid dat het structuurbeleid ondersteunt. Het grote pluspunt van dit eerste verslag over de samenhang is dat de fondsen worden gezien tegen de achtergrond van het communautaire beleid op andere terreinen.

Tijdens de discussie over de op handen zijnde herziening van de structuurfondsen dient bijgevolg meer aandacht te worden besteed aan hun streefdoel, en aan de vraag hoe de efficiëntie ervan kan worden vergroot.

1.11. De beschikbare cohesiemiddelen moeten op een zodanige manier worden ingezet dat in de achtergebleven regio's een zelfvoedend ontwikkelingsproces met positieve gevolgen voor werkgelegenheid en inkomen op gang wordt gebracht. Overdrachten vanuit de Unie of vanuit de andere regio's binnen de betrokken lid-staten mogen

niet de vorm van permanente subsidies aannemen. De bedoeling is om via verhoging van de productiviteit, bevordering van innovatie, verhoging van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking of verbetering van de infrastructuur steun te verlenen aan levensvatbare bedrijven die meer toegevoegde waarde genereren. Met minder kan geen genoegen worden genomen.

2. Kanttekeningen bij de verschillende hoofdstukken van het verslag

2.1. Globale resultaten

2.1.1. De Commissie concludeert dat de samenhang in de lid-staten in de verslagperiode (1983-1993) is versterkt, aangezien het BBP per inwoner, uitgedrukt in koopkrachtpariteit, in de vier landen die in aanmerking komen voor steun uit het Cohesiefonds het communautaire gemiddelde dichter zijn genaderd.

De verschillen tussen de regio's van de Unie zijn echter zo goed als ongewijzigd gebleven.

2.1.2. Het BBP per hoofd van de bevolking, de parameter die het meest gebruikt wordt om de cohesie te evalueren, is gebaseerd op de definitie van regio's met een ontwikkelingsachterstand, d.w.z. de regio's waar het BBP niet hoger mag liggen dan 75 % van het communautaire gemiddelde.

2.1.3. Dit neemt niet weg dat de globale resultaten met enige omzichtigheid dienen te worden bekeken. Allerhande factoren hebben de cijfers waarop de berekeningen zijn gebaseerd immers gewijzigd. Eerst en vooral was er de Duitse eenmaking, die een onmiddellijke daling van het communautaire gemiddelde tot gevolg had, waardoor het indexcijfer in de cohesielanden (en ook in andere regio's) na 1991 met 1 à 2 procentpunten is gestegen, terwijl ook de toetreding van drie nieuwe landen in 1995 een wijziging van het communautaire gemiddelde tot gevolg had. Ten tweede was er de invoering van de ramingen van de koopkrachtpariteit door Eurostat voor de periode na 1990, zodat de indexcijfers niet alleen de groei van de productie per inwoner weergeven, maar ook de schommelingen van de ruilvoeten en, in mindere mate, de schommelingen van de wisselkoersen.

2.1.4. Dit alles heeft ertoe geleid dat de officiële indexcijfers voor Portugal, Ierland en Griekenland in de jaren '90 een stijging vertoonden die hoger lag dan het verschil in reële economische groei per inwoner tussen deze landen en het communautaire gemiddelde. Daar de indexcijfers van groot belang zijn, zowel ter bepaling van de gebieden die in aanmerking komen voor steun als voor de verdeling van de structuurfondsensteun en voor het globaal overzicht van de resultaten van het cohesiebeleid, zou de Commissie haar methodologie voor de selectie van de regio's van doelstelling 1 moeten verbeteren, en rekening moeten houden met de diverse factoren die ten grondslag liggen aan de schommelingen

van de indexcijfers van de koopkrachtpariteiten van het BBP per capita (evolutie van de reële productie, evolutie van het prijsniveau, gedeeltelijk onder invloed van de monetaire schommelingen en de vertekeningen die ontstaan door de berekeningswijze en de „regionalisering” van de economische activiteiten — b.v. door de aardolie- of gasproductie op de rekening van één enkele regio te schrijven, of door ervan uit te gaan dat alle activiteiten van een bepaald bedrijf zich afspelen binnen het gebied waar dat bedrijf zijn hoofdzetel heeft).

2.1.5. Een vergelijking tussen de ontwikkeling van de situatie in de landen die in aanmerking komen voor steun uit het Cohesiefonds, die samenhangt met de ontwikkeling van de hoofdstedelijke regio's van elk van deze landen, en het communautaire gemiddelde, valt gunstiger uit dan de vergelijking tussen de evolutie van de meest ontwikkelde regio's en de regio's met een ontwikkelingsachterstand in de EU. Uit het verslag blijkt immers dat de ontwikkelingskloof in dit opzicht niet kleiner is geworden. Hoewel in de 25 armste regio's, waar het indexcijfer van 53 gestegen is tot 55, een verbetering merkbaar is ten opzichte van het communautaire gemiddelde, zijn de 25 rijkste regio's in vergelijking met het communautaire gemiddelde opgeklommen van 140 tot 142.

2.1.6. Uit het feit dat de inkomensverschillen tussen de lid-staten, en met name tussen de landen die in aanmerking komen voor steun uit het Cohesiefonds en de overige lid-staten, in tijden van grotere economische groei zijn afgenomen, mag niet worden geconcludeerd dat de samenhang binnen de Unie erop vooruit is gegaan. De berekeningsmethoden hebben nl. aanzienlijke veranderingen ondergaan, de vergelijkingsbasis is veranderd en de theoretische grondslag is ontoereikend als deze te simplistisch wordt gehanteerd.

2.1.7. Het Comité wil aan zijn opmerkingen over de gebruikte berekeningsmethoden en over de invloed van hoofdstedelijke regio's nog toevoegen dat het met grote belangstelling kennis heeft genomen van de opmerkingen van de Commissie over de twee factoren waarop de verschillen tussen de regio's zijn terug te voeren, nl. de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking en het BBP per werkende. Ook de verschillen op deze gebieden zullen immers gevolgen hebben voor de toekomstige doelstellingen van het nationale en communautaire cohesiebeleid.

2.2. *Het beleid van de lid-staten*

2.2.1. De evaluatie van het macro-economisch beleid van de lid-staten blijft beperkt tot de mogelijke gevolgen van de naleving van de nominale convergentiecriteria, die de grondslagen moeten leggen voor stabiliteit en een gunstig investeringsklimaat, dat op zijn beurt zal leiden tot economische groei en uiteindelijk ook tot meer werkgelegenheid. Van eventuele gevolgen van de invoering van de EMU en de budgettaire saneringsmaatregelen voor de cohesie wordt met geen woord gerept, en ook de consequenties van de betrekkingen tussen de deelnemers en kandidaat-deelnemers worden doodge-

zwegen. De Commissie heeft nog steeds geen gevolg gegeven aan het — door het ESC gesteunde — verzoek van het Europees Parlement om na te gaan wat de impact van de EMU op de samenhang zal zijn. Evenmin is onderzocht of het in het Verdrag op te nemen begrip „versterkte samenwerking” gevolgen zal hebben voor de cohesielanden, noch is vastgelegd op welke gebieden deze samenwerking zal worden ontwikkeld. De sectoren die onder de eerste pijler vallen, zoals het beleid inzake economische en sociale samenhang en de interne markt, mogen hoe dan ook niet in aanmerking komen.

2.2.2. Voorts wordt in het rapport vermeld dat een aanzienlijk gedeelte van de nationale begrotingen (40 tot 60 % van het BBP) gereserveerd is voor overheidsuitgaven, terwijl de huidige communautaire begroting (die overeenkomt met 1,2 % van het BIP; 0,45 % daarvan gaat naar het structuurbeleid) niet toereikend is om wezenlijk te kunnen bijdragen aan het wegwerken van de verschillen.

2.2.3. De dienstverlening aan de gemeenschap (die tussen 20 en 30 % van het BBP van de lid-staten vertegenwoordigt) speelt een belangrijke rol bij de herverdeling van de middelen. Deze oefent nl. een positieve invloed uit op het consumptiepeil van de groepen met de laagste inkomens, die door progressieve of proportionele belastingen het minst bijdragen aan de financiering van dit systeem. Het aantal gezinnen dat onder de armoedegrens leeft, kon via deze sociale overdrachten, die een van de pijlers vormen van het Europese sociaal model, worden teruggebracht van 40 naar 15 % van het totaal.

2.2.4. De uitgaven voor economische dienstverlening (die tussen 6 en 14 % van het BBP van de lid-staten vertegenwoordigen) zijn bedoeld om het ondernemingsklimaat te verbeteren en gaan naar bijstand op regionaal niveau, onderzoek en ontwikkeling, werkgelegenheidsbeleid en beroepsopleiding. De verschillen in financiële draagkracht tussen de lid-staten maken dat de nationale steun voor regionale ontwikkeling het hoogst ligt in de meest ontwikkelde landen met een uitgesproken dualistische economie (gelijk aan 4 % van het BIP van de regio's die steun verlenen en 8 % van het BIP van de regio's die steun ontvangen).

2.2.5. Een gevolg van de herverdeling via de nationale begrotingen, zo wordt in het rapport aangestipt, is dat de regionale verschillen in het gemiddelde individuele inkomen 20 tot 40 % lager liggen dan de verschillen in BIP per inwoner op regionaal niveau. Dit is belangrijk, wil men niet uit het oog verliezen dat er een onderscheid bestaat tussen het beschikbare inkomen na de overdrachten, en het product per werknemer. Het is zo dat de werkelijke omvang van de ontwikkelingskloof tussen de regio's zichtbaar wordt.

2.2.6. Niet alleen het macro-economische beleid van de lid-staten is van invloed op de cohesie (via de convergentiecriteria), ook sommige maatregelen van de nationale, regionale of provinciale autoriteiten spelen

een cruciale rol bij het versterken van de cohesie. Deze maatregelen — of het nu gaat om overheidssubsidies, fiscale voordelen, onderwijs en opleiding, O&TO, milieumaatregelen, sociale maatregelen of investeringen in infrastructuur — zijn stuk voor stuk belangrijke componenten van een alomvattend beleid ter versterking van de samenhang.

2.3. Het gemeenschappelijk beleid van de EU

2.3.1. Zoals vermeld in de inleiding van dit hoofdstuk van het verslag ligt aan het gemeenschappelijk beleid een aantal goed afgebakende, specifieke doelstellingen ten grondslag. Uit de resultaten kan en moet evenwel worden opgemaakt in welke omstandigheden deze maatregelen — zij het dan onbedoeld — ook bijdragen tot de economische en sociale samenhang, binnen de grenzen van de initiële doelstellingen.

2.3.2. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is het sectorale beleid van de EU dat de grootste inkomensherverdeling onder de Europese burgers bewerkstelligt. Het prijsbeleid in de landbouw (dat circa 50 % van de middelen op de communautaire begroting opsloort, of bijna 0,6 % van het BBP van de 15 lid-staten) zorgt nl. voor inkomensoverdracht van de rijkste stedelijke gebieden naar het platteland. De kunstmatig hoog gehouden landbouwprijzen van het vroegere GLB werkten evenwel als een regressieve belasting voor de consument, aangezien de gezinnen met de laagste inkomens naar verhouding een groter deel van hun inkomen besteedden aan levensmiddelen, terwijl de overdrachten naar de landbouwers in hoofdzaak ten goede kwamen aan de grootste bedrijven. Het ziet ernaar uit dat de hervorming van 1992, waardoor de steunbedragen nu niet langer gekoppeld zijn aan de productie maar aan de oppervlakte, verbetering heeft gebracht in deze situatie: naar schatting 80 % van de overdrachten komt thans terecht bij 20 % van de landbouwbedrijven, doorgaans dan ook nog de grootste en meest rendabele ondernemingen. Statistieken om deze stelling te staven zijn evenwel nog niet voorhanden.

2.3.3. Voor de overdrachten tussen regio's en/of lid-staten blijkt dat de betalingen in het kader van het EOGFL-garantie in 1995 op de eerste plaats ten goede kwamen aan Frankrijk, met bijna 25 % van het totaal, en verder aan Duitsland en Spanje, met resp. 16 % en 13 % van het totaal, gevolgd door Italië (10 %), het VK (9 %), en Griekenland (7 %).

2.3.4. Het visserijbeleid, waaraan opvallend weinig aandacht wordt besteed in het verslag, blijkt tegenstrijdige gevolgen te hebben voor de cohesie. Enerzijds wordt erkend dat het overgrote deel van de vissers te vinden is in Spanje, Griekenland, Portugal en Zuid-Italië, anderzijds wordt opgemerkt dat de overcapaciteit een vermindering van de visserij-inspanning noodzakelijk maakt, wat negatieve effecten zal hebben voor de werkgelegenheid.

2.3.5. Het programma voor de interne markt en de beleidsmaatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen, die er met name op gericht zijn het vrije

verkeer van kapitaal, goederen en diensten en personen te verzekeren, komen aan de orde in een aantal studies, aan de hand waarvan de Commissie een mededeling heeft opgesteld die momenteel door de Waarnemingspost voor de interne markt bij het ESC onderzocht wordt. In het rapport wordt evenwel niet gerept van deze werkzaamheden.

2.3.6. Overeenkomstig de Verdragsbepalingen inzake concurrentiebeleid, zijn er twee categorieën regio's die aanspraak kunnen maken op regionale steun van de lid-staten, te weten de gebieden waar de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst (art. 92, derde alinea, sub a), en de regio's met andere problemen, in het bijzonder de regio's waar de industrie in verval is (art. 92, derde alinea, sub c). Het concurrentiebeleid heeft niet ten doel de geografische samenhang te versterken, maar wél om marktverstoring te voorkomen of weg te werken, en zo de efficiëntie te verhogen.

2.3.7. Hoewel nagenoeg alle regio's van doelstelling 1 voldoen aan het vereiste in punt a), ligt de situatie voor de regio's van de doelstellingen 2, 5b) en 6 ingewikkelder: de in de bovengenoemde Verdragsartikelen opgenomen definities van de steunregio's stemmen niet volledig overeen met de definities die worden gegeven in het kader van de structuurfondsdoelstellingen.

2.3.8. De hoogte van de toegestane overheidssteun voor investeringen varieert naar gelang van de categorie waartoe de regio in kwestie behoort, maar de budgettaire moeilijkheden van de regio's met een ontwikkelingsachterstand maken dat zij vaak niet van de maximaal toegestane bedragen kunnen profiteren, terwijl andere lid-staten over genoeg financiële draagkracht beschikken om hogere regionale-steunbedragen toe te kennen, zoals wordt vermeld in paragraaf 2.2.4.

2.3.9. Het is belangrijk dat de selectiecriteria voor regionale steun van de structuurfondsen worden afgestemd op de nationale criteria. Er moet dan ook verandering komen in de huidige situatie. Ten eerste moeten de criteria voor de afbakening van de regio's en gebieden die in aanmerking komen voor regionale steun, op EU-niveau worden vastgelegd. Ten tweede moeten de regio's die in aanmerking komen voor bijstand van de structuurfondsen op één lijn worden gesteld met de regio's die door de lid-staten worden voorgedragen voor overheidssteun. Ten slotte moeten de gebieden die op dit moment enkel nationale steun genieten, aansluiten bij of een uitbreiding vormen van de regio's die in aanmerking komen voor steun van de structuurfondsen. De Commissie moet hier strikter toezicht uitoefenen.

2.3.10. Het communautaire budget voor het beleid inzake onderzoek en technologische ontwikkeling vertegenwoordigt circa 4 % van de middelen die de lid-staten uittrekken voor civiel O&O (zo'n 0,05 % van het BIP van de Gemeenschap). Hiermee zijn meteen de beperkingen van dit beleid aangegeven. In het rapport wordt nog maar eens bevestigd dat meer dan de helft

van de Europese O&O-activiteiten zich afspelen binnen een tiental „eilandjes” van de „Europese archipel” tussen Londen en Milaan, waar ook het leeuwendeel van de communautaire kredieten naar toe stroomt. De regio's met een ontwikkelingsachterstand, die het moeten stellen zonder de nodige infrastructuur, laboratoriumapparatuur en geschoolde wetenschappers en ingenieurs, zijn niet toegerust om hoogtechnologische activiteiten met een grotere toegevoegde waarde te ontwikkelen en deel te nemen aan de innovatie. Bij de selectie van de onderzoek- en ontwikkelingsprogramma's moet rekening worden gehouden met de specialisatie van deze regio's, hetgeen de betrokkenheid en toegankelijkheid in de hand zou werken, de interactie tussen de structuurfondsen en het communautaire programma voor O&O zou bevorderen en de verspreiding van de resultaten zou stimuleren, waardoor de ondernemingsstructuur in de regio's met een ontwikkelingsachterstand tot bloei zou kunnen komen.

2.3.11. Het MKB-beleid moet de voornaamste hindernissen voor de ontwikkeling van deze bedrijven, zoals het gebrek aan startkapitaal en geschoolde managers, uit de weg ruimen. In de nieuwe economische context van globalisering van de markten en de algemene invoering van nieuwe technologieën is de toegang van het MKB tot O&O en de diverse bestaande informatiesystemen van kapitaal belang. Ook de bijdrage van de organisaties die het MKB ondersteunen en de versterking van de horizontale en verticale samenwerking van de kleine en middelgrote ondernemingen, zijn van niet te onderschatten belang voor het beleid ter bevordering van het MKB, dat overigens ook altijd door het ESC ondersteund is.

2.3.12. In het hoofdstuk handelsbeleid wordt erkend dat vooral producten uit regio's met de laagste inkomens aan de grens beschermd worden, en dat het grootste gedeelte van de productie die nog onderhevig is aan douaneheffingen, afkomstig is uit sectoren die nagenoeg de helft van de (industriële) werkgelegenheid van Portugal en Griekenland vertegenwoordigen, maar minder dan een kwart in landen als Denemarken en Duitsland. Over het algemeen worden de landen die in aanmerking komen voor steun uit het Cohesiefonds — misschien met uitzondering van Ierland — en bepaalde perifere regio's harder getroffen door de vrijmaking van de buitenlandse handel.

2.3.13. De transeuropese netwerken zijn bedoeld om de coherentie en de doeltreffendheid van vervoer, telecommunicatie en energie te verbeteren en zo bij te dragen tot het verhogen van het concurrentievermogen van de hele Europese economie. De huidige liberalisering en de investeringen in deze netwerken komen evenwel vooral ten goede aan de centrale en ontwikkelde regio's van de Gemeenschap. Laat men alles op zijn beloop, dan zullen de regio's met de belangrijkste markten onevenredig bevoordeeld worden t.o.v. de meest achtergebleven of perifere regio's. De ontwikkeling van lokale netwerken met aansluiting op de transeuropese netwer-

ken is in het belang van de hele Gemeenschap. Door voorrang te verlenen aan het ontsluiten van de meest afgelegen regio's kunnen de TEN de samenhang immers in de hand werken.

2.3.14. In de bespreking van de beleidsmaatregelen die verband houden met de kwaliteit van het bestaan, wordt in het verslag geen onderscheid gemaakt tussen het beleid op het gebied van sociale zaken, milieu, en onderwijs en beroepsopleiding.

2.3.14.1. De tekst over het sociaal beleid is erg beknopt en verward. Zo wordt niet aangegeven welke maatregelen al zijn uitgevoerd, en welke alleen nog maar worden overwogen. De wetgevingsinitiatieven in het kader van het sociaal beleid, dat per definitie gericht is op verbetering van de samenhang, zijn ingevoerd om het vrije verkeer van werknemers te garanderen (hoewel de arbeidsmobiliteit binnen de EU in de praktijk sterk beperkt is), mannen en vrouwen gelijke kansen te geven en een voldoende niveau van veiligheid en gezondheid op het werk te verzekeren (hetgeen heeft bijgedragen tot de cohesie, aangezien de landen die hun werknemers de minste bescherming boden, zich verplicht zagen het beschermingsniveau op te trekken).

2.3.14.2. In het kader van de uitvoering van het sociaal actieprogramma zijn minimumnormen voor sociale bescherming uitgewerkt, waarbij in nagenoeg alle gevallen is uitgegaan van de „kleinste gemene deler” van de bestaande nationale wetgevingen, zodat het effect op de samenhang te verwaarlozen is. Ook de vertraging die is opgelopen bij de goedkeuring van de regels voor onderaanneming over de grenzen heen, heeft de cohesie niet bevorderd. De rol van de sociale partners, die de laatste jaren is versterkt en inmiddels is verankerd in het protocol bij het Verdrag, kan ook op nationaal niveau van invloed zijn. De goedkeuring van de richtlijn over voorlichting en raadpleging van de werknemers in multinationale bedrijven, waarmee de toegang van de werknemers uit de meest perifere regio's vergemakkelijkt werd, heeft eveneens bijgedragen tot een hechtere sociale samenhang binnen de EU. Dit alles komt in het verslag echter niet ter sprake.

2.3.14.3. Het feit dat werkgelegenheid boven aan de communautaire agenda staat, heeft de Commissie al geïnspireerd tot het voorstel voor een werkgelegenheidspact en meer recentelijk ook tot het idee van territoriale werkgelegenheidspacten. Het is evenwel nog te vroeg om hiervan de balans op te maken. Het behoort tot de taken van het Europees Sociaal Fonds om zich bezig te houden met de structurele problemen die samenhangen met het feit dat de scholingsgraad van de werknemers niet is afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt. Maatregelen ter verbetering van de vakbekwaamheid van de beschikbare arbeidskrachten leiden niet rechtstreeks tot nieuwe werkgelegenheid, maar men mag er wel van uitgaan dat een goed opgeleid arbeidsreservoir

investeerders zal aantrekken en de werkgelegenheid dus ten goede komt. Het Europees Sociaal Fonds kan evenwel slechts een klein deel van de middelen die nodig zijn voor het opstarten van op de specifieke behoeften van de regio's toegesneden onderwijs- en opleidingsprogramma's voor zijn rekening nemen. Niettemin biedt het Europees Sociaal Fonds de communautaire instanties de kans om op bepaalde specifieke behoeften van de regio's in te spelen en om de steunverlening van de lid-staten en die van de Unie beter op elkaar af te stemmen.

2.3.14.4. Bij de uitstippeling van het milieubeleid dient overeenkomstig het Verdrag (art. 130 R) rekening te worden gehouden met de samenhang. In het verslag wordt bevestigd dat de cohesielanden over het algemeen een gunstigere uitgangspositie innemen, omdat de vervuiling er lager ligt dan in de ontwikkelde landen, zowel ten opzichte van het BBP als van de bevolking. De inspanningen om een snellere economische groei en convergentie van de productiecapaciteit en het inkomensniveau te bewerkstelligen, brengen daarentegen onvermijdelijk risico's mee voor het milieu. Daarnaast wordt in het verslag echter ook erkend dat de resultaten van de reeds uitgevoerde maatregelen moeilijk in te schatten zijn, en dat de goedkeuring van het pakket nieuwe maatregelen die momenteel worden voorbereid (heffing op energie of koolwaterstoffen, terugdringen van de uitstoot van auto's, toenemend gebruik van hernieuwbare energiebronnen, richtlijnen inzake nitraten, water, en sanitaire basisinfrastructuur), het BBP naar beneden kan trekken, wat vooral tot uiting zal komen in een stijging van de kosten in de landbouwsector en het wegvervoer. Het is trouwens dit argument dat werd aangevoerd als motivering voor de oprichting van het Cohesiefonds en voor het feit dat een aanzienlijk deel van de middelen wordt uitgetrokken om de cohesielanden klaar te stomen voor de uitdagingen van het milieubeleid, die mettertijd alleen maar groter zullen worden.

2.3.14.5. De draagkracht van de bestaande communautaire programma's op het gebied van onderwijs en opleiding is beperkt (circa 0,5 % van de EU-begroting). Hun vernieuwende aard maakt deze programma's gemakkelijker toegankelijk voor jongeren uit de meest ontwikkelde gebieden. Desondanks zijn de studenten uit de cohesielanden sterk vertegenwoordigd.

2.3.14.6. Tot slot zij er nog op gewezen dat de stelling in de conclusies van dit hoofdstuk, als zouden de cohesielanden het meest profiteren van het GLB en het O&TO-beleid, niet door de analyses wordt gestaafd!

2.4. *Het structuurbeleid van de Gemeenschap*

2.4.1. Op de eerste plaats wordt er in het verslag op gewezen dat de vier structuurfondsen en het Cohesiefonds meer dan een derde van de communautaire begroting en nagenoeg 0,5 % van het communautaire BIP vertegenwoordigen. Daarbij wordt uitgegaan van de vooruitzichten die in het compromis van Edinburgh

op basis van het pakket Delors-II zijn vastgelegd. In werkelijkheid echter blijkt uit cijfers van 1995 dat de uitgaven voor structurele maatregelen overeenkomen met 0,38 % van het communautaire BIP. Ook de voor de begrotingsjaren 1996 en 1997 vastgelegde betalingskredieten tonen aan dat de totale uitgaven voor structuurmaatregelen resp. 0,38 en 0,37 % van het bruto intern product van de EU vertegenwoordigen. Daarnaast wordt in de financiële vooruitzichten van Edinburgh bepaald dat de vastleggingskredieten 0,46 % van het communautaire BIP moeten bedragen. De macro-economische impact op de totale communautaire economie zal dan ook gering zijn. Voor de cohesielanden ligt de zaak anders, omdat de overgemaakte bedragen hier wél zwaar doorwegen op het BIP en de investeringen, en de economische groei aldus extra stimuleren (ongeveer 0,5 procentpunt). Bovendien zijn de fondsen in staat gebleken de economie nieuw leven in te blazen, en hebben zij in bepaalde gevallen tot een opmerkelijke toename van de directe buitenlandse investeringen in de cohesielanden geleid en zo de modernisering in de hand gewerkt.

2.4.2. Eerste prioriteit van het communautaire structuurbeleid (doelstelling 1) is de ontwikkeling en structurele aanpassing van de gebieden met een ontwikkelingsachterstand, met inbegrip van de plattelandsgebieden, waar circa 26 % van de bevolking van de Unie woont. Voor de periode 1994-1999 zullen de middelen van de fondsen vrijwel gelijk verdeeld worden over de drie voornaamste sectoren die steun ontvangen, namelijk infrastructuur, menselijke hulpbronnen en productieve investeringen. Overigens is gebleken dat het aandeel van de infrastructuur de laatste jaren verhoudingsgewijs is gedaald, terwijl de productieve investeringen zwaarder zijn gaan doorwegen.

2.4.3. 16 % van de bevolking leeft in de regio's van doelstelling 2, die worden getroffen door de achteruitgang van de industrie. Van de totale middelen van de structuurfondsen gaat ongeveer 11 % naar deze doelstelling, 45 % daarvan is bestemd voor de productiesector, 35 % voor menselijke hulpbronnen, en het resterende bedrag wordt besteed aan de sanering van bedrijven en industrieterreinen. Het relatief kleinere aandeel van de infrastructuuruitgaven is toe te schrijven aan het feit dat deze regio's normaliter over betere voorzieningen beschikken dan de regio's van doelstelling 1.

2.4.4. Het Comité, dat zich overigens steeds voorstander heeft betoond van de invoering van doelstelling 4, wijst er in dit verband op dat de inspanningen om te anticiperen op de economische veranderingen moeten worden voortgezet. Met name de preventie van werkloosheid en de verbetering van de beroepsopleiding verdienen meer aandacht. In zijn advies over „De toekomst van de sociale samenhang en de gevolgen op lange termijn voor de Structuurfondsen” (goedgekeurd in februari 1996; rapporteur: van Dijk, paragraaf 5.3 vii) verzoekt het ESC de Commissie overigens al om „gedetailleerd verslag uit te brengen over het effect van de steunverlening in het kader van de nieuwe doelstelling 4”.

2.4.5. In het kader van doelstelling 5b), die gericht is op achtergebleven plattelandgebieden, werd gestreefd naar een forse uitbreiding van de programma's voor geïntegreerde plattelandontwikkeling, zodat de hervorming van het GLB nog meer vruchten kan afwerpen.

2.4.6. Het Cohesiefonds, dat pas in 1993 in werking trad, is opgericht met de bedoeling bijstand te verlenen aan de vier minst ontwikkelde lid-staten waar het BBP per inwoner tegen koopkrachtpariteit lager ligt dan 90 % van het communautaire gemiddelde. Voorwaarde is dat de landen in kwestie een convergentieprogramma voorleggen. Het fonds financiert vervoersinfrastructuur- en milieuprojecten. Het feit dat wordt gewerkt op basis van projecten, vergemakkelijkt de coördinatie met de EIB.

2.4.7. In zijn advies over de toekomst van de samenhang pleit het ESC ervoor om „na 1 januari 1999 steun uit het — al dan niet aangepaste — Cohesiefonds te blijven verlenen aan de cohesielanden die niet kunnen overgaan tot de derde fase van de Monetaire Unie, om deze landen te helpen aan de convergentiecriteria van Maastricht te voldoen”. Het wijst er bovendien op dat landen die hier wel in slagen wellicht achteraf ook nog financiële steun nodig zullen hebben, en dat dus een regeling moet worden uitgewerkt om dit probleem op te lossen (idem, paragrafen 5.3 xii en xiii).

2.4.8. De Europese Investeringsbank heeft ruimschoots bijgedragen aan de financiering van projecten in de steunregio's van de Gemeenschap, door met name leningen te verstrekken voor vervoer- en telecommunicatieprojecten (42 % van het totaal), en projecten in de sectoren energie (15 %) en milieu (13 %). De cohesielanden doen in verhouding minder een beroep op de EIB, wat wijst op een gebrek aan coördinatie tussen de steunverlening in het kader van de structuurfondsen en de EIB.

2.4.9. De beoordeling van de resultaten van de structurele steun in de diverse regio's die daarvoor in aanmerking komen, wordt bemoeilijkt door het ontbreken van basisgegevens (zoals macro-economische gegevens betreffende de regio's buiten de cohesielanden), het gebrek aan eenvormigheid van de evaluatiemethoden („input-output”-modellen en geaggregeerde vraag), het feit dat de effecten van het structuurbeleid en van het algemene economisch beleid met elkaar verweven zijn (dit wordt bevestigd door de stelling dat het structuurbeleid de gevolgen van de recessie gedeeltelijk ondervangt), en het feit dat onmogelijk kan worden ingeschat hoe de situatie zou zijn indien geen bijkomende investeringen waren verricht. Al deze factoren zouden de Commissie ertoe moeten aanzetten om de resultaten met de grootste omzichtigheid te bekijken.

2.4.10. De concentratie van de structuursteun in de regio's waar het BIP of het inkomstenniveau het laagst ligt, heeft vanuit het oogpunt van de samenhang tot een positieve herverdeling geleid, zoals mag blijken uit de Lorenz-curve, die in de regio's van doelstelling 1 sterker geprononceerd is dan in de regio's van doelstelling 2, en ook voor de periode 1989-1993 een gunstiger beeld te zien geeft dan de ramingen voor 1994-1999.

2.4.11. De communautaire overdrachten hebben de economische groei in de vier landen die in aanmerking komen voor steun uit het Cohesiefonds eveneens gunstig beïnvloed. De ramingen van de Commissie geven voor de periode 1989-1993 een bijkomende groei van het BIP van 0,5 procentpunt per jaar aan, wat betekent dat de gemiddelde jaarlijkse groei in deze landen zonder de overdrachten van de structuurfondsen en het Cohesiefonds geen 2,2 % maar 1,7 % zou hebben bedragen, en dus lager zou hebben gelegen dan het communautaire gemiddelde. Voor de periode 1994-1999 wordt verwacht dat de groei i.p.v. 2,6 %, 3,2 % zou kunnen belopen. De Commissie publiceert jammer genoeg geen vergelijkbare ramingen voor regio's die wel steun ontvangen via de structuurfondsen maar niet via het Cohesiefonds.

2.4.12. Voorts wordt in het verslag bevestigd dat ruwweg geschat een kwart van de overdrachten naar de cohesielanden uiteindelijk toch weer ten goede komen aan de meest ontwikkelde lid-staten, in de vorm van levering van uitrusting en knowhow. Verwacht wordt dat dit percentage in 1999 zelfs 35 % zou kunnen bedragen. Ook de opmerkelijke verbetering van de kwaliteit van het bestaan en het consumptiepatroon in de cohesielanden heeft de intracommunautaire handel in de hand gewerkt en aldus bijgedragen tot de expansie van de economische activiteit in de landen die nettobetalers zijn. Het verslag vermeldt echter niet dat de netto-overdrachten naar de cohesielanden tegenwoordig minder hoog zijn of zelfs lager liggen dan hun bijdrage aan de communautaire begroting, die is gestegen ten gevolge van de verbetering van hun inkomstenpeil en de BTW-afracht.

2.4.13. In het verslag wordt verder ingegaan op het beheerssysteem dat in het kader van de structuursteun is uitgewerkt. Daarbij wordt terecht de aandacht gevestigd op de administratieve reorganisaties in bepaalde lid-staten en het ruimere gebruik van methodes voor programmering en evaluatie ex-ante en ex-post, methodes die voorheen niet gebruikelijk waren. Wel blijft de Commissie afhankelijk van de lid-staten voor de evaluatie, en zijn de hier weergegeven resultaten gebaseerd op ex-ante-evaluaties. Het wordt tijd dat de Commissie efficiëntere beoordelingsmethoden gaat hanteren, en de evaluatie van de huidige programmeringsperiode op een meer bevredigende wijze gaat aanpakken. Bij de evaluatie die de Commissie vóór de volgende programmeringsperiode zal verrichten, dient zij zich te baseren op de in het verslag over de samenhang ontwikkelde methodologie.

2.4.14. Een meer algemene opmerking in verband met de beheersmethoden is dat in het verslag stilzwijgend wordt voorbijgegaan aan de klachten van de steun-trekkende landen over de toename van de bureaucratische rompslomp en de voortdurende vertragingen die worden veroorzaakt door de programmeringsprocedure en de besluitvorming inzake de bestemming van de uitgaven. De verantwoordelijkheid van de fondsen t.a.v. de verschillende uitgaven komt evenmin ter sprake. Ook bij de uitbetalingen zijn vertragingen schering en inslag, wat gedeeltelijk toe te schrijven is aan het feit dat niet langer wordt gewerkt op basis van projecten, maar van programma's. De Commissie had deze tussentijdse balans van het cohesiebeleid moeten aangrijpen om suggesties te doen met het oog op vereenvoudiging van de procedures en versoepeling van de besluitvorming.

3. Vooruitzichten en conclusies

3.1. Het aantal structuurfondsen is noch in 1988, noch in 1993 herzien, hoewel dit het juiste antwoord zou zijn op de ingrijpende wijzigingen van de aanpak, de beginselen, de prioriteiten en de koers van het structuurbeleid. Het behoud van de drie structuurfondsen en de oprichting van het financieringsinstrument voor de visserij en het Cohesiefonds, bovenop de wijziging van de verordeningen, hebben een en ander alleen maar ingewikkelder gemaakt, alle streven naar vereenvoudiging ten spijt, en hebben de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de acties over diverse niveaus uitgesmeerd. De betrekkingen tussen de lid-staten en de Commissie, waarbij openheid en transparantie voorop zouden moeten staan, blijven op tal van punten vaag, waardoor het risico op conflicten steeds op de loer ligt. Zo ontstaat maar al te gemakkelijk onenigheid over de besteding van de uitgaven in het kader van reeds goedgekeurde programma's, het toezicht op de naleving van het additionaliteitsbeginsel of de controle op de daadwerkelijke uitgaven. Ernstiger nog zijn de problemen waarmee de begunstigden zelf te kampen hebben. Zij hebben de grootste moeite om wegwijs te raken in de wirwar van programma's die elkaar overlappen, zonder dat er sprake is van enigerlei vorm van efficiënte coördinatie op het niveau van de regio's zelf. Het voorbeeld van Ierland, waar de economische en sociale partners en de lokale autoriteiten volwaardige leden van de toezichtcomités zijn, toont evenwel aan dat een doeltreffendere uitvoering van de structurele steunregeling niet onmogelijk is. Het Comité wijst tevens op het model dat in Zweden voor de doelstellingen 3 en 4 wordt toegepast. Een doelstelling-3-project moet goedgekeurd worden door zowel het regionale doelstelling-3-comité, waarin de sociale partners en andere economische belangengroepen vertegenwoordigd zijn, als de regionale raden voor de arbeidsmarkt. Een overeenkomstige procedure geldt voor doelstelling 4. Dit model met een „dubbel veto” blijkt besluiten met een breed draagvlak op te leveren en heeft goede voorwaarden voor doeltreffende projecten geschapen. Het Comité wijst in dit verband op zijn opvatting dat het verticale en horizontale partnerschap nog verder kan worden geïntensiveerd en meer effect kan sorteren als de plaatselijke gemeenschappen en de

sociaal-economische partners hierbij sterker worden betrokken. Dit partnerschap is een essentiële schakel tussen de structuurbijstand van de Gemeenschap en de bereidheid van de burgers deze steun te aanvaarden en gericht voor de ontwikkeling in de EU-regio's te gebruiken. De middelen in het kader van de technische bijstand dienen in sterkere mate te worden gebruikt om het partnerschap te begeleiden en de deskundigheid van de betrokkenen te vergroten. Het Comité sterkt de Commissie in haar opvatting dat de verdere uitbouw van het partnerschap van verstrekkende betekenis voor de ontwikkeling van het EU-burgerschap, de democratie en de solidariteit is.

3.2. In de volgende programmeringsperiode moet het op elkaar afstemmen van de doelstellingen, middelen, activiteiten en procedures van het structuurbeleid en de structuurfondsen centraal staan. Het regionale beleid van de Unie is méér dan louter streven naar herverdeling van de inkomsten, en centrale planning, waarbij de lokale en regionale realiteit uit het oog wordt verloren, is uit den boze. Meer autonomie bij de tenuitvoerlegging van de acties, met deelname van de economische en sociale partners, moet worden gekoppeld aan de doeltreffendheid van die acties. Op die manier wordt een beter gebruik van de communautaire middelen beloond. De mate van financiële decentralisatie van dit beleid is belangrijk. Houdt men echter vast aan de huidige procedures, die zoals de Commissie zelf erkent buitengewoon complex zijn, dan is de poging tot decentralisatie tot mislukken gedoemd. Een ingrijpende wijziging van de bestaande procedures is onontbeerlijk. De herziening van de structuurfondsen moet dit keer veel grondiger worden aangepakt. Alleen op die manier kunnen de grondvesten worden gelegd voor een daadwerkelijke en noodzakelijke vereenvoudiging van de procedures en een doorzichtiger financiering van de acties van de fondsen. De veelheid aan fondsen en programma's die op dit moment bestaan, maakt de speelruimte om de procedures te vereenvoudigen erg beperkt. De rationalisering en de vermindering van het aantal doelstellingen en structuurfondsen dienen te worden afgestemd op de noodzaak om politiek duidelijk te blijven vasthouden aan de sinds jaar en dag toegekende prioriteit aan regio's met een ontwikkelingsachterstand, die met 80 % van de totale werkloosheid te kampen hebben. Voorts is het zaak de middelen te concentreren, zodat de resultaten op het gebied van ontwikkeling en werkgelegenheid optimaal zijn, de steun zoveel mogelijk toe te spitsen op de regio's, en de administratieve procedures voor toegang tot de steun uit de interventiefondsen te vereenvoudigen.

3.3. Blijft het huidige wetgevingskader overeind, dan zou het herdefiniëren van de doelstellingen om concentratie van de communautaire steun mogelijk te maken, de erkenning van steunregio's ingrijpend kunnen wijzigen. In dat geval is het gevaar niet denkbeeldig dat bij de voorstellen nog louter van budgettaire sanering

wordt uitgegaan. Een aantal van de regio's met een ontwikkelingsachterstand, en met name de regionale hoofdsteden van de landen van doelstelling 1, overschrijdt op dit moment de vastgelegde grenswaarden. Hier is een overgangsregeling nodig, wil men de bereikte resultaten niet tenietdoen. Als de steuncriteria op hetzelfde niveau worden gehandhaafd zou de onder doelstelling 1 vallende bevolking sterk afnemen. Blijft de steun per capita gelijk, dan zou dit neerkomen op verdere versnippering van de financiële bijstand, en gevolgen hebben voor de definitie van de andere doelstellingen en het vaststellen van de middelen van de structuurfondsen voor de komende programmeringsperiode. Er moet van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om een beperking van het aantal structuurfondsen in overweging te nemen en deze aan te passen aan de doelstellingen en prioriteiten van het structuurbeleid. De mogelijkheid van „samenvoeging” van de structuurfondsen ligt overigens al besloten in artikel 130 D van het Verdrag.

3.4. Als eerste aanzet tot het debat suggereert het Comité zich te beperken tot twee algemene hoofddoelstellingen, te weten een algemene hoofddoelstelling A, gericht op versterking van de economische samenhang en op het verkleinen van „de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's, met inbegrip van de plattelandsgebieden”, hetgeen overeenstemt met de strategische doelstellingen (vastgelegd in artikel 130 A van het Verdrag). Deze doelstelling zou een geografische inslag hebben, en de in de huidige doelstellingen 1, 2, 5b en 6 vastgelegde specifieke economische streefdoelen voor de regio's die beantwoorden aan de desbetreffende criteria omvatten, naast ruimtelijke ordening, stadsproblematiek en interregionale samenwerking. De algemene hoofddoelstelling B, gericht op de sociale samenhang maar zonder geografische inslag, zou de acties in het kader van de huidige doelstellingen 3 en 4 en allerhande communautaire initiatieven en programma's behelzen, plus de maatregelen die gericht zijn op gelijke kansen en met name de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt ten goede komen, en de maatregelen ter bestrijding van sociale uitsluiting.

3.5. Het aantal fondsen kan worden herleid tot twee, één voor elk van de hierboven vermelde hoofddoelstellingen. Zo zou een eind komen aan de huidige procedurele en beheersproblemen die ontstaan doordat één geografisch gebied in aanmerking komt voor steun uit hoofde van verschillende doelstellingen en fondsen. Zo zou het eerste fonds alleen optreden in de regio's van de algemene hoofddoelstelling A, ook waar het gaat om acties op het gebied van sociale samenhang en solidariteit. Dankzij een betere uitwisseling van „goede praktijken” zouden de regio's die in aanmerking komen voor acties op het vlak van sociale samenhang, profijt kunnen trekken van de ervaring met acties die worden gefinancierd door het andere fonds. Binnen de Commissie moet erop worden toegezien dat de bestaande kennis en ervaring, zowel op het vlak van sociale doelstellingen en opleiding, als op

het vlak van geïntegreerde plattelandsontwikkeling, worden meegenomen in de eerste algemene hoofddoelstelling. Parallel daarmee dient het aantal communautaire initiatieven te worden beperkt. Maatregelen waarvan het nut is bewezen, kunnen deel gaan uitmaken van de vaste activiteiten van het fonds. Daarnaast moet worden gestreefd naar meer regionale concentratie van de steun van de fondsen, en is het zaak de maatregelen meer toe te snijden op de verschillende regio's. Ten slotte zou nauwere samenwerking tussen de lokale autoriteiten en de economische en sociale partners de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in de hand moeten werken.

3.6. Doel moet zijn te zorgen voor een betere coherentie van de communautaire steun en meer coördinatie tussen de diensten van de Commissie, wat alleen maar bevordelijk kan zijn voor de coördinatie in de praktijk. Binnen elke algemene hoofddoelstelling moet het niveau van de communautaire steun worden aangepast aan de specifieke kenmerken en de achterstand van elke regio. De lid-staten met een grote ontwikkelingsachterstand en de minste mogelijkheden voor het financieren van programma's ter bevordering van de economische en sociale samenhang zouden via overdrachten in het kader van de algemene communautaire begrotingsprocedures extra middelen moeten krijgen zodat zij binnen het kader van het communautaire cohesiebeleid eigen prioriteiten kunnen vastleggen. Bijkomend voordeel van een dergelijke differentiëring is dat de regio's met de in de doelstellingen 1, 2, 5b en 6 omschreven kenmerken, aanspraak kunnen blijven maken op financiële steun van de Gemeenschap bij het bestrijden van hun economische moeilijkheden, en dat het leeuwendeel van de hulp gereserveerd zou blijven voor de minst ontwikkelde regio's (doelstelling 1).

3.7. In zijn advies over „De toekomst van de cohesie en de gevolgen op lange termijn voor de structuurfondsen” (CES 246/96, goedgekeurd in februari 1996, rapporteur: van Dijk) neemt het ESC de gevolgen van de uitbreiding, de EMU en de houding van de lid-staten onder de loep, en pleit het voor een verhoging van de financiële middelen van de structuurfondsen, die gepaard moet gaan met meer efficiëntie en een grondige herwerking van het Phare-programma, op basis waarvan dan een instrumentarium kan worden uitgewerkt „om de economische en sociale ontwikkeling van de landen van Midden- en Oost-Europa voor én na hun toetreding tot de Unie te bevorderen. Anders bestaat het gevaar dat (...) de economische en sociale samenhang tussen de huidige EU-lid-staten zal afnemen” (paragraaf 5.3 xi).

3.8. Op elk van de uitdagingen waarmee het communautair beleid geconfronteerd wordt, moet een politiek antwoord worden geboden door de invoering van nieuwe of de herziening van de bestaande instrumenten, en door de beschikbare middelen af te stemmen op de omvang

van het probleem. Economische samenhang, sociale samenhang en uitbreiding zijn de uitdagingen waaraan de Unie momenteel het hoofd moet bieden. Het instrumentarium waarmee deze problemen moeten worden aangepakt, en de respectieve budgettaire middelen, moeten stroken met de aard van de acties en de communautaire beginselen. Het Comité heeft er in zijn adviezen steeds voor gepleit om de steun ter bevordering van de samenhang binnen de EU niet stop te zetten, en is in de bres gesprongen voor de armste lid-staten die niet over de nodige draagkracht beschikken om hun armste regio's te steunen, en die daarom als eerste recht moeten hebben op communautaire steun. Opnieuw moet worden gesteld dat de minst ontwikkelde regio's prioriteit moeten hebben. Het Comité zal een vervolgadvis opstellen over de concrete voorstellen inzake de hervorming van de structuurfondsen, die de Commissie na de Intergouvernementele Conferentie zal voorleggen.

3.9. Meer in het algemeen blijkt uit de praktijk en uit concrete voorbeelden, waar de statistieken geen getrouw beeld van geven, dat de huidige werking van de structuurfondsen niet is aangepast aan de ingrijpende veranderingen die de economie en de maatschappij op dit moment ondergaan ingevolge de opkomst van de kennis- en informatiemaatschappij, de economische en financiële

globalisering en de snelle evolutie van de nieuwe technologieën. Het nieuwe economische klimaat vereist een snelle besluitvorming, een eis waaraan met de huidige procedures en termijnen voor besluitvorming en uitbetalingen niet kan worden voldaan.

3.10. Het Comité stelt bij het lezen van dit eerste verslag over de economische en sociale samenhang tot zijn voldoening vast dat de kwaliteit van de analyse van en het politieke debat over cohesie en cohesiebeleid er aanzienlijk op vooruit is gegaan. Hoewel al heel wat vooruitgang is geboekt, zou, zo valt uit het verslag duidelijk op te maken, een krachtiger en beter gecoördineerd beleid op communautair niveau als aanvulling op dat van de lid-staten zélf nog meer vruchten afwerpen. Terwijl de discussies over de cohesieproblematiek in het verleden grotendeels waren toegespitst op de rol en de werking van de structuurfondsen en het Cohesiefonds en op de noodzaak om de opzet en werking van deze fondsen meer te stroomlijnen, wordt in het onderhavige verslag voor het eerst uitdrukkelijk ingegaan op de rol van het communautaire beleid op andere terreinen bij het streven naar een verbetering van de samenhang. Het Comité zal iedere gelegenheid aangrijpen om aan de discussie over deze problematiek deel te nemen en concrete voorstellen te doen om de samenhang verder te kunnen versterken.

Brussel, 23 april 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie ‘De kernindustrie in de Europese Unie — een indicatief programma op het gebied van kernenergie zoals bedoeld in artikel 40 van het Euratom-Verdrag (PINC)’”

(97/C 206/17)

De Commissie heeft op 27 september 1996 besloten, overeenkomstig artikel 40 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie 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 werkzaamheden dienaangaande was belast, heeft haar advies op 2 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Lyons.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 345e Zitting (vergadering van 24 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 101 tegen 18 stemmen, bij 11 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Krachtens artikel 40 van het Euratom-Verdrag moet de Commissie, na raadpleging van het ESC, „op gezette tijden programma's van indicatieve aard publiceren, die met name betrekking hebben op doeleinden van de productie van kernenergie en op de voor hun verwezenlijking nodige investeringen van welke aard dan ook”.

1.2. Sinds de goedkeuring van het Euratom-Verdrag heeft de Commissie drie indicatieve programma's gepubliceerd: in 1996, 1972 en 1985. Het laatste is in 1990 geactualiseerd. De Commissie vond namelijk dat de in dit programma aangegeven beleidslijnen m.b.t. de ontwikkeling van de nucleaire industrie op hoofdlijnen nog altijd relevant waren, maar was niettemin van mening dat het programma moest worden bijgesteld; de interne markt bood immers nieuwe perspectieven en er waren maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat ook de kernenergiesector hiervan ten volle kon profiteren. Wel moest hierbij volgens de Commissie rekening worden gehouden met de specifieke aard van deze sector en met de problemen waar de betrokken bedrijven mee te maken hebben.

1.3. Deze — prioritaire — maatregelen hadden betrekking op de markt voor installaties en componenten; de Commissie vond dat deze geïntegreerd moest worden om de investeringskosten omlaag te brengen en de concurrentiepositie van de nucleaire industrie te verstevigen.

1.4. Pas elf jaar later, als de energiesituatie in de Unie en de energiesector inmiddels ingrijpend zijn veranderd, gaat de Commissie in het Witboek „Voor een energiebeleid van de Europese Unie”⁽¹⁾ over tot een volledige herbezinning op de rol van kernenergie. In het onderhavige document gaat de Commissie in op de bijdrage die kernenergie kan leveren aan het verwezenlijken van de in het Witboek uiteengezette drie doelstellingen van het energiebeleid (mondiale concurrentiepositie, betrouwbaarheid van de energievoorziening en milieu-bescherming).

2. De Commissiemededeling

2.1. In de Mededeling wordt onderzocht hoe de nucleaire industrie in de Europese Unie er nu, medio

(1) COM(95) 682 def. van 13. 12. 1995.

jaren '90, voorstaat. In België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Nederland, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk zijn in totaal ruim 140 kernreactoren in bedrijf, die samen goed zijn voor ongeveer eenderde van de in de Unie opgewekte elektriciteit. Zij maken deel uit van een stevig verankerde nucleaire industrie die de hele splijtstofcyclus bestrijkt, haar eigen technologie heeft en blijkens de cijfers van de industrie zelf werk biedt aan meer dan 400 000 in het algemeen hoog opgeleide mensen.

2.2. Niettemin maken velen zich heel wat zorgen over de nucleaire industrie. Dit acceptatieprobleem wordt veroorzaakt in het bijzonder door bezorgdheid over de veiligheid van kernreactoren, het vervoer en de verwijdering van kernafval, en de proliferatie van nucleair materiaal.

2.3. De Commissie onderzoekt de uiteenlopende activiteiten van de nucleaire industrie. Zij besteedt aandacht aan de productiekosten (inclusief de kosten voor de ontmanteling van reactoren), de gebruikte splijtstof, de afvalverwijderings- en opslagkosten, en taxeert de mate waarin kernenergie kan concurreren met andere manieren om elektriciteit op te wekken. Ook gaat zij in op de betekenis van de nucleaire industrie voor de export, voor hoogwaardige werkgelegenheid van EU-burgers en voor innovatie en technologische ontwikkeling. Investerings- en technologieontwikkeling in de nucleaire industrie renderen uit de aard der zaak pas na verloop van lange tijd.

2.4. Vervolgens behandelt de Commissie de voorzieningszekerheid en de bijdrage die de nucleaire industrie hieraan kan leveren. Zij schenkt aandacht aan de bescherming van bevolking en milieu en wijdt een speciaal hoofdstuk aan de problematiek van de nucleaire veiligheid in Midden- en Oost-Europa en het GOS. Zij voelt zich echter niet zeker genoeg van haar zaak om voorspellingen te doen over de hoeveelheid elektriciteit die na het jaar 2000 door kernreactoren zal worden opgewekt.

2.5. Ook gaat de Commissie in op de commerciële mogelijkheden voor de Europese industrie, de aanvoer van splijtstof, de technische oplossingen ter verhoging

van de nucleaire veiligheid, en behandelt zij vragen m.b.t. gebruikte splijtstof, kernafval, de ontmanteling van installaties, het transport van nucleair materiaal, het gebruik van plutonium, en de toekomst van technologie, onderzoek en ontwikkeling op het gebied van kernenergie.

2.6. In haar conclusies (blz. 29) stelt de Commissie voor de volgende beginselen goed te keuren; deze vormen een kader waarbinnen kernenergie een blijvende bijdrage aan de elektriciteitsvoorziening kan leveren:

- „het recht om te besluiten al dan niet het vreedzaam gebruik van kernenergie tot ontwikkeling te brengen berust bij de individuele lid-staten;
- de keuze die elke lid-staat in dit verband maakt, moet worden gerespecteerd;
- lid-staten die hebben gekozen voor het gebruik van kernenergie moeten tegelijkertijd zorgen voor een hoog niveau van nucleaire veiligheid, naleving van de non-proliferatievereisten overeenkomstig de toepasselijke internationale overeenkomsten en voor een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid;
- hoewel de individuele lid-staten verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van veiligheidsnormen en het verlenen van vergunningen voor nucleaire installaties, en de nationale exploitanten verantwoordelijk zijn voor de veilige exploitatie ervan, delen zij de collectieve verantwoordelijkheid ten opzichte van alle Europese burgers voor het waarborgen van de nucleaire veiligheid.”

3. Opmerkingen over de Commissiededeling

3.1. Het Comité is ingenomen met de publicatie van het ontwerp van indicatief nucleair programma van de Commissie⁽¹⁾. Hoewel eenderde van de elektriciteit in de Unie d.m.v. kernreactoren wordt opgewekt, waarmee wordt voorkomen dat jaarlijks 700 miljoen ton CO₂ in de atmosfeer terecht komt, laat de Commissie zich nauwelijks uit over de mogelijkheden en de problemen van kernenergie. Met deze Mededeling wordt nu ten langen leste het startschot gegeven voor een discussie over de toekomst van de nucleaire industrie. Hopelijk vormt dit advies een stimulerende bijdrage aan de discussie.

3.2. Aangezien de meningen over kernenergie voor de opwekking van elektriciteit tussen de lid-staten zeer sterk uiteenlopen, stemt het tot voldoening dat de Commissie erin is geslaagd met een evenwichtig en doortimmerd document voor de dag te komen waarin de complexiteit van thematiek goed uit de verf komt. Met name twee kenmerken van het document van de Commissie dienen op dit punt te worden vermeld: 1° hoewel zij niet vijandig staat tegenover het gebruik ervan, belicht zij vanuit verschillende invalshoeken de

voor- en nadelen die hiermee verbonden zijn, zonder zelf een definitief standpunt in te nemen; 2° de Commissie gaat uit van de stelregel dat alle lid-staten zelf moeten kunnen bepalen welke brandstoffen zij gebruiken voor de opwekking van elektriciteit op hun grondgebied.

3.3. Deze aanpak van de Commissie draagt er mede toe bij dat de EU-burgers een door betere informatie gevoede en wellicht minder ideologisch getinte discussie kunnen voeren over de voors en tegens van kernenergie. Daarmee zou al heel wat gewonnen zijn.

3.4. Artikel 1 van het in 1957 in werking getreden Euratom-Verdrag luidt als volgt:

„De Gemeenschap heeft tot taak, door het scheppen van de voorwaarden noodzakelijk voor de snelle totstandkoming en groei van de industrie op het gebied van de kernenergie, bij te dragen tot de verhoging van de levensstandaard in de lid-staten en de ontwikkeling van de betrekkingen met andere landen.”

3.4.1. Hoe de economische en politieke context sinds 1957 is gewijzigd, wordt o.m. duidelijk gemaakt door het nogal veranderde taalgebruik dat de Commissie in haar onderhavige document bezigt. Zo moet kernenergie worden gezien in het licht van „het algehele economische concurrentievermogen, de betrouwbaarheid van de energievoorziening, en de bescherming van het milieu” (hoofdstuk II, blz. 8); kernenergie zal „in dezelfde context en onder dezelfde voorwaarden als alle andere energiebronnen moeten gaan concurreren” (hoofdstuk II 1(b), blz. 10), en „het huidige streven van de Unie [is] erop gericht de marktkrachten hun rol te laten spelen” (hoofdstuk IV 2, blz. 21). De context waarin kernenergie anno 1997 moet worden bekeken, wijkt dus sterk af van de context waarin kernenergie 40 jaar geleden werd gezien.

3.5. Bij gedetailleerde lezing van de Mededeling stelt de passage over de kosten van kernenergie (hoofdstuk II 1 (a), blz. 8 en 9) teleur. De Commissie heeft er duidelijk hinder van ondervonden dat al enige tijd geen relevante informatie meer is gepubliceerd. Diverse aangehaalde cijfers stammen uit de periode 1990-1993. De brandstofprijzen zijn sindsdien zowel in absolute als in relatieve zin veranderd, en ook de wisselkoersen hebben schommelingen te zien gegeven. Elektriciteitsproducenten die zich op hun toekomstige investeringsbeleid bezinnen, hebben hierdoor helaas niet veel aan tabel 3, waarin de kosten van de elektriciteitsproductie uit resp. steenkool, gas en kernenergie met elkaar worden vergeleken.

3.6. Hier en daar had de Commissie beter meer informatie kunnen verstrekken. In hoofdstuk II, 2 (d) op blz. 14 en 15 geeft zij bijvoorbeeld een opsomming van een aantal in het kader van de „New Partnership Approach” (1992) genomen besluiten, maar gegevens

⁽¹⁾ In het vervolg „document van de Commissie” genoemd.

over concreet hierdoor tot stand gebrachte verbeteringen blijven geheel en al achterwege. In hoofdstuk II, 3 (e) op blz. 18 en 19 en in hoofdstuk V, 3 op blz. 23 en 24 gaat de Commissie in op de technische aspecten van de veiligheid van kernenergie. Zij zet uiteen wat de bedoeling was van enkele in het verleden gemaakte afspraken, maar geeft niet aan of deze ook werkelijk effect hebben gesorteerd.

3.7. Meer informatie zou vooral zinvol zijn geweest op het stuk van de behandeling van radioactief afval, een onderwerp dat het publiek onverminderd bezighoudt. Zij verwijst (hoofdstuk II, 3 (d), blz. 18) in positieve bewoordingen naar een in 1994 door haar goedgekeurde strategie en geeft een opsomming van de onderdelen die de bevolking in haar ogen het meeste belang inboezemen. Maar zij zwijgt in alle talen over het werkelijke of het te verwachten effect van deze strategie. Wel wijst zij terecht op de veiligheidsmaatregelen waarmee het vervoer van kernafval altijd gepaard is gegaan (hoofdstuk V, 5, blz. 25).

3.8. In andere delen van de Mededeling is de Commissie scheutiger met informatie. Zo geeft zij in het hoofdstuk over steunverlening aan de landen van Midden- en Oost-Europa en het GOS (hoofdstuk III, blz. 19) tenminste een indicatie van de maatregelen die worden genomen naar aanleiding van de financiële steun van de Unie aan de nucleaire industrie in deze landen. Niettemin was het een hele verbetering geweest als zij op enigerlei wijze had aangegeven welke omvang de problemen in kwestie hebben (zodat de financiële steunverlening van de Unie in perspectief kan worden geplaatst).

3.9. Het gaat om het volgende: de bevolking in de Unie moet niet alleen worden geïnformeerd over allerlei relevante resoluties, afspraken, verdragen enz. inzake de belangrijkste aspecten van kernenergie, maar ook over de maatregelen die in aansluiting hierop worden uitgewerkt en inderdaad uitgevoerd. De indruk ontstaat helaas dat belangrijke afspraken in principe geen concrete gevolgen hebben, maar op dit punt treft de Commissie geen blaam.

3.10. Hoofdstuk V is misschien wel het meest positief getoetst. In deze passage dringt de Commissie er bij de nucleaire industrie op aan om voor alle niet-militaire activiteiten op het gebied van kernenergie ook externe markten te zoeken, waarbij zij benadrukt hoe belangrijk

het is dat de veilige omgang met kernenergie, die in de Unie inmiddels gemeengoed is, naar andere landen wordt „geëxporteerd”.

3.11. De Commissie toont zich ingenomen met het internationale verdrag inzake nucleaire veiligheid, dat is opgesteld onder auspiciën van het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA). [Dit verdrag is nu door genoeg partijen geratificeerd om het in internationaal verband een volledig wettelijke status te geven⁽¹⁾]. De Commissie steunt de IAEA-plannen om een internationaal verdrag over het beheer van kernafval op te stellen. In dit verband wijst de Commissie ook op haar steun voor samenwerkingsprogramma's t.b.v. veilige opslag, vreedzaam gebruik en veilig vervoer van uit ontmantelde kernwapens afkomstige splijtstof. In de periode 1991-1995 heeft de Commissie 555 miljoen ecu uitgetrokken voor projecten in de Midden- en Oost-Europese landen (LMOE) en het GOS. Het ligt in de bedoeling in de periode 1996-1999 jaarlijks vergelijkbare bedragen aan deze sector toe te wijzen. De Commissie verdient lof voor de manier waarop zij deze, maar ook andere hier niet nader genoemde veiligheidsmaatregelen ondersteunt.

3.12. Op twee punten wordt in het Commissiedocument geen informatie gegeven, nl. over de vraag hoe de verantwoordelijkheden voor de verschillende aspecten van kernenergie voor elektriciteitsproductie en de hieraan gerelateerde activiteiten zijn verdeeld, en over de vraag of zich de laatste jaren belangrijke technologische en organisatorische ontwikkelingen m.b.t. de behandeling en de opslag van nucleair afval hebben voorgedaan. Het Comité zou gaarne zien dat deze twee zaken in de slotversie van het indicatief programma aan de orde komen.

3.13. In de Conclusie (hoofdstuk VI) stipt de Commissie eventuele verdere ontwikkelingen aan. Het „is mogelijk” dat de Unie en de lid-staten in de toekomst „de rol van kernenergie samen met die van andere alternatieven

⁽¹⁾ In zijn op 26 oktober 1995 uitgebracht advies over het Verdrag inzake het Energiehandvest (in PB nr. C 18 van 22. 1. 1996, blz. 146) merkt het Comité op dat dit Verdrag geen bepalingen bevat m.b.t. tot de non-proliferatie van kernwapens (en de beveiliging van daarmee samenhangend nucleair materiaal), de fysieke bescherming van kernsplijtstoffen, de wettelijke aansprakelijkheid voor nucleaire schade op internationaal niveau, en het veilig transport van radioactief materiaal en afval. De opstellers van het Verdrag wilden voorzien in juridisch bindende regels voor bovenstaande aspecten van de nucleaire industrie. Toen dit echter niet haalbaar bleek, drong het Comité erop aan dat het IAEA-verdrag op den duur ook deze aspecten zou bestrijken (paragraaf 2.2.5.5 van het advies). Het Comité rekent op steun van de Commissie voor dit voorstel.

opnieuw in overweging nemen"; in de toekomst „zullen” discussies over de rol van kernenergie worden gehouden als „de omstandigheden bevestigen dat de Gemeenschap (...) in toenemende mate afhankelijk wordt van de invoer van fossiele brandstoffen”. De vraag is waarom deze kwesties niet gewoon in de Mededeling zijn behandeld. De eigen bronnen van de Commissie hebben namelijk al voor de in dit verband benodigde informatie gezorgd. De aan het slot uiteengezette beginselen sluiten aan bij de status-quo en vormen het maximaal haalbare. Hiermee kan het Comité in dit stadium instemmen.

4. Heeft kernenergie in de EU toekomst?

4.1. In het document van de Commissie wordt een aantal onderwerpen aangesneden die van grote en zelfs kritische betekenis zijn voor de toekomstige energievoorziening van de Europese Unie. In het document wordt duidelijk de vraag gesteld of er na het aflopen van de levenscyclus van de bestaande nucleaire installaties nog wel een verdere toekomst voor kernenergie is weggelegd. Het is ook geen toeval dat de Commissie in haar prognoses over kernenergie niet verder gaat dan het jaar 2000.

4.2. Het is wellicht bevreemdend dat een dergelijke twijfel wordt uitgesproken. De Commissie vermeldt de door de industrie geleverde informatie dat de nucleaire industrie direct en indirect werk aan 400 000 merendeels goedgeschoolde werknemers geeft. Zij produceert op economisch verantwoorde wijze 33 % van de elektriciteit die in de Unie wordt opgewekt⁽¹⁾ ⁽²⁾. Hiertoe maakt zij gebruik van een „brandstof” die niet voor andere vreedzame doeleinden wordt gebruikt, zodat andere brandstoffen kunnen worden bespaard die voor waardevolle alternatieve doeleinden kunnen worden ingezet⁽³⁾. Dankzij kernenergie stoot Europa jaar in jaar uit zo'n 700 miljoen ton CO₂ minder uit dan wanneer

dezelfde hoeveelheid energie met een mix van fossiele brandstoffen zou zijn geproduceerd⁽⁴⁾. Het is een „brandstof” die, mits de snelle-kweektechnologie ooit op renderende wijze wordt beheerst, de mogelijke eigenschap bezit dat hij zichzelf reproduceert en dus oneindig nuttig voor de samenleving blijft.

4.3. In weerwil van deze argumenten moet aan de toekomst van de nucleaire industrie in de Europese Unie worden getwijfeld. Hiervoor zijn drie hoofdredenen aan te wijzen.

4.4. In de eerste plaats heeft de industrie te lijden van wijdverbreid onbehagen, en soms zelfs echte vijandigheid, bij de bevolking. De belangrijkste reden voor deze situatie is vrijwel zeker de angst voor herhaling van een nucleaire ramp van een omvang als Tsjernobyl, waar een grote hoeveelheid straling in het milieu terecht kwam. Dit heeft ertoe geleid dat bij veel mensen een latente, diepgewortelde bezorgdheid kan worden vastgesteld over wat straling is. Ook kan verontrusting worden waargenomen over het feit dat de industrie er nog steeds niet in is geslaagd een oplossing te vinden voor een voor de bevolking aanvaardbare behandeling en verwijdering van met name sterk radioactief afval. Dit onbehagen bij de bevolking beïnvloedt over de hele linie de besluitvorming op energiegebied, waarmee ook de nucleaire industrie direct of indirect te maken heeft. Hiervan kan een sterk remmend effect uitgaan.

4.5. De tweede en de derde reden voor twijfel t.a.v. de toekomst van de nucleaire industrie zijn het feit dat het Europees Parlement en de Raad een Richtlijn⁽⁵⁾ hebben vastgesteld tot liberalisering van de elektriciteitsmarkt en dat de laatste paar jaar steeds grotere hoeveelheden gas tegen concurrerende prijzen op de markt verschijnen.

4.6. Een uitermate belangrijke ontwikkeling is de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. In het grootste gedeelte van de EU had de elektriciteitsproductie tot dusverre gegarandeerde toegang tot welbepaalde nationale en/of regionale markten.⁽⁶⁾ Aangezien dit een

⁽¹⁾ Dit komt ongeveer overeen met 14 % van de totale energieproductie van de EU — Zie paragraaf 104 van het Groenboek van de Commissie „Voor een energiebeleid van de EU” (COM(94) 659 def.).

⁽²⁾ M.b.v. kernenergie wordt een derde van de in de EU opgewekte elektriciteit geproduceerd, zij het in slechts acht van de vijftien lid-staten (in aflopende volgorde van MW-capaciteit: Frankrijk, Duitsland, VK, Zweden, Spanje, België, Finland en Nederland). Deze elektriciteit wordt evenwel geleverd aan alle lid-staten die over koppelnetten met andere lid-staten beschikken.

⁽³⁾ 1 kg brandhout produceert ca. 1 kWh elektriciteit, 1 kg steenkool ca. 3 kWh, 1 kg olie ca. 4 kWh, 1 kg natuurlijk uranium ca. 50 000 kWh en 1 kg plutonium ca. 6 miljoen kWh — H. Blix, directeur-generaal van het IAEA, tijdens de tweede nucleaire conferentie op de Filipijnen (Manila, 10 december 1996).

⁽⁴⁾ II 3 (b), blz. 17 van het Commissiedocument; in 1995 werden bij de energieproductie in de EU in totaal 2,95 miljard ton CO₂ uitgestoten, waarvan 874 miljoen ton afkomstig van vaste brandstoffen, 1,455 miljard ton van olie en 621 miljoen ton van aardgas — uit: Energy Review (in september 1996 door de Commissie gepubliceerd). Er kunnen kleine verschillen zijn doordat de gepubliceerde cijfers op het dichtstbij zijnde miljoen ton zijn afgerond.

⁽⁵⁾ Richtlijn van het EP en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne elektriciteitsmarkt, in PB nr. L 27 van 30. 1. 1997, blz. 20 e.v.

⁽⁶⁾ Dit was niet het geval in Finland, waar kerncentrales op open markten zijn gebouwd en functioneren. Dit werd vergemakkelijkt door lange-termijnovereenkomsten tussen de twee (nucleaire) elektriciteitsmaatschappijen en proces-industrieën. In het VK is in 1991 een aanvang gemaakt met de liberalisering van de elektriciteitsmarkten, welk proces in 1998 zou moeten zijn afgerond.

kapitaalintensieve tak van industrie is, is dit gegeven de lange-termijninvesteringen ten goede gekomen. Het zal echt nog wel een paar jaren duren voordat de elektriciteitsmarkten volledig zijn geliberaliseerd⁽¹⁾, maar van nu af aan kan geen elektriciteitsproducent er bij de planning van zijn investeringen in nieuwe installaties van uitgaan dat hij zijn product op lange termijn op een zekere, beschermde markt kan afzetten. Elektriciteitsmaatschappijen moeten kunnen concurreren zonder beschermde markt of directe dan wel indirecte steun.

4.7. Als gevolg van deze sterk veranderende omstandigheden zal een verschuiving optreden in de houding ten aanzien van investeringen in andere opwekkingstechnologieën, incl. uiteraard steenkool. De nieuwe marktomstandigheden zullen evenwel het meest opvallende effect op de nucleaire industrie hebben, want dit is verreweg de meest kapitaalintensieve tak van de belangrijkste opwekkingstechnologieën⁽²⁾.

4.8. Een grotere markt dient uiteraard te worden beschouwd als een kans en niet als een beperking. Voordat de vruchten van een de gehele EU bestrijkende open hoogspanningsmarkt kunnen worden geplukt, dient de capaciteit van de aansluitingen tussen de koppelnetten van de meeste lid-staten te worden uitgebreid en dient een echt hoogspanningsnet in de EU te worden aangelegd waaraan elektriciteitsproducenten gedurende lange tijd grote hoeveelheden kunnen verkopen. Dit vereist waarschijnlijk een vrij lange overgangperiode, waarbij misschien eerder in tientallen jaren dan in jaren moet worden gedacht.

4.9. De derde reden is dat de laatste jaren niet alleen toenemende hoeveelheden aardgas op de markt verschenen zijn, waarvan de prijzen in het algemeen een dalende tendens vertoonden, maar dat ook moderne gasgestookte warmtekrachtkoppeling⁽³⁾ ter beschikking is gekomen. De voordelen van WKK-technologie worden duidelijk uiteengezet in een analyse van de OESO, waarin wordt betoogd dat WKK-technologie lage kapitaalkosten, korte constructieperiodes, een gering bodembeslag en uitermate grote flexibiliteit kent; kostenbesparingen door schaalvergroting zijn boven een bepaald niveau niet meer significant en de opwekkings-

capaciteit kan in betrekkelijk kleine hoeveelheden worden opgevoerd⁽⁴⁾.

4.10. Het kan zijn dat gasgestookte WKK goedkoper elektriciteit produceert dan kernenergie, maar dat is niet zeker. In het algemeen wordt echter verwacht dat dit de komende paar jaar het geval zal zijn. Dit hangt uiteraard af van tal van factoren en zal per land en per tijdstip variëren. Moet evenwel een besluit vallen over investeren in nieuwe centrales in marktomstandigheden, zal gas, waar dit beschikbaar is en de prijs concurrerend blijft⁽⁵⁾, om bovengenoemde redenen een doorslaggevende voorsprong op kernenergie hebben, en waarschijnlijk ook op alle andere brandstoffen en technologieën.⁽⁶⁾ De publieke opinie zal in elk geval voor gas kiezen en niet voor kernenergie, evenmin als voor andere alternatieven⁽⁷⁾.

4.10.1. Thans kan niet worden voorspeld hoe lang deze samenloop van omstandigheden gaat duren. Redelijkerwijs kan men ervan uitgaan dat deze situatie in de komende 10 à 15 jaar zal voortduren, maar de situatie daarna is moeilijk te overzien. Dat is uiteraard een uitermate belangrijke reden voor de EU om aan een flexibel brandstofbeleid vast te houden en voor continuïteit van de bevoorrading te zorgen.

(1) Volgens de in voetnoot 5, blz. 91 genoemde richtlijn zal aanvankelijk dat deel van de elektriciteitsmarkt worden geliberaliseerd waar individuele afnemers meer dan 40 GW/h elektriciteit per jaar verbruiken. In een periode van zes jaar zal het concurrentiegedeelte van de markt worden uitgebreid tot alle afnemers die 9 GW/h of meer verbruiken. Te zijner tijd zal worden nagegaan of de markt nog verder moet worden geliberaliseerd (nl. 9 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn).

(2) Zie tabel 3 in de bijlage bij het Commissiedocument. Uiteraard zijn duurzame technologieën grotendeels ook zeer kapitaalintensief, maar deze zijn afgezien van waterkracht nog niet tot de voornaamste opwekkingstechnologieën te rekenen.

(3) Warmtekrachtkoppeling (WKK), waardoor het rendement (geproduceerde elektriciteit per eenheid warmte) van gasgestookte centrales is gestegen tot ca. 60 %, tegen rendementen tussen 35 en 40 % die doorgaans in kolen- en kernenergiecentrales worden vastgesteld.

(4) Uit: „Projected costs of generating electricity” — bijgewerkt in 1993 (blz. 143), gepubliceerd door het Agentschap voor Kernenergie/Internationaal Energie-Agentschap van de OESO.

(5) Grote of redelijke hoeveelheden aardgas zijn beschikbaar in Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het VK, maar de beschikbaarheid is voor elk van deze landen zeer verschillend. Een zekere hoeveelheid gas is voorhanden in Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Ierland en Luxemburg. Griekenland, Portugal en Zweden moeten het tot dusver zonder gas stellen.

(6) Deze situatie is onlangs als volgt samengevat: voor het bouwen van een 1 000 MW kerncentrale zijn ongeveer 3 miljard pond en wel 80 maanden nodig. Een gasgestookte centrale van soortgelijke omvang zou ongeveer 400 miljoen kosten en hiervoor zijn minder dan 24 maanden bouwtijd nodig. Tenzij de prijzen volledig anders komen te liggen, zal kernenergie weinig populair blijven — Simon Holberton, Financial Times (London), 2 december 1996. Hieraan moet nog worden toegevoegd dat het cijfer van 3 miljard pond betrekking heeft op de niet in serie gebouwde centrale van Sizewell B in het VK. Het verhaal van Holberton klopt wel; maar waar is ook dat in serie gebouwde kerncentrales in andere landen duidelijk minder zouden kosten, soms misschien maar de helft — zie tabel 8 van „Projected Costs of Generating Electricity”, bijgewerkt in 1992 en gepubliceerd door de Commissie.

(7) Voor de beschikbaarheid van gas moet aan twee voorwaarden worden voldaan: voldoende reserves/aanvoer en een moderne transportinfrastructuur voor gas; in sommige lid-staten moeten de vereiste investeringen hierin nog worden gedaan.

4.11. Voor de nucleaire industrie zal het moment van de waarheid over enkele jaren komen, wanneer nutsbedrijven en overheid moeten gaan nadenken over een strategie ter vervanging van de na de jaren 2005-2010 te sluiten installaties en een begin moeten maken met de planning hiervoor. Onduidelijk is welke landen (excl. Frankrijk of misschien Finland) nieuwe nucleaire installaties zullen bouwen om oude installaties te vervangen. Zelfs in Frankrijk worden vraagtekens geplaatst bij de vraag of na het jaar 2010 de voorkeur nog wel zal uitgaan naar nieuwe nucleaire installaties⁽¹⁾.

4.12. Zouden van nu af aan uitsluitend marktbegin-selen gelden, dan zou het antwoord op de aan het begin van dit hoofdstuk gestelde vraag luiden dat kernenergie volgens de beschikbare informatie zeer waarschijnlijk geen toekomst heeft, tenzij sprake is van grote verschuivingen in relatieve prijzen, in bouwkosten voor nucleaire installaties, ofwel in de publieke opinie, dan wel mogelijk in alle drie factoren⁽²⁾.

4.13. De Commissie schijnt tot dezelfde slotsom te zijn gekomen. Dit verklaart waarom zij geen prognoses voor na 2000 geeft en de industrie adviseert markten te zoeken, maar dan wel in het buitenland. Zelfs dit bescheiden advies heeft een beperkte draagwijdte. Zonder actieve thuismarkt zal het streven naar exportgroei naar alle waarschijnlijkheid bij een vruchteloze poging blijven.

4.14. Een zo grote verschuiving in de balans van de voor de elektriciteitsproductie gebruikte brandstoffen

heeft gevolgen die zich ook buiten deze bedrijfstak zullen doen gevoelen. Met name rijst de vraag hoe het gesteld is met de continuïteit van de brandstofvoorziening van de EU en welk milieubeleid zij voert. De marktkrachten alleen kunnen de problemen naar verwachting niet oplossen. Hier gaat het om strategische keuzen, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

5. Strategische keuzen

5.1. Toenemende afhankelijkheid?

5.1.1. Deze vraag wordt behandeld in de conclusie die de Commissie in haar document trekt (hoofdstuk VI, blz. 28):

„In de toekomst zullen discussies over de rol van kernenergie worden beïnvloed door de vraag of de omstandigheden bevestigen dat de Gemeenschap om in haar toekomstige energiebehoeften te voorzien in toenemende mate afhankelijk wordt van de invoer van fossiele brandstoffen.”

5.1.2. Dit is een wat vreemde vraag, omdat het antwoord uiteraard „ja” luidt. In II.2a op blz. 12 van haar document betoogt de Commissie immers met gezag dat de afhankelijkheid van Europa van ingevoerde energie significant zal toenemen. Op de bladzijden 13 en 14 in hoofdstuk II.2b wordt dit standpunt onderbouwd met een beschrijving van de situatie in de wereld.

5.1.3. Toekomstprojecties voor het energiescenario komen echter veel uitvoeriger aan de orde in een andere publicatie van de Commissie, nl. „European Energy to 2020” (hierna te noemen EE 2020), dat eerder in 1996 het licht zag. In de bijlage bij het advies zijn enkele conclusies over de toekomstige afhankelijkheid opgenomen. Waar het gaat over de centrale vraag van de brandstofinvoer, wordt in EE 2020 betoogd dat de gasinvoer, thans 40 % van het EU-verbruik, in 2020 wel eens tot 75 % zou kunnen oplopen en dat de invoer van steenkool, thans 37 % van het EU-verbruik, in 2020 vrij dicht bij 80 % zou kunnen liggen⁽³⁾.

⁽¹⁾ L. Stricher, adjunct-directeur kernenergie van Electricité de France, betoogde tijdens een te Parijs gehouden conferentie over lange-termijn-management van de kerncentrales van EDF dat een investeerder die nieuwe opwekkingscapaciteit wenst te bouwen, in het energielandschap waarvan de contouren thans in Europa zichtbaar worden, niet voor kernenergie zou kiezen omdat deze energiebron niet tegen de concurrentie van gas-WKK is opgewassen in het grondlastsegment.

Hij voegde daaraan toe dat dit niet opgaat voor bestaande nucleaire installaties. Deze zijn concurrerend omdat de reële opwekkingskosten hier bestaan uit exploitatie- en splijstofkosten, alsook reserves voor het beheer van bestraalde splijstoffen en de ontmanteling van reactorinstallaties. (Verslag in Nucleonics Week, 19. 12. 1996).

⁽²⁾ In het Verenigd Koninkrijk, waar in 1990/1991 een start werd gemaakt met liberalisering en invoering van marktvoorwaarden, zijn sindsdien uitsluitend gasgestookte WKK-centrales gebouwd en zakte de steenkoolindustrie steeds verder weg. Kernenergie heeft zich tot dusver gehandhaafd, ten dele omdat de kapitaalkosten van de oudere installaties reeds waren afgeschreven. Tot voor kort werd over nieuwe nucleaire projecten nagedacht, maar deze plannen zijn voor de nabije toekomst in de ijskast gezet. In het in 1995 door de Britse staatsuitgeverij gepubliceerde Energy Paper 65, „Energy projections for the UK, 1995-2020”, wordt de mogelijkheid geopperd dat in het jaar 2020 tussen 38 en 55 % van de elektriciteit in het Verenigd Koninkrijk via gas-WKK wordt geproduceerd, afhankelijk van de vraag welke van de mogelijke scenario's het meest realistisch blijkt te zijn.

⁽³⁾ In paragraaf 4.2 (blz. 18/19) van haar Groenboek „Energie voor de toekomst: hernieuwbare energiebronnen” (COM(96) 576 def. d.d. 20. 11. 1996, dat kort na het indicatief nucleair programma verscheen) schrijft de Commissie na de opmerking dat met duurzame energie in belangrijke mate tot een meer continue energievoorziening kan worden bijgedragen, het volgende:

„Bovendien moeten wij verder kijken dan de energiebehoeften van de Unie. Alle prognoses wijzen uit dat de energiebehoeften van de ontwikkelingslanden, en in het bijzonder in Azië, in de toekomst beduidend zullen toenemen. Dit zou natuurlijk een weerslag kunnen hebben op de wereldenergiemarkt, zodat leveringsbeperkingen en prijsstijgingen niet uit te sluiten zijn. Met duurzame energiebronnen kan de behoefte aan importbrandstoffen enigszins worden vermindert.”

5.1.4. Ongetwijfeld stond de Commissie dit soort scenario voor ogen toen zij in haar Witboek over energiebeleid wees op het belang van brandstofdiversificering. Zij betoogde dat „op sectoraal niveau een belangrijke bijdrage tot diversificatie (kan) worden geleverd door te zorgen voor een gevarieerd binnenlands brandstoffenaanbod, in het bijzonder ten behoeve van de elektriciteitsproductie”. Zij wijst ook op de toenemende afhankelijkheid van de Gemeenschap van invoer en betoogt dat het ter wille van de bevoorradingscontinuïteit uitermate belangrijk is dat alle mogelijke economische opties open worden gehouden⁽¹⁾.

5.1.5. De Commissie schrijft (zoals geciteerd in paragraaf 5.1.1) dat de discussie over de problematiek die rijst als gevolg van deze steeds verder toenemende afhankelijkheid, en de hiermee samenhangende rol van kernenergie, probleemloos naar later kan worden verschoven. Deze opvatting is evenwel strijdig met haar eigen informatie en met het standpunt dat zij in haar Groenboek over duurzame energie inneemt (zie voetnoot 3, bladzijde 93).

5.2. Voorzieningszekerheid⁽²⁾

5.2.1. Als gevolg van de toenemende afhankelijkheid van brandstofinvoer voor de opwekking van elektriciteit is de EU als geheel dus opgescheept met een toekomstig probleem in verband met de voorzieningszekerheid, in verschillende gradaties afhankelijk van de lid-staten. Dit probleem rechtvaardigt nu ook weer geen paniecreactie, maar zit er toch duidelijk aan te komen. Hierop dient op constructieve wijze te worden ingegaan in deze analyse van de rol van kernenergie.

5.2.2. Vooral de invoer van steenkool en aardgas zal toenemen. De in EE 2020 aangegeven ramingen van de toekomstige importgroei voor deze brandstoffen zijn hierboven al vermeld. Hoe belangrijk deze prognoses voor de toekomstige voorzieningszekerheid zijn, is uitermate contrastrijk. Ten aanzien van steenkool betoogde de Commissie in haar Witboek⁽³⁾ dat op de wereldsteenkoolmarkt gezien de kenmerken hiervan en de grote diversiteit van aanbieders het risico van langdurige onderbreking van de voorziening ook op lange termijn minimaal is.

5.2.3. Voor de invoer van aardgas geldt een ander verhaal. In Europa wordt gas voornamelijk per pijplijn vervoerd, een uitermate kwetsbare voorzieningsmethode. Bovendien zal een steeds groter deel van de toekomstige

gasbehoeften van de EU van verder weg moeten worden aangevoerd. De EU zal zich voor nog heel wat jaren in de Noordzee, Nederland en Noorwegen kunnen bevoorraden, maar, zoals in EE 2020 wordt betoogd, in de toenemende behoeften zal voornamelijk met gas uit de voormalige Sovjet-Unie en Noord-Afrika moeten worden voorzien, alhoewel het mogelijk is dat in het jaar 2020 de meerbehoefte kan worden gehaald uit Nigeria, Iran en elders in het Midden-Oosten, per pijplijn of in de vorm van LNG⁽⁴⁾.

5.2.4. De toekomstige voorzieningszekerheid staat op het spel doordat een steeds verder toenemend percentage van de toekomstige energiebehoefte van de EU onvermijdelijk moet worden betrokken in gebieden die thans of in de toekomst politiek onstabiel zijn.

5.2.5. Bij de beoordeling van het indicatief programma van de Commissie is deze kwestie om drie redenen van belang: a) te verwachten is dat gasgestookte installaties in de meeste lid-staten na 2005, wanneer de meeste bestaande nucleaire installaties aan vervanging toe zijn, op grote schaal beschikbaar zijn; b) kernenergie heeft geen vergelijkbare problemen met de brandstofvoorziening⁽⁵⁾, en c) doordat met kernenergie 33 % van de elektriciteit in de EU wordt geproduceerd, kan deze vorm van energie als een belangrijke stabiliserende strategische factor fungeren en is zij in die functie in de nabije toekomst niet vervangbaar.

5.2.6. Zou kernenergie — voor zover zich geen nieuwe technologische of economische factoren voordoen — na de periode 2005 tot 2010 steeds meer door gas worden vervangen, dan zou het probleem i.v.m. de bevoorradingscontinuïteit wel eens grote afmetingen kunnen gaan aannemen, waarvan de economie in haar totaliteit en zelfs de buitenlandse betrekkingen de gevolgen zullen ondervinden.

5.3. De uitstoot van CO₂

5.3.1. De uitstoot van CO₂ is in de eerste plaats een milieuprobleem, maar voor de energie-industrie ook een strategisch probleem, omdat sommige van deze bedrijven heel wat kooldioxide uitstoten. Bij gebruik van kernenergie en van duurzame energie wordt slechts een minieme hoeveelheid CO₂ de lucht ingeblazen. Zou niet langer van kernenergie gebruik gemaakt worden voor de

(1) Witboek „Een energiebeleid voor de Europese Unie” (zie voetnoot 1, blz. 88), paragraaf 81.

(2) Het begrip „voorzieningszekerheid” wordt in dit document in de strategische betekenis gebruikt, d.w.z. in relatie tot de invoerafhankelijkheid van energie en de mate van betrouwbaarheid van de energie-aanvoer.

(3) Idem, paragraaf 78.

(4) Zie bijlage. Op blz. 80 wordt in EE 2020 het volgende betoogd: De aan belang winnende rol van aardgas heeft bijzondere geo-politieke gevolgen. In de Europese behoeften zal in toenemende mate met ingevoerd aardgas worden voorzien. Uit studies blijkt dat dit gas van steeds verder weg naar de Europese markt moet worden vervoerd, waarbij men uiteraard is aangewezen op de goodwill van steeds meer doorvoerlanden.

(5) Zie V2 van het Commissiedocument.

productie van elektriciteit, dan heeft dit enorme gevolgen.

5.3.2. In II 3b) op bladzijde 16 van het Commissie-document wordt de stijging van de CO₂-concentratie als een ernstige bedreiging gekenschetst. In paragraaf 4.1 op blz. 17 van haar onlangs verschenen Groenboek „Energie voor de toekomst: hernieuwbare energiebronnen” schrijft de Commissie dat het gebruik van fossiele brandstoffen aanzienlijk zal moeten worden beperkt om te bereiken dat de Gemeenschap de in het klimaatveranderingsverdrag aangegeven CO₂-streefwaarden kan halen⁽¹⁾. In het Groenboek wordt verder voorgesteld het aandeel van duurzame energie tot het jaar 2010 te verdubbelen (van 7 tot 12 %) ⁽²⁾.

5.3.3. In het Groenboek wordt als gevolg van het voorgaande een vermindering van de CO₂-uitstoot met 386 miljoen ton per jaar tot 2010 voorspeld, alhoewel een cijfer als 300 miljoen ton toepasselijker voorkomt ⁽³⁾. Dit cijfer staat voor een forse, welkome hoeveelheid energie zonder CO₂-uitstoot, maar de vraag is hoeveel CO₂ minder wordt uitgestoten ten opzichte van de huidige CO₂-uitstoot uit de conventionele energiebronnen steenkool en gas. Dit hangt samen met het feit dat het grootste gedeelte van de volgens het voorgestelde programma te installeren duurzame energie in nieuwe behoeften, en niet in vervangingsbehoeften, zal voorzien ⁽⁴⁾, en dat een groot deel van de meer geproduceerde elektriciteit wellicht niet geschikt is voor terugvoer naar het net ⁽⁵⁾.

5.3.4. Uit deze cijfers blijkt wel hoe belangrijk kernenergie in het beleid tot vermindering van de CO₂-uitstoot is. Sluiting van niet meer dan pakweg 30 % van de huidige nucleaire capaciteit tot het jaar 2015 (een heel aannemelijk scenario) zal het in het Groenboek over duurzame energie uiteengezette programma voor terug-

dringing van de CO₂-uitstoot — indien onvolledig uitgevoerd — al teniet doen ⁽⁶⁾.

Daarom zou men gerust kunnen stellen dat volgens het hierboven beschreven scenario, waarin kernenergie grotendeels zou verdwijnen, de EU nu of in de nabije toekomst onmogelijk aan haar internationale CO₂-doelstellingen kan voldoen.

5.4. De verantwoordelijkheden van de Commissie

5.4.1. Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de EU moet anticiperen op eventuele voorzieningsproblemen die zich in de eerste 10 jaar van de volgende eeuw kunnen voordoen. De EU heeft al een CO₂-probleem. Zou kernenergie in de jaren na 2005-2010 bij de opwekking van elektriciteit geheel of grotendeels plaatsmaken voor gas (zie hoofdstuk 4 hiervóór), dan zullen de toch al te verwachten lacunes van de EU in de voorzieningszekerheid nog toenemen. Dit zou ook een zware hypotheek leggen op de pogingen van de EU om haar CO₂-uitstoot terug te dringen. De Commissie dient met spoed een discussie over alternatieven voor dit scenario aan te zwengelen, waarbij de economische actoren in de sector en de lid-staten dienen te worden betrokken.

5.4.2. Deze problematiek komt uit het document van de Commissie ten onrechte niet duidelijk naar voren. Deze onderwerpen worden weliswaar aan de orde gesteld, bijvoorbeeld de voorzieningszekerheid in II 2a) en in de conclusie en de CO₂-uitstoot in II 3b), en in beide gevallen wordt ook gesproken van de plaats van kernenergie, maar de centrale betekenis hiervan voor de beide problemen en de betekenis hiervan voor het energiebeleid van de EU komen niet uit de verf.

5.4.3. Waar de Commissie er in II 2a) op bladzijde 13 van haar document op wijst dat Europa veel meer op invoer van energie aangewezen zal zijn, volstaat zij met de opmerking dat een toekomstige rol van kernenergie „vooral een goede zaak (zou) zijn als de op dit moment bevredigende diversificatie van de energievoorziening de komende jaren achteruitgaat”. Er wordt geen gewag in

⁽¹⁾ COM(96) 576 def.

⁽²⁾ Idem — Hoofdstuk 6 op blz. 26.

⁽³⁾ Groenboek, paragraaf 6.1, blz. 29. Er is echter een duidelijke discrepantie tussen het in het Groenboek vermelde cijfer van 386 miljoen ton minder CO₂-uitstoot dankzij de door duurzame energie geleverde bijdrage van 6 % van het brutoverbruik van primaire energie en het in PINC vermelde cijfer van 700 miljoen ton minder CO₂-uitstoot dankzij de 14 %-bijdrage van kernenergie tot het brutoverbruik. Gesteld dat het cijfer van 700 miljoen ton bij kernenergie juist is, dan komt de 6 % CO₂-besparing bij duurzame energie neer op 300 (en niet 386) miljoen ton. Van dit lagere cijfer wordt in het commentaar in paragraaf 5.3.4 uitgegaan.

⁽⁴⁾ Idem, hoofdstuk 3 op blz. 19.

⁽⁵⁾ EE 2020 (paragraaf 2.2.3 van deel 3, blz. 82): Tal van deze duurzame bronnen zijn misschien maar 2 000 uur per jaar, d.w.z. 25 % van de tijd, beschikbaar.

⁽⁶⁾ Met de sluiting van 30 % van de huidige nucleaire capaciteit zou de CO₂-besparing met ca 210 miljoen ton per jaar worden verminderd. Uitgaande van de conservatieve veronderstelling dat deze capaciteit door gas-WKK zou worden vervangen (deze fossiele brandstof veroorzaakt de geringste CO₂-uitstoot), dan zouden ca. 95 miljoen ton CO₂ meer de lucht in geblazen worden. Dit laatste cijfer is gebaseerd op het door Fells Associates (Consultants in Energy and Environment Policy) aan de rapporteur geleverde advies dat door vervanging van de totale nucleaire EU-capaciteit door gasgestookte WKK met een rendement van 50 %, de meeruitstoot van CO₂ ca. 323 miljoen ton per jaar zou bedragen.

positieve of in negatieve zin gemaakt van de omvang of de aard van het echte probleem waarmee wij worden geconfronteerd, of van de betekenis van kernenergie om grip op dit probleem te krijgen.

5.4.4. Hetzelfde kan worden gezegd van de wijze waarop de Commissie CO₂ behandelt. Slechts een enkeling zou uit de korte opmerking in II 3b) kunnen opmaken welke gevolgen het voor het EU-programma inzake vermindering van de CO₂-uitstoot het zou hebben wanneer de EU niet langer over een redelijke kernenergiecapaciteit beschikt voor de opwekking van de elektriciteit.

5.4.5. Het is vrijwel zeker dat de dubbelzinnigheid van de Commissie op deze twee belangrijke punten samenhangt met haar visie op de vraag in hoeverre de bevolking de nucleaire industrie aanvaardbaar acht, en op de noodzaak een consensus hierover te bereiken. Niettemin moet het de Commissie beslist worden aangevraagd dat zij deze twee zaken niet adequaat aan de orde heeft gesteld.

5.4.6. Daarbij moet worden beseft dat de Commissie, oftewel de EU, slechts over beperkte bevoegdheden beschikt om voor de bevoorradingscontinuïteit zorg te dragen dan wel deze te bevorderen. De lid-staten hebben hier meer mogelijkheden. Dankzij de nieuwe richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne elektriciteitsmarkt kunnen zij deze bevoegdheid naar zich toe trekken (zie voetnoot 5, blz. 91). De primaire bedoeling en ook het primaire gevolg van deze richtlijn zijn dat de elektriciteitsmarkt wordt geliberaliseerd. Bovendien wordt in artikel 3 (2) onder meer bepaald dat:

„De lid-staten de elektriciteitsbedrijven openbare-dienstverplichtingen in het algemeen economisch belang (mogen) opleggen, die betrekking kunnen hebben op de veiligheid, met inbegrip van de continuïteit van de voorziening, regelmaat, kwaliteit en prijs van de leveringen alsmede de bescherming van het milieu.”

5.4.7. Deze verplichtingen van openbare dienst dienen „duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar” te zijn en door de lid-staten gepubliceerd te worden. Om genoemde verplichtingen te kunnen nakomen, kunnen de lid-staten desgewenst een lange-termijnplanning invoeren. Het resultaat is dat de lid-staten nu het recht hebben om de voorzieningszekerheid (onder meer) veilig te stellen, indien zij zulks nodig achten, waarbij zij uiteraard aan de geldende procedures gebonden zijn. De Commissie kan hen van advies dienen en bij strategische onderwerpen van het energiebeleid zal zij dat ook zeker doen.

5.4.8. Ten aanzien van CO₂-uitstoot heeft de Commissie de bevoegdheid voorstellen te doen en de Raad

om op te treden, indien dit noodzakelijk wordt geacht. Hierbij kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van artikel 130 S van het Verdrag⁽¹⁾.

5.4.9. Gaat de Commissie over tot bijwerking van haar ontwerp-programma, dan dient zij tot een duidelijk besluit te komen over de vraag of de zorg voor de voorzieningszekerheid en of de terugdringing van de CO₂-uitstoot nog centraal in de beleidsdoelstellingen staan of niet. Mocht de Commissie tot het besluit komen dat dit het geval is (welke positie zij tot dusver publiekelijk heeft ingenomen), dan behoort zij duidelijk per geval aan te geven welke gevolgen voor het welslagen van het beleid te verwachten zijn van de hypothese dat kernenergie in de Unie een grote capaciteit behoudt of dat dit niet het geval is.

5.4.10. Uitgaande van haar conclusies zal de Commissie dan in staat zijn alle belangrijke betrokkenen en niet in de laatste plaats de bevolking een duidelijke leidraad te verschaffen over de voor de toekomst te maken keuzen en over de vraag in hoeverre het gewenst is de loop van de bij de huidige inzichten te verwachten gebeurtenissen te beïnvloeden.

6. Nucleaire veiligheid in de landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE) en in de landen van de voormalige Sovjet-Unie

6.1. In de hoofdstukken III en V van haar document gaat de Commissie in op de mogelijke gevaarlijke onderdelen van de nucleaire industrie in de LMOE en de landen van de voormalige Sovjet-Unie. Zij geeft een korte beschrijving van de voornaamste soorten technische steun die door Westerse landen ter beschikking is gesteld, incl. de hulp via de programma's Phare en Tacis.

6.2. Het lijdt geen twijfel dat nog een groot nucleair ongeluk dramatische gevolgen zal hebben voor de attitude van de bevolking ten aanzien van voortzetting van de activiteiten van de nucleaire industrie in de EU. Dit zou zelfs aanleiding kunnen zijn tot politieke besluiten om voor de eigen nucleaire industrie van de EU het doek zo spoedig mogelijk te laten vallen, zonder rekening te houden met andere factoren en met alle kosten en economische schokken die zulks tot gevolg kan hebben. Een bijzonder acuut probleem is de onstabiele toestand van het met een dikke betonlaag bedekte reactorblok 4 in Tsjernobyl, waaraan volgens berichten dringend aandacht moet worden besteed.

⁽¹⁾ Volgens lid 2 van artikel 130 S neemt de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité een besluit over maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lid-staat tussen verschillende energiebronnen en op de algemene structuur van zijn energievoorziening.

6.3. Niet alleen aan de civiele nucleaire industrie in deze landen zijn risico's verbonden. De bevolking zou ook gemakkelijk kunnen worden opgeschrikt door een incident met het militaire nucleaire arsenaal van sommige landen die van de voormalige Sovjet-Unie deel uitmaakten, waarvan algemeen bekend is dat op sommige plaatsen de inspectie- en onderhoudsnormen drastisch zijn afgenomen.

De programma's Tacis en Phare dienen met spoed te worden bijgewerkt.

6.4. De programma's Phare en Tacis hebben op het laatstgenoemde onderwerp niet betrekking en, hoewel in de conventionele nucleaire veiligheid in theorie heel wat geld is gestoken, blijven de bedragen fors achter bij hetgeen nodig is. Met de uitgevoerde programma's is ongetwijfeld goed werk verricht, maar thans neemt de kritiek toe op wat zij in werkelijkheid uithalen. Zij zijn in feite niet veel meer geweest dan wat al in de titel wordt aangeduid, d.w.z. programma's voor technische bijstand. Hierbij kwamen voornamelijk zaken aan de orde als technisch advies, scholing, schrijven van handleidingen, adviezen om de systemen te verbeteren, e.d. Er is nauwelijks enige installatie geleverd.

6.5. De redenen om geen steun op het stuk van installaties te leveren, zijn heel begrijpelijk; niettemin is dit een tekortkoming. Het is uitermate gewenst hierin verbetering te brengen voor zover dit al mogelijk is. Wel dient ten volle te worden ingezien dat de toestand waarin de volkshuishoudingen van sommige van de betrokken landen zich bevinden, het leveren van goede externe assistentie zeer in de weg heeft gestaan.

6.6. De kritiek op de verschillende programma's voor technische bijstand heeft, voor zover het Comité dat kan overzien, zeker ook te maken met het feit dat de Commissie de programma's nog niet grondig heeft geëvalueerd. Wat is tot dusverre bereikt, in hoeverre is de veiligheid echt verbeterd, hoe goed hebben de politieke, financiële en administratieve regelingen gewerkt en hoe moeten de toekomstige prioriteiten eruitzien? Dit soort vragen dient hierbij te worden gesteld.

6.7. Het objectief verrichten van dergelijke evaluaties is uiteraard zeer moeilijk. Toch gelooft het Comité dat de programma's voor technische bijstand bij de bevolking niet erg geloofwaardig zullen blijven overkomen totdat de impact hiervan zorgvuldig is nagegaan. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, een dergelijk onderzoek met spoed op te starten en de resultaten vervolgens te publiceren.

6.8. Het Comité verzoekt de Commissie ook na te gaan of assistentie kan worden verleend bij sommige van de gevaarlijke militaire installaties; ernstige nucleaire incidenten bij dit soort installaties kan voor de lid-staten

en de bevolking van de EU even ernstige gevolgen hebben als elders.

6.9. Het Comité zou de aandacht van de Commissie erop willen vestigen hoe belangrijk verbetering van de veiligheid van nucleaire installaties in Midden- en Oost-Europa en de nieuwe onafhankelijke staten van de voormalige Sovjet-Unie is. Dit is een zaak voor de internationale gemeenschap, waarbij moet worden aangekend dat een aantal nucleaire installaties in de onmiddellijke nabijheid van buitengrenzen van de EU is gebouwd en dat sommige hiervan aan het EU-centralepark zullen worden toegevoegd zodra de eerste landen uit Midden- en Oost-Europa aan het begin van de volgende eeuw tot de EU zullen toetreden.

6.10. De gevolgen van deze ontwikkeling dienen tijdens bilaterale toetredingsonderhandelingen te worden besproken. Er dient onverwijld te worden onderhandeld om te bereiken dat bedoelde installaties aan de veiligheidsstandaarden van de EU beantwoorden.

6.10.1. Er speelt nog een andere kwestie. Het aanpassingsproces zou kunnen leiden tot vaststelling van normen of standaarden voor door de Sovjet-Unie gebouwde installaties op het grondgebied van de nieuwe lid-staten. Dit zou invloed kunnen uitoefenen op de visie van de bevolking op de veiligheid van installaties in andere, niet tot de EU toetredende landen, die het wellicht niet nodig achten dezelfde EU-standaarden over te nemen.

6.11. Tot slot is het Comité van mening dat de zorg voor de veiligheid van de nucleaire installaties in de LMOE en de landen van de voormalige Sovjet-Unie zo belangrijk is dat dit als een van de adequaat te formuleren beginselen zou moeten worden toegevoegd aan de reeds door de Commissie beschreven beginselen in de conclusie van de slotversie van het indicatief nucleair programma.

7. Volgende maatregelen

7.1. De Commissie zal betrekkelijk spoedig een besluit moeten nemen over de vraag of strategische maatregelen met betrekking tot kernenergie moeten worden aanbevolen indien de EU haar beleid met betrekking tot voorzieningszekerheid en de terugdringing van de CO₂-uitstoot ten uitvoer wil leggen. In verband met deze twee beleidsdoelstellingen denkt zij thans al aan maatregelen met betrekking tot het gebruik van duurzame bronnen voor elektriciteitsopwekking⁽¹⁾. Het schijnt hierbij dus niet om een principiële kwestie te gaan.

7.2. De Commissie zal ongetwijfeld nagaan hoe eventueel door middel van bepaalde financiële of andere mechanismen lange-termijninvesteringen in opwekkingscapaciteit, die ook nog in een marktcontext moeten plaatsvinden, mogelijk kunnen worden gemaakt. In II

⁽¹⁾ In haar onlangs gepubliceerde Groenboek — zie b.v. voetnoot 3, blz. 93.

1d op bladzijde 11 van dit indicatief programma onderkent zij dit probleem in de opmerking dat „bij de tenuitvoerlegging van de interne markt voor elektriciteit de lid-staten terdege rekening (kunnen) houden met de behoeften van de nucleaire sector aan planning op lange termijn”.

7.3. Dergelijke maatregelen zullen evenwel niet veel uithalen indien de publieke opinie verontrust blijft over de activiteiten van de nucleaire industrie. Sinds de ramp in Tsjernobyl is deze verontrusting een politieke factor van belang geworden. Bij deze politieke factor is nu aardgas als grote concurrent gekomen, een enorme uitdaging voor de industrie.

7.4. In de bedrijfstak moeten kwesties als efficiency en kosten moeten van hoog tot laag worden onderzocht om eerstgenoemde factor op te voeren en de laatstgenoemde terug te dringen. De technische en commerciële mogelijkheden van kleinere reactoren in de categorie 200 tot 500 MW dienen nogmaals met spoed te worden bekeken. Het zou heel goed kunnen zijn dat meer middelen moeten worden uitgetrokken voor researchactiviteiten, met name met betrekking tot veiligheid.

7.5. Als kerncentrales verouderd zijn, wordt door sommige lid-staten wellicht gekozen voor nieuwe kerncentrales. Dit vereist van de nucleaire industrie een krachtige researchinspanning om een nieuwe generatie reactoren te ontwerpen die nog veiliger en concurrerder zijn. Volgens het Comité dient deze researchinspanning door de EU te worden bevorderd en gesteund via het onderzoeksprogramma op het gebied van kernsplijting. Aangezien het hier om grote investeringen gaat, is coördinatie van o.m. nationale en communautaire programma's uitermate belangrijk.

7.6. Aan de veiligheidsstandaarden moet ook in de toekomst strikt en nauwgezet worden vastgehouden. Tientallen jaren lang kan de nucleaire industrie in de lid-staten van de EU op voortreffelijke veiligheidsresultaten bogen. De nucleaire industrie dient evenals de bevoegde instanties hiervoor terecht te worden geprezen. Dit is echter nog geen reden voor zelfgenoegzaamheid. De veiligheidsresultaten moeten ook zorgvuldig worden bekeken om ervoor te zorgen dat de vastgestelde standaarden niet dalen omdat zij routine zijn geworden of omdat sommige procedures in de praktijk wat worden ingekort. Het is van het grootste belang dat de bevolking volledig inzicht heeft in de veiligheidsprocedures van de bedrijfstak en in de vraag hoe deze worden gehanteerd en nog verder kunnen worden aangescherpt.

7.7. *Behandeling en verwijdering van radioactief afval*

7.7.1. Waar het op aankomt, is dat de nucleaire industrie zich bezighoudt met de vraag hoe kernenergie

in algemene zin voor de bevolking aanvaardbaar kan worden gemaakt. Misschien is het gewoon niet mogelijk de beelden en de realiteit van de ramp van Tsjernobyl uit te wissen. Er zou echter al heel wat bij gewonnen zijn als de publieke opinie kan worden gerustgesteld op het stuk van het vervoer en de lange-termijnopberging van radioactief afval. Het is heel leerzaam te weten dat bestraalde splijtstoffen en andere radioactieve materialen jarenlang op veilige wijze zowel per rail als over de weg in de EG zijn vervoerd. Niettemin maken velen zich hierover nog evenveel zorgen als vroeger.

7.7.2. Misschien zou de industrie eens bij zichzelf moeten nagaan hoe het onderwerp radioactiviteit aan de bevolking kan worden voorgesteld. Zij wekt de indruk alleen maar over radioactiviteit te spreken in omstandigheden waar radioactiviteit gevaar kan opleveren. Zij zou moeten nagaan of het mogelijk is onafhankelijk van haar eigen activiteiten via de moderne media een open, permanente discussie met de bevolking in het algemeen aan te gaan over wat radioactiviteit is en over de vraag wanneer radioactiviteit gevaar oplevert, wanneer radioactiviteit volledig veilig is en wanneer radioactiviteit nut oplevert.

7.7.3. Waarschijnlijk het meest onhanteerbare probleem waarmee de industrie wordt geconfronteerd, is de verwijdering van middel- en hoogactief afval (MAVA en HAVA), dat buitengewoon lange tijd gevaarlijk radioactief kan blijven. Zich gesteund wetend door de opvatting van deskundigen, was de industrie lange tijd voorstander van definitieve opberging in diepe, veilige geologische formaties, waar afval op betrouwbare wijze, zonder dat het gestoord wordt, voor eeuwig kan worden opgeslagen. De publieke opinie blijft maar tegen deze oplossing gekant omdat niemand met zekerheid kan stellen dat niets mis kan gaan. De publieke opinie wil dat radioactief materiaal met een lange halfwaardetijd en in feite al het radioactief materiaal veilig worden opgeborgen, zij het op een zodanige manier dat het eventueel weer naar boven kan worden gehaald en zo mogelijk kan worden gevolgd.

7.7.4. Volgens het Comité zou de nucleaire industrie het onbehagen bij de bevolking over haar activiteiten het beste kunnen temperen door in te gaan op de wens van de bevolking ten aanzien van een praktisch en financieel haalbare behandeling van lange-termijnafval. De Commissie dient de lid-staten en de nucleaire industrie hierbij te helpen. Daarenboven dient zij een allesomvattend EU-beleid voor de verwijdering van nucleair afval op touw te zetten.

7.8. *Bijdrage van de industrie tot de nucleaire veiligheid in de LMOE en de voormalige Sovjet-Unie*

7.8.1. Tot slot dient de industrie haar technische, financiële en politieke steun voor activiteiten ter verho-

ging van de veiligheid van nucleaire installaties (incl. militaire installaties) in de LMOE en de landen van de voormalige Sovjet-Unie op te voeren. Zij dient de bevolking er veel beter van te doordringen dat zij dergelijke activiteiten ofwel in het kader van het Tacis en Phare en andere programma's ofwel onafhankelijk uitvoert. De bevolking zal deze activiteiten steunen, mits zij daarover wordt geïnformeerd. Zij is zich uitermate bewust van de gevaren waartoe slecht ontworpen en niet naar behoren onderhouden nucleaire installaties aanleiding kunnen geven, en verwacht van haar eigen nucleaire industrie een bijdrage om deze lacunes te corrigeren. Dit is een schitterende gelegenheid voor de industrie om twee vliegen in één klap te slaan.

8. Samenvatting

8.1. Het Comité is ingenomen met de publicatie van het ontwerp van indicatief programma. Dit vormt de grondslag voor een brede discussie in de EU, waarvoor evenwel meer gedetailleerde informatie nodig is. De voorgestelde beginselen dienen te worden gesteund.

8.2. Kernenergie heeft momenteel een aandeel van eenderde in de energieproductie van de EU en bij de opwekking van elektriciteit belangrijke milieuvordelen ten opzichte van fossiele brandstoffen doordat geen CO₂ wordt uitgestoten. Niettemin vereist kernenergie uitgebreide voorzieningen om veilig te kunnen worden toegepast. In weerwil van de uitstekende veiligheidsprestaties van de nucleaire industrie in de EU valt bij de bevolking nog heel wat verontrusting waar te nemen over de vraag of deze voorzieningen wel zo betrouwbaar zijn. De ramp van Tsjernobyl heeft de diepgewortelde angst voor straling zeker weer aangewakkerd, maar ook de verontrusting bij de bevolking over de behandeling en de opberging van radioactief afval is nog steeds niet weggenomen.

8.3. De mate van verontrusting onder de bevolking, de deregulering en de liberalisering van een in de meeste lid-staten tot dusver afgeschermd markt (die het doen van grote lange-termijninvesteringen ten goede is gekomen), alsook de komst van relatief goedkoop aardgas als brandstof voor kleinere, efficiëntere en goedkopere opwekkingsinstallaties zijn factoren van doorslaggevend belang, waardoor het volgens de beschikbare informatie zeer onaannemelijk wordt dat in de meeste lid-staten met kernenergie wordt doorgedaan wanneer de bestaande nucleaire installaties in de jaren na 2005 à 2010 zijn afgeschreven.

8.4. Het vooruitzicht van een dergelijke ontwikkeling moet tot het plaatsnemen van grote vraagtekens bij de strategie van het energiebeleid van de EU leiden. Sluiting van het merendeel van de nucleaire capaciteit van de EU zou niet alleen afdoen aan het vermogen van de EU om te zorgen voor een bevredigende zekerheid van de toekomstige brandstofinvoer voor de productie van

elektriciteit, maar zou ook de pogingen van de EU ter vermindering van haar CO₂-uitstoot grotendeels teniet doen.

8.5. Het is een ernstige lacune dat de Commissie er in haar document niet in slaagt de betekenis van bovengenoemde strategische zaken onder woorden te brengen of de te verwachten gevolgen voor het energiebeleid van de EU adequaat te beoordelen. Zij wordt daarom gevraagd deze zaken in de slotversie van het indicatief nucleair programma met zoveel woorden te behandelen, met duidelijke conclusies voor de dag te komen en de betrokken partijen, alsook de bevolking duidelijk te maken wat hun te wachten staat.

8.6. Vanwege de gevaren die nucleaire installaties in de LMOE en de landen van de voormalige Sovjet-Unie kunnen opleveren, mag er geen twijfel over bestaan dat nóg een nucleair ongeluk de laatste rest vertrouwen bij de bevolking zal wegnemen. De programma's Phare en Tacis zijn zinvol geweest, maar staan in toenemende mate bloot aan kritiek. Voor zover deze programma's betrekking hebben op nucleaire veiligheid, wordt de Commissie dringend gevraagd deze met spoed te herzien en vervolgens de resultaten hiervan te publiceren. De aandacht van de Commissie wordt gevestigd op een van de mogelijke gevolgen van de uitbreiding van de EU, nl. wanneer in de vroegere Sovjet-Unie ontworpen reactoren op EU-grondgebied gelegen zullen zijn.

8.7. Tevens wordt de Commissie gevraagd na te gaan of op het werkterrein van de programma's ook aandacht kan worden besteed aan gevaarlijke militaire nucleaire installaties. Voorgesteld wordt maatregelen ter vermindering van de bezorgdheid over nucleaire veiligheid in het Oosten toe te voegen aan de door de Commissie voorgestelde reeks beginselen.

8.8. Kernenergie in de EU staat voor heel wat uitdagingen, en haar toekomst staat op het spel. Afgezien van het feit dat de nucleaire industrie efficiënter moet worden, haar reactorontwerpen moet herzien en steeds actief moet blijven werken aan het verhogen van haar thans al hoge veiligheidsstandaard, dient zij zich bezig te houden met de vraag hoe zij het vertrouwen van de bevolking kan winnen. Centraal staat daarbij dat een bevredigend antwoord wordt gevonden op de verontrusting die de bevolking aan de dag legt ten aanzien van het vervoer, de behandeling en definitieve opslag van radioactief afval. De bevolking kan zich niet vinden in het door de industrie ontwikkelde concept t.a.v. de definitieve opberging. Zij wenst dat opgeborgen afval kan worden gevolgd en weer naar boven kan worden gehaald. Het beste zou zijn dat de industrie probeert

aan deze wens over een zo belangrijke aangelegenheid tegemoet te komen. De Commissie dient de lid-staten

en de nucleaire industrie hierbij de helpende hand te bieden.

Brussel, 24 april 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

BIJLAGE 1

Enkele passages uit „European Energy tot 2020 — A scenario approach”⁽¹⁾

1. In EE 2020 passeert een aantal mogelijkheden voor de komende 23 jaar de revue met betrekking tot de behoefte van Europa aan verschillende brandstoffen en de plaatsen van herkomst hiervan. In de volgende passage worden de belangrijkste bevindingen van EE 2020 met betrekking tot de elektriciteitsbehoefte van de EU samengevat.
2. In EE 2020 wordt betoogd dat de eigen energieproductie van de EU (exclusief duurzame energiebronnen) tot 2020 „wellicht met 20%” zal teruglopen. Onvermijdelijk zou dan ook de afhankelijkheid van energie-invoer toenemen. Terwijl de energie-invoer thans 48% van het bruto verbruik uitmaakt, zou dit „tot het jaar 2000 weleens tot een percentage tussen 53 en 69 kunnen oplopen”.
3. „De afhankelijkheid van de invoer van aardgas zal sterker toenemen dan die van de invoer van andere brandstoffen ... Thans moet 40% van het aardgasverbruik moeten ingevoerd en dit cijfer zou in haar jaar 2020 wel eens tot 75% kunnen zijn opgelopen. De invoerstijging zal voor een groot deel afkomstig zijn uit de vroegere Sovjet-Unie en Noord-Afrika, alhoewel het mogelijk is dat in haar jaar 2020 ook aardgas uit Nigeria, Iran of elders uit het Midden-Oosten, per pijplijn ofwel in de vorm van vloeibaar aardgas zal worden aangeleverd”. Een groot gedeelte van de gasleveranties zal uiteraard uit Europa (d.w.z. de Noordzee en Nederland) blijven komen.
4. Met name waar het gaat om gasgestookte elektriciteitscentrales, schrijft de Commissie in haar rapport dat „de vraag naar door gas geproduceerde elektriciteit blijft groeien en dat gasgestookte WKK-installaties naar verwachting meer dan 30% van de thermische capaciteit voor hun rekening zullen nemen”. In één van haar vier scenario's loopt dit cijfer zelfs tot 50% op.
5. Met betrekking tot de hiermee samenhangende toekomst van steenkool (evenals kernenergie een aandeel van eenderde van de elektriciteitsproductie in de EU) wordt in EU 2020 betoogd dat de afhankelijkheid van steenkoolinvoer „ook snel zal toenemen als gevolg van het kelderen van de interne productie. De invoerafhankelijkheid was in 1990 29%, is nu al 37% en in het jaar 2000 waarschijnlijk al dicht bij de 80%”.

⁽¹⁾ Uitsluitend in het Engels gepubliceerd door de Europese Commissie in het voorjaar van 1996. De citaten uit EE 2020 komen van de bladzijden 10 en 23 en staan tussen aanhalingstekens. De andere passages zijn van de rapporteur.

BIJLAGE 2

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

(cfr. artikel 47 van het Reglement van Orde)

De volgende wijzigingsvoorstellen werden tijdens de beraadslagingen verworpen:

Wijzigingsvoorstellen van de heer Zöhrer**Paragraaf 3.1**

De tweede zin als volgt formuleren:

„Zoals de Commissie vaststelt, is kernenergie een uitermate controversieel onderwerp in de EU. Niettemin wordt eenderde van de elektriciteit in de EU, dus een hoog percentage, d.m.v. kernreactoren opgewekt. De Commissie heeft zich de laatste jaren nauwelijks over kernenergie, noch wat de problemen, noch wat de mogelijkheden hiervan betreft, uitgelaten.”

Motivering

In deze formulering komt de omvang van de discussie beter tot uiting dan wanneer slechts één aspect, nl. de kooldioxideproblematiek, wordt vermeld.

Uitslag van de stemming

Vóór: 18, tegen: 62, onthoudingen: 6.

Paragraaf 4.2

De eerste zin schrappen.

Motivering

De Commissie spreekt die twijfel niet uit. Zij betoogt slechts dat voor bepaalde ontwikkelingen niet verder dan het jaar 2000 kan worden gekeken en dat daarom geen kwantitatieve productie- en investeringsdoelstellingen kunnen worden vastgelegd.

Uitslag van de stemming

Vóór: 16, tegen: 65, onthoudingen: 6.

Paragraaf 4.10

De laatste zin schrappen.

Motivering

Deze opmerking is veel te algemeen en kan niet worden onderbouwd.

Uitslag van de stemming

Vóór: 24, tegen: 62, onthoudingen: 4.

Paragraaf 5.2.1

De eerste zin als volgt formuleren:

„De mogelijke toenemende afhankelijkheid van brandstofinvoer voor de opwekking van elektriciteit kan voor de EU als geheel tot problemen bij de voorzieningszekerheid op lange termijn leiden, hoewel voor de diverse lid-staten in verschillende gradaties.”

Motivering

Bedoelde problemen zijn geen wet van Meden en Perzen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 20, tegen: 75, onthoudingen: 10.

Paragraaf 5.2.5

Als volgt formuleren:

„Bij de beoordeling van het indicatief programma van de Commissie is de voorzieningszekerheid bijgevolg van belang. Vooral in lid-staten die voor hun elektriciteit in hoge mate op kernenergie aangewezen zijn, kan deze vorm van energie als een belangrijke stabiliserende strategische factor fungeren en is zij in die functie in de nabije toekomst niet vervangbaar.”

Motivering

De beslissing over de toepassing van kernenergie wordt aan de lid-staten overgelaten, die elk hun eigen strategie voor het energiebeleid volgen, zodat geen algemene uitspraken over de (toekomstige) voorzieningszekerheid kunnen worden gedaan.

Uitslag van de stemming

Vóór: 21, tegen: 82, onthoudingen: 6.

Paragraaf 5.2.6

Schrappen.

Motivering

Zie motivering bij paragraaf 5.2.5.

Uitslag van de stemming

Vóór: 25, tegen: 80, onthoudingen: 7.

Paragraaf 5.3.1

De tweede zin als volgt formuleren:

„Daarom dienen de inspanningen op het stuk van energiebesparing en inschakeling van duurzame energie te worden opgevoerd. De geringe CO₂-uitstoot bij het gebruik van kernenergie is denkkelijk een van de redenen waarom sommige lid-staten voorkeur voor kernenergie hebben dan wel niet zo snel van kernenergie afzien als gepland. Een plotselinge overgang van kernenergie naar fossiele brandstoffen (momenteel het enige alternatief) zou op dit punt enorme gevolgen hebben.”

Motivering

Behoeft geen nadere uitleg.

Uitslag van de stemming

Vóór: 25, tegen: 73, onthoudingen: 10.

Paragrafen 5.4.3 t/m 5.4.5

Schrappen.

Motivering

Daar de Commissie geen invloed op de besluitvorming in de afzonderlijke lid-staten t.a.v. de toepassing van kernenergie heeft, diept zij deze kwesties terecht niet verder uit.

Uitslag van de stemming

Vóór: 21, tegen: 82, onthoudingen: 4.

Paragraaf 7.1

De volgende zin toevoegen:

„Daarbij wijst het Comité wel op het beginsel dat het besluit over het vreedzaam gebruik van kernenergie een zaak van de lid-staten zelf is.”

Motivering

Behoeft geen nadere uitleg.

Uitslag van de stemming

Vóór: 25, tegen: 67, onthoudingen: 12.

Paragraaf 7.2

De volgende zin toevoegen:

„Mocht men dergelijke mogelijkheden in overweging nemen, dan moet ervoor worden gezorgd dat in dit verband ook aandacht wordt besteed aan investeringen in andere kapitaalintensieve krachtcentrales (bijvoorbeeld waterkrachtcentrales). Hiervoor dienen objectieve criteria te worden uitgewerkt, die dus niet op één specifieke technologie mogen zijn toegespitst.”

Motivering

De ene energiebron mag t.o.v. andere geen voorkeursbehandeling krijgen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 23, tegen: 86, onthoudingen: 7.

Wijzigingsvoorstel van de leden Malosse, Sirkeinen en Gauder**Paragraaf 8.3, de vijfde regel**

Als volgt formuleren:

„... belang, waardoor het op grond van de beschikbare informatie en behoudens nieuwe ontwikkelingen waardoor deze prognose moet worden bijgesteld, zeer onaannemelijk wordt dat ...”.

Motivering

Behoeft geen nadere uitleg.

Uitslag van de stemming

Vóór: 36, tegen: 51, onthoudingen: 22.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Economisch Jaarverslag 1997 — Groei, werkgelegenheid en convergentie op weg naar de EMU”

(97/C 206/18)

De Commissie heeft op 22 april 1997 besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Economisch Jaarverslag 1997 — Groei, werkgelegenheid en convergentie op weg naar de EMU”.

De Afdeling voor economische, financiële en monetaire vraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur: de heer Byrne.

Tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 24 april 1997) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

Inleiding

1. Het Economisch en Sociaal Comité stelt het op prijs dat het in de gelegenheid wordt gesteld, d.m.v. onderhavig advies over het „Economisch Jaarverslag 1997” zijn bijdrage te leveren tot het opstellen van de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lid-staten en van de Gemeenschap”, zoals voorzien in artikel 103, lid 2, van het Verdrag. Er zijn aanzienlijke vorderingen geboekt, die geconsolideerd zouden moeten worden ter bevordering van de stabiliteit en de zgn. nominale convergentie van de prestaties van de lid-staten (de criteria van Maastricht). Het Comité wijst erop dat de reële convergentie van de economieën (banen, groei per hoofd van de bevolking en interregionale samenhang) nog onvoldoende is. Het Comité meent eveneens dat realisme en voorzichtigheid bij de economische vooruitzichten voor 1997 geboden zijn.

1.1. Het Comité is het met de Commissie eens wat de door haar genoemde oorzaken van de matige groei en de verslechtering van de arbeidsmarkt in de eerste helft van de jaren '90 betreft: een te geringe toename van de productiecapaciteit, in sommige lid-staten een begrotingsbeleid dat werd gekenmerkt door een lakse houding ten aanzien van de overheidsuitgaven en het loonbeleid — hetgeen indruist tegen de stabiliteitsdoelstellingen —, de onrust op de valutamarkten en de devaluatie van bepaalde munten. Een herbalancering van de macro-economische policy-mix lijkt in 1996 tot een kentering te hebben geleid.

Naar de Economische en Monetaire Unie

2. Het verheugt het Comité dat de criteria van Maastricht, die de lid-staten moeten voorbereiden op hun toetreding tot de EMU — en in het bijzonder de derde fase daarvan, nl. de invoering van de euro — thans tot een opmerkelijke convergentie van de economieën van de lid-staten hebben geleid. De effecten van de coördinatie verschillen van land tot land — sommige landen conformeren zich meer dan andere aan de formele criteria — maar alle landen hebben zonder uitzondering aanzienlijke vooruitgang geboekt op het stuk van de convergentie.

2.1. De Gemeenschap heeft thans een monetaire stabiliteit zonder weerga bereikt: de inflatie schommelt

rond de 2%, de wisselkoersen zijn bijzonder stabiel — wat ook geresulteerd heeft in de terugkeer van Italië en de toetreding van Finland tot het EMS — en de korte en lange rente zijn op een steeds lager niveau komen te liggen.

2.2. Er is ook aanzienlijke vooruitgang geboekt ten aanzien van het begrotingsbeleid (staatsschuld en overheidstekort), maar op dit punt staat de lid-staten nog het een en ander te doen. Ook op begrotingsgebied is een betere coördinatie, om niet te zeggen consolidatie geboden om te bereiken dat een zo groot mogelijk aantal landen aan de criteria van Maastricht voldoet, maar ook om de cohesie tussen de verschillende regio's van de Gemeenschap te handhaven c.q. te verbeteren.

De schaduwzijde: de werkgelegenheid

3. Het Economisch en Sociaal Comité stelt met grote bezorgdheid vast dat de totstandbrenging van de interne markt en het met het oog op de invoering van de gemeenschappelijke munt gevoerde beleid niet tot betere resultaten op het gebied van groei en werkgelegenheid hebben geleid. De werkgelegenheid blijft de belangrijkste zorg van de Europese burgers.

4. Het EG-Verdrag bevat vele verwijzigingen naar de werkgelegenheidsdoelstelling. In artikel 2 wordt overduidelijk gesteld dat de Gemeenschap dient te streven naar „een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming”. In artikel 102 A, over het economisch en monetair beleid, staat: „De lid-staten voeren hun economisch beleid ten einde bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap, als omschreven in artikel 2, en in het kader van de in artikel 103, lid 2, bedoelde globale richtsnoeren.” Ook het ESCB, dat als hoofdtaak heeft, de prijsstabiliteit in de Gemeenschap te handhaven, dient bij te dragen tot verwezenlijking van de in artikel 2 omschreven doelstellingen, waaronder een hoog niveau van werkgelegenheid (artikel 105). Het Comité zet zich er nadrukkelijk voor in dat de IGC ervoor zorgt dat in het EG-Verdrag een speciaal hoofdstuk over werkgelegenheid wordt opgenomen, waarin een beleid wordt geformuleerd dat op nauwkeurig omschreven doelstellingen is gebaseerd en met adequate instrumenten wordt uitgerust.

5. Het Comité heeft de initiatieven van de Commissie, eerst het Witboek „Groeï, concurrentievermogen en werkgelegenheid” en later de oproep van voorzitter Santer om in het kader van een vertrouwenspact voor de werkgelegenheid tot een brede samenwerking tussen alle belanghebbenden te komen, gesteund. Deze initiatieven moeten echter nog in de lid-staten worden omgezet, zodat concrete resultaten geboekt kunnen worden en er ook echt meer banen komen. Ondanks de prestaties van enkele landen heeft de Gemeenschap als geheel namelijk nog altijd te kampen met een extreem hoog en uit sociaal en economisch oogpunt onhoudbaar werkloosheidsniveau.

Economische vooruitzichten

6. Het Comité deelt evenwel het in het Jaarverslag verwoorde standpunt van de Commissie dat de economische kerngegevens van de Gemeenschap wat het aanbod betreft (prijsstabiliteit, rentevoet, wisselkoers, internationaal klimaat, enz.), gezond zijn en geleidelijk tot een opleving van de economie zouden moeten leiden.

7. Alleen Nederland en Ierland zijn er kennelijk in geslaagd, de naleving van de convergentiecriteria en het scheppen van werkgelegenheid op positieve wijze te combineren, net als Luxemburg, dat al heel lang geen problemen oplevert. Oostenrijk heeft na Luxemburg verreweg de laagste werkloosheidscijfers in de EU en het voert een op consensus gebaseerd budgettair saneringsbeleid. Nederland verdient lof voor de wijze waarop het een combinatie van loonmatiging, sanering van de overheidsfinanciën, belastingverlaging en flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft weten aan te wenden om te komen tot een bemoedigende verbetering van de werkgelegenheidssituatie, die enkele jaren geleden door sommigen nog als wanhopig werd aangemerkt. Daarbij heeft Nederland de kern van zijn sociaal model intact weten te houden en zelfs nog uitgebouwd. Al deze landen laten zien hoe doeltreffend een consensusbeleid, waarbij de sociaal-economische partners worden betrokken, kan zijn. Het Comité wijst tevens op de uitstekende prestaties van de Deense economie, met name de forse terugdringing van de werkloosheid.

8. Het succes van Ierland is niet alleen te danken aan de consensusbenadering die tot brede overeenstemming tussen de regering en de sociale partners over ingrijpende begrotingsmaatregelen heeft geleid, maar ook aan het optimaal inzetten van de door de Gemeenschap aange-reikte ontwikkelingsinstrumenten in het kader van het Cohesiefonds en de Structuurfondsen. Het blijkt dus dat de Gemeenschap een zeer positieve rol kan spelen bij de economische ontwikkeling van regio's en lid-staten en dat de door Ierland gedane inspanningen op dit gebied navolging verdienen. Italië zou meer profijt kunnen trekken van gelden van EU-fondsen indien het zijn capaciteit om de reeds gereserveerde middelen voor co-financiering te gebruiken, zou vergroten ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie het Rapport van de Ecofin-Afdeling over de sociaal-economische situatie in Italië, CES 775/96 eind oktober 1996, rapporteur: de heer Dantin.

8.1. Wel kiezen veel landen in hun streven om aan de convergentiecriteria te voldoen, voor een restrictief begrotingsbeleid, hetgeen de manoeuvreerruimte om de economie te stimuleren, beperkt, waardoor deflatoire tendensen de kop kunnen opsteken. Een adequate policy-mix is dus onontbeerlijk om monetaire stabiliteit, groei, het scheppen van banen en een beter begrotings-evenwicht te combineren.

8.2. Het Comité hoopt dat dit coördinatie-elan van de lid-staten met het oog op de criteria van Maastricht zal aanhouden en dat de EMU op 1 januari 1999 inderdaad van start kan gaan met een maximum aantal lid-staten.

Zwakke punten — vraag — oplossingen?

9. Het beste stimuleringsbeleid is gebaseerd op een door een stijging van de vraag geïnduceerde verbetering van de investeringen. De technische voorwaarden voor het aantrekken van de investeringsactiviteit — nl. een lage lange rente — zijn in vrijwel alle lid-staten vervuld. Bovendien maakt het bedrijfsleven een bemoedigende rentabiliteitsperiode door, die slechts wordt overschaduwed door slechte vooruitzichten voor de groei van de vraag naar zijn producten en diensten. In dit verband dringt het Comité erop aan dat voortaan in het economisch jaarverslag van de Commissie aandacht wordt geschonken aan het niveau van de reële rentestanden die het belangrijkste voor de investeringsneiging zijn.

10. Voortzetting van het beleid van gematigde loon-overeenkomsten, een must om de stabiliteit tijdens het laatste deel van de weg naar de Economische en Monetaire Unie te kunnen bewaren, zou dan ook vergezeld moeten gaan van maatregelen om de vraag te stimuleren. De vraag moet worden bevorderd d.m.v. een stijging van de reële lonen, die niet hoger is dan de stijging van de productiviteit, d.m.v. exportbevorderende maatregelen, d.m.v. verbetering van het innovatievermogen en d.m.v. een toename van de werkgelegenheid. Gezien de relatie tussen vraag, werkgelegenheidsniveau en ontwikkeling van de investeringen moet worden voorkomen dat men in een vicieuze cirkel terechtkomt. Zodra de vooruitzichten voor de begrotings-situatie het toelaten, zouden de regeringen van de lid-staten de bedrijvigheid en dus de werkgelegenheid een impuls kunnen geven door in bepaalde geselecteerde sectoren belastingmaatregelen te nemen. Hierbij kan worden gedacht aan sectorgerichte maatregelen, zoals belastingverlaging voor de bouwnijverheid en woningvernieuwing.

11. Het Comité stelt tot zijn voldoening vast dat het Economisch Jaarverslag 1997 een apart hoofdstuk over de „mondialisering” bevat. Het verwijst in dit verband naar zijn advies over „Werkgelegenheid, concurrentievermogen en globalisering van de economie” ⁽²⁾, en wil opmerken dat de Europese economie niet moet vrez-

⁽²⁾ Initiatiefadvies van 19 maart 1997; rapporteur: mevrouw Konitzer. (PB nr. C 158 van 26. 5. 1997).

voor de mondialisering van de economische activiteiten (productie van goederen en diensten), maar deze juist moet beschouwen als een uitdaging en een kans op vooruitgang.

12. In geen geval mag de mondialisering de Gemeenschap ertoe aanzetten, haar „sociaal model”⁽¹⁾ overboord te zetten; wel moeten hierin eventueel veranderingen worden aangebracht om het doeltreffender te maken. Naast het advies over de mondialisering heeft het Comité zich enkele maanden geleden uitgesproken over „De gevolgen van de invoering van nieuwe technologieën voor de werkgelegenheid”⁽²⁾. Uit cijfers van de afgelopen 15 jaar blijkt dat de productiviteit in de Europese Unie zich niet minder gunstig ontwikkelt dan in de Verenigde Staten en Japan. Het Comité komt daarom tot de conclusie dat globalisering en ontwikkeling van de technologie slechts marginaal verantwoordelijk zijn voor de werkloosheid, en voor de economische actoren zowel uitdagingen als kansen vormen om de groei van de Europese Unie op lange termijn veilig te stellen.

12.1. Voorts dient de Gemeenschap ook alle mogelijke inspanningen te doen om „sociale en milieudumping” uit niet-EU-landen tegen te gaan om zo wereldwijd het ontstaan van een „faire handel” te bevorderen; dit kan o.m. in het kader van WTO- of IAO-initiatieven.

Starheid

13. De werkloosheid blijft echter een sterk structureel karakter houden. Oplossingen moeten daarom niet alleen worden gezocht in macro-economische maatregelen op monetair en financieel gebied. Tot de structurele problemen waar het meest op wordt gewezen, behoort het gebrek aan flexibiliteit op de arbeidsmarkt, alhoewel in een aantal lid-staten consensus over positieve flexibilisering is bereikt.

13.1. Het Comité is van mening dat een toename van het aantal banen kan worden bevorderd door een groei die wordt geleid door vraag en investeringen, door flexibele, via onderhandelingen tot stand gebrachte arbeidsmarktvoorwaarden en door de huidige tendens in Europa om — in sterkere mate dan in de Verenigde Staten — arbeid door kapitaal te vervangen, te verminderen. Verder zou ook een verlaging van de verplichte premies, waardoor de arbeidskosten worden gedrukt, een impuls aan de werkgelegenheid moeten geven. Dit vereist mogelijk wel een alternatieve bron van belastinginkomsten om de sociale uitgaven te financieren.

13.2. Het voorbeeld van de economie van de Verenigde Staten, dat evenwel niet volledig op het sociaal-economische model van Europa toegepast kan worden — vooral in de huidige fase waarin de lid-staten van de Europese Unie een restrictief beleid voeren om aan de convergentiecriteria te voldoen — laat zien dat in een

grote interne markt met een gemeenschappelijke munt, belangrijke resultaten op het gebied van het scheppen van banen behaald kunnen worden.

13.3. Het Comité is van plan binnenkort een advies over de relatie tussen productiviteit en schepping van banen uit te brengen.

13.4. Het Comité dringt er verder op aan dat actie ondernomen blijft worden tegen bureaucratische verschijnselen die de groei van de werkgelegenheid in de weg staan. Aan talrijke ontoelaatbare situaties (handhaving van onnodig ingewikkelde administratieve procedures, te lange termijnen voor de afgifte van vergunningen, enz.) kan nog een einde worden gemaakt om een beter klimaat te ontwikkelen, waarin meer banen gecreëerd kunnen worden.

Structurele maatregelen

14. Bij de noodzakelijke specifieke structurele maatregelen denkt het Comité vooral aan de verschillende vormen van deeltijdarbeid, de reorganisatie van werktijden en arbeidstijdverkorting⁽³⁾, stageprogramma's, beroepsopleiding en inschakeling van ervaren werknemers in de beroepsopleiding om te voorkomen dat bepaalde know-how verloren gaat.

14.1. Het Comité herinnert eraan dat wegens een gebrek aan financiering nog altijd geen begin is gemaakt met de grootschalige infrastructuurwerken, d.w.z. de Europese netwerken. Het dringt aan op nationale, regionale en lokale programma's voor openbare werken waarbij naar verhouding veel arbeidskrachten worden ingeschakeld. Het Comité meent verder dat het milieubeleid eveneens een aanzienlijk aantal nieuwe banen kan opleveren.

Midden- en kleinbedrijf

15. Er moet belang worden blijven gehecht aan de ontwikkeling van het MKB en van microbedrijven. Het Comité onderstreept dat meer flexibiliteit bij zaken als toetredingsbelemmeringen, toegang tot risicokapitaal en het verkrijgen van bankleningen noodzakelijk is. Met name moeten ook de voorwaarden worden geschapen waarin deze bedrijven hun eigen-vermogenspositie kunnen verbeteren. Een verlaagde vennootschapsbelasting tot een gespecificeerde drempel — op voorwaarde dat de winst binnen de bedrijven voor investeringsdoeleinden wordt gebruikt — zou oprichting en ontwikkeling van nieuwe bedrijven stimuleren. Verder dient het klimaat waarin zelfstandigen en het MKB opereren, te worden verbeterd door de bureaucratie te verminderen, ten einde o.m. de overdracht van deze bedrijven „van vader op zoon” te vergemakkelijken en betere pensioen- en sociale-zekerheidsregelingen voor zelfstandigen en „kleine bazen” op te zetten. Bovendien zou men als zelfstandige gemakkelijker moeten kunnen overstappen op de status van betaald werknemer en v.v.

(1) Het sociaal model verschilt van land tot land, maar omvat overal collectieve onderhandelingen, consensus en een hoog niveau van sociale bescherming.

(2) PB nr. C 66 van 3. 3. 1997.

(3) PB nr. C 18 van 22. 1. 1996.

Jongeren

16. Het Comité wil dat er meer „offensieve” programma's worden opgezet om voor stageplaatsen en banen voor jongeren te zorgen. Het vindt echter niet dat het minimumjeugdloon of het loonniveau voor jongeren in het algemeen verlaagd moet worden. Het Europees sociaal model vereist een hoog loonniveau dat overeenstemt met een hoog productiviteitsniveau. Meerdere lid-staten hebben reeds met succes initiatieven genomen die met alle andere landen besproken en gedeeld zouden moeten worden (benchmarking).

Het politieke klimaat: de economische en monetaire unie

17. Het Economisch en Sociaal Comité is van mening dat de invoering van de euro, met ingang van 1999, voor de lid-staten een unieke kans is om het EU-integratiestreven aan hun bevolkingen uit te leggen en aanvaardbaar te maken. De vervanging van de nationale munt door de euro raakt iedere burger immers rechtstreeks en individueel. Recente opiniepeilingen, waarvan de waarde niet overschat mag worden, geven aan dat slechts een minderheid van de burgers positief tegenover de gemeenschappelijke munt en de EMU staat. De lid-staten hebben de grote verantwoordelijkheid om de burgers te informeren.

17.1. De regeringen dienen met name aan hun burgers uit te leggen dat de inspanningen die zijn ondernomen

om aan de convergentiecriteria te kunnen voldoen, niet voor niets zijn geweest. De inkringing van de vraag a.g.v. de verlaging van de overheidsuitgaven zou moeten worden gevolgd door een herstel, hetgeen investeerders en consumenten als een nieuw, bemoedigend teken van een herstel van het vertrouwen en dus van een stabielere economie zouden kunnen opvatten. Het Comité zou graag zien dat dit daadwerkelijk gebeurt, liefst zo snel als door de Commissie wordt voorzien (tweede helft van 1997).

Conclusie

18. De regeringen en de vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen hebben de uiterst belangrijke taak om de economie op gang te brengen en zo voor meer banen te zorgen. Zij moeten blijven vasthouden aan de policy-mix die op stabiliteit is gericht, waardoor uiteindelijk gemakkelijker banen gecreëerd kunnen worden. De Gemeenschap dient de vastberaden houding die zij t.a.v. de monetaire convergentie aan de dag legt, ook t.a.v. de werkgelegenheidssituatie in te nemen. De „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lid-staten en van de Gemeenschap” zullen daarom een belangrijkere rol gaan spelen. Er is namelijk een omvattend economisch beleid op EU-niveau nodig om werkgelegenheidsbevorderende maatregelen te treffen zonder daarbij afbreuk te doen aan de kern van het „Europees model”, en tegelijkertijd eerlijke concurrentievoorwaarden te creëren. Werkgevers en werknemers moeten een vastberaden politieke wil aan de dag leggen om d.m.v. consensusregelingen te zorgen voor de banen waar de Europese burgers om vragen.

Brussel, 24 april 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

TABEL 1

Internationale economische situatie

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Groei BBP, wereld (excl. EG)	4,2	3,2	2,2	0,1	1,5	3,0	3,5	3,9	4,2
Groei BBP, VS	3,9	2,7	1,2	-0,5	2,5	3,4	4,1	2,0	2,4
Groei BBP, Japan	6,2	4,8	5,1	4,0	1,1	0,1	0,5	0,9	3,8
Importstijging wereld (excl. EG)	9,0	7,3	4,5	3,1	7,1	10,1	11,6	10,2	8,1

Bron: Diensten Commissie, prognose najaar 1996.

TABEL 2

Economische ontwikkeling in de Gemeenschap

	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Groei reëel BBP	4,8	2,0	3,3	1,5	1,0	-0,4	2,9	2,5	1,6
Inflatie (prijsdeflator van het BBP)	5,2	10,6	4,9	5,5	4,5	3,6	2,6	2,9	2,5
Werkloosheid (% van de beroepsbevolking, m.u.v. militairen)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,1
Financieringsbehoefte van de overheid (% BBP)	0,4 (1)	3,9 (1)	3,5 (1)	4,3	5,1	6,2	5,4	5,0	4,4
Saldo lopende rekening betalingsbalans (% van het BBP)	0,3	-0,3	0,1	-1,4	-1,2	0,0	0,0	0,5	0,7
Korte rente (jaargemiddelde)	5,6 (2)	11,2 (2)	9,8	11,0	11,2	8,6	6,6	7,0	5,3
Lange rente (jaargemiddelde)	7,1 (2)	11,9 (2)	9,8	10,3	9,8	7,8	8,2	8,6	7,3

(1) EUR excl. GR, E, L, P en S.

(2) EUR excl. GR, L en P.

Bron: Diensten Commissie, prognose najaar 1996.

TABEL 3

Componenten van de groei in de Europese Gemeenschap

(jaarlijkse mutatie in %)	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Particuliere consumptie	4,9	2,2	3,7	2,2	1,8	-0,3	1,7	1,8	1,9
Overheidsconsumptie	3,8	2,5	2,0	1,8	1,5	1,2	0,4	0,7	1,0
Bruto-investeringen in vaste activa	5,7	-0,1	5,7	-0,4	-0,9	-6,6	2,4	3,6	1,7
daarvan: uitrusting (1)	...	1,9	6,7	-0,5	-3,8	-11,5	3,5	6,6	4,0
bouwwerken (1)	...	-1,2	4,6	-0,6	1,1	-3,3	1,9	1,5	-0,4
Binnenlandse vraag (incl. voorraadmutatie)	4,9	1,6	3,9	1,2	1,1	-1,8	2,5	2,2	1,3
Export goederen en diensten (2)	8,0	4,2	5,1	4,9	3,6	1,8	9,0	7,5	4,1
Import goederen en diensten (2)	8,7	2,7	7,4	4,1	3,9	-2,8	7,6	6,5	3,2

(1) EUR excl. L en P.

(2) Inclusief intracommunautaire handel.

Bron: Diensten Commissie, prognose najaar 1996.

TABEL 4

Arbeidsmarktsituatie in de Europese Gemeenschap

(jaarlijkse mutatie in %, tenzij anders aangegeven)	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Arbeidsproductiviteit	4,4	2,0	1,9	1,3	2,4	1,4	3,3	1,9	1,6
Reëel inkomen uit arbeid per werknemer	4,5	1,6	1,3	1,5	2,4	0,5	0,7	0,3	0,9
Reële loonkosten p.e.p.	0,0	-0,3	-0,7	0,2	0,0	-0,9	-2,4	-1,6	-0,7
Beroepsbevolking	0,3	0,7	0,9	0,4	-0,2	-0,8	0,1	0,1	0,2
Werkgelegenheid	0,3	0,0	1,3	0,1	-1,4	-1,9	-0,3	0,8	0,0
Werkloosheid (% beroepsbevolking m.u.v. militairen)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,0

Bron: Diensten Commissie, prognose najaar 1996.

TABEL 5

Enquête-indicatoren voor de Gemeenschap

	Max. 1988-1991	Min. 1992-1994	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Geplande investeringen ⁽¹⁾ (verwerkende industrie)	- 4	- 5	- 11	- 3	+ 11	+ 4	+ 3
Bezettingsgraad van de capaciteit (verwerkende industrie)	85,1	77,2	82,2	80,4	77,6	79,5	83,0	81,3	81,0 ⁽²⁾
Indicatoren van de toekomstverwachtingen van het bedrijfsleven (1985 = 100)	104,8	96,0	100,4	98,5	96,4	100,4	101,0	98,9	101,1 ⁽³⁾

⁽¹⁾ Volumemutaties van de geplande investeringen t.o.v. het voorafgaande jaar.

⁽²⁾ 1996, vierde kwartaal.

⁽³⁾ Februari 1997.

Bron: Diensten Commissie, prognose najaar 1996.

TABEL 6

Nominale convergentie ^(*)

	Inflatie	Rentestand ⁽¹⁾	Begrotingssituatie overheid				Wisselkoers	
	geharmoniseerd indexcijfer consumptieprijzen	lange rente ⁽¹⁾	Bestaan van een buitensporig tekort ⁽⁵⁾	Tekort/BBP	Schuld/BBP			Deelname aan het wisselkoers- mechanisme (maart 1997)
				Prognose van de Commissie (november 1996)				
feb. 1996- jan. 1997	feb. 1996- jan. 1997		1996 ⁽⁶⁾	1996	Δ 1996/1995	Δ 1996/1993		
B	1,8	6,4	ja	3,3	130,6	- 3,1	- 6,4	ja
DK	2,0	7,1	neen	1,4	70,2 ⁽⁷⁾	- 1,7	- 9,9	ja
D	1,3	6,2	ja	4,0	60,8	2,7	12,6	ja
GR	7,8	14,8 ⁽³⁾	ja	7,9	110,6	- 1,2	- 1,2	neen
E	3,5	8,5	ja	4,4	67,8	2,1	7,3	ja
F	2,1	6,2	ja	4,0	56,4	3,6	10,8	ja
IRL	2,2 ⁽⁴⁾	7,2	neen	1,6	74,7	- 6,9	- 20,0	ja
I	3,7	9,1	ja	6,6	123,4	- 1,5	4,1	ja
L	1,2	6,3	neen	- 0,9	7,8	1,8	1,6	ja
NL	1,5	6,1	ja	2,6	78,7	- 1,0	- 2,1	ja
A	1,8	6,3	ja	4,3	71,7	2,7	8,9	ja
P	3,0	8,3	ja	4,0	71,1	- 0,6	2,9	ja
FIN	1,5	7,0	ja	3,3	61,3	2,1	4,0	ja
S	0,9	7,9	ja	3,9	78,1	- 0,6	2,1	neen
UK	...	7,9	ja	4,6	56,2	2,1	7,7	neen
EUR 15	2,4	7,2		4,4	73,5	2,2	7,4	

^(*) Voorlopig beeld op basis van nog niet in alle gevallen geharmoniseerde cijfers. De discussie over de definitieve vaststelling van de in het Verdrag van Maastricht opgenomen convergentiecriteria is nog niet afgesloten.

⁽¹⁾ Bij een gemiddelde looptijd van 10 jaar (voor Griekenland 5 jaar).

⁽²⁾ Inflatie: vergelijking van het rekenkundig gemiddelde van 12 maandelijkse indexcijfers met het rekenkundig gemiddelde van de 12 maanden ervoor.

⁽³⁾ Rente: gemiddelde van de 12 voorafgaande maandgemiddelden.

⁽⁴⁾ Inflatie in Ierland: rekenkundig gemiddelde van vier geharmoniseerde kwartaalcijfers voor 1996 vergeleken met het rekenkundig gemiddelde van de vier geharmoniseerde kwartaalcijfers voor 1995.

⁽⁵⁾ Besluiten van de Raad van 26 september 1994, 10 januari 1995 en 27 juni 1996.

⁽⁶⁾ Het gaat hier om ramingen van de diensten van de Commissie, die zijn gebaseerd op de jongste gegevens van de afzonderlijke lid-staten. Wordt bij het begrotingstekort een negatieve waarde aangegeven, dan is er sprake van een overschot.

⁽⁷⁾ Staatsdeposito's bij de centrale bank, staatsbezit van andere dan overheidsobligaties en schulden van staatsbedrijven beliepen in 1995 ca. 18 % van het BBP.

TABEL 7

Reële convergentie 1996

	BBP p.c.		Werkloosheid	Reële loonkosten p.e.p.	Saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans
	in KKS	%-mutatie t.o.v. voorafgaand jaar	in % van de beroepsbevolking, m.u.v. militairen	%-mutatie t.o.v. voorafgaand jaar	% van het BBP
B	111,5	4,5	9,8	- 1,5	4,1
DK	116,1	5,1	6,0	0,9	1,0
D	109,9	4,4	9,0	- 0,9	- 1,1
GR	65,8	5,3	9,0	0,9	- 3,0
E	76,9	5,3	22,2	- 0,8	0,9
F	106,5	4,1	12,3	- 0,8	1,7
IRL	97,5	10,8	12,3	- 3,8	3,7
I	103,9	4,0	12,0	0,7	3,4
L	168,8	4,9	3,1	- 0,3	15,9
NL	107,0	5,4	6,6	- 1,5	4,9
A	110,9	4,0	4,1	- 0,5	- 2,1
P	67,9	5,7	7,3	0,1	- 1,0
FIN	96,3	5,4	15,7	1,2	4,0
S	99,8	4,7	10,0	2,2	1,2
UK	96,2	5,3	8,2	- 1,2	- 1,8
EUR	100,0	4,7	11,1	- 0,7	0,7

Bron: Diensten Commissie, prognose najaar 1996.

TABEL 8

Werkloosheid in Europa naar geslacht (EUR 15) (in % van de beroepsbevolking m.u.v. militairen)

		1993	1994	1995	1996
Vrouwen	totaal	12,2	12,7	12,5	12,6
	tot 25 jaar	22,0	23,0	23,2	23,0
	25 jaar en ouder	10,3	10,8	10,6	10,7
Mannen	totaal	9,7	10,0	9,4	9,6
	tot 25 jaar	20,9	21,4	20,1	20,2
	25 jaar en ouder	7,9	8,2	7,9	8,1
Vrouwen en mannen	totaal	10,9	11,3	10,9	11,0
	tot 25 jaar	21,4	22,1	21,5	21,5
	25 jaar en ouder	8,9	9,3	9,0	9,2

Bron: Diensten Commissie.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de registratie van de opvarenden van passagiersschepen”

(97/C 206/19)

De Raad heeft op 27 januari 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 84 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor vervoer en communicatie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Whitworth.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding en achtergrond

1.1. Dit richtlijnvoorstel vloeit voort uit de Resolutie van de Raad van 22 december 1994 over de veiligheid van roll-on/roll-off passagiersveerboten. In deze Resolutie werd onder meer herinnerd aan de ramp met de „Estonia”, die in september van dat jaar had plaatsgevonden, en werd er bij de lid-staten en de Commissie op aangedrongen een aantal specifieke activiteiten in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) te steunen. Bovendien werd de Commissie verzocht voorstellen in te dienen voor de verplichtstelling van bepaalde handelingen zoals de registratie van passagiers van veerboten die regelmatig EG-havens aandoen.

1.2. Sindsdien heeft de IMO bepaalde wijzigingen in het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS) uit 1974 uitgewerkt en goedgekeurd. SOLAS-voorschrift III/27 („passagiersgegevens”), dat in juni 1996 is goedgekeurd en voor alle passagiersschepen op internationale reizen geldt, geeft verplichtingen m.b.t. het tellen van passagiers en het vastleggen van bepaalde informatie over hen. Dit voorschrift zal op 1 juli 1998 in werking treden.

1.3. In sommige gevallen mag van het SOLAS-voorschrift worden afgeweken:

- passagiersschepen kunnen worden vrijgesteld indien hun dienstregeling zodanig is dat het opstellen van gegevensbestanden onuitvoerbaar is;
- schepen die niet verder dan 20 mijl uit de kust varen, kunnen worden vrijgesteld indien de instanties van hun vlaggestaat van mening zijn dat de verplichtingen vanwege het beschutte karakter van de reis onredelijk of onnodig zijn.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1. De Commissie baseert de voorgestelde richtlijn op het nieuwe SOLAS-voorschrift. Zij stelt voor, deze richtlijn toe te passen op alle passagiersschepen die voor

binnenlandse en buitenlandse reizen vanuit een in een lid-staat gelegen haven worden gebruikt, ongeacht onder welke vlag zij varen. (Sommige verplichtingen gelden eveneens voor schepen die van buiten de Gemeenschap komen en een EG-haven aandoen.) Zij benadrukt dat het SOLAS-voorschrift zonder deze richtlijn alleen verbindend is voor vlaggestaten; om ervoor te zorgen dat het op dezelfde wijze wordt toegepast op alle passagiersschepen die vanuit EG-havens varen, dient de jurisdictie te worden uitgebreid tot verplichtingen van havenstaten. Bovendien wijst zij erop dat de havenstaten in geval van rampen verantwoordelijk zijn voor zoek- en reddingsoperaties (SAR).

2.2. De voorgestelde richtlijn behelst de volgende verplichtingen:

- voordat een schip vertrekt, moeten eerst alle opvarenden geteld worden, en dient de kapitein ervoor te zorgen dat het aantal opvarenden niet groter is dan het aantal waarvoor het schip is gecertificeerd;
- voor schepen die reizen van meer dan 20 mijl afleggen, moeten van alle opvarenden naam, geslacht en leeftijdscategorie worden geregistreerd, alsmede de door de passagier zelf gegeven informatie i.v.m. speciale behoeften. Deze gegevens dienen uiterlijk 30 minuten na vertrek aan de aangewezen persoon van de maatschappij te worden doorgegeven, die deze indien nodig aan de SAR-instantie ter beschikking kan stellen;
- de maatschappijen moeten een systeem voor de registratie van dergelijke gegevens opzetten dat aan bepaalde functionele criteria beantwoordt;
- de lid-staten dienen uiterlijk op 1 januari 1998 wettelijke bepalingen vast te stellen; de maatregelen m.b.t. registratie moeten uiterlijk op 1 januari 1999 in werking treden.

2.3. Hoewel registratie van passagiers krachtens de voorgestelde richtlijn alleen verplicht is voor reizen van meer dan 20 mijl, ontbreekt de mogelijkheid tot vrijstelling op grond van onuitvoerbaarheid en zijn de voorwaarden voor vrijstelling van schepen die in beschutte wateren varen veel strenger dan in het SOLAS-voorschrift.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In het algemeen juicht het Comité het voorstel voor een richtlijn van de Raad over dit onderwerp toe. Het is het erme eens dat van EU-wege wettelijke voorschriften moeten worden opgesteld die zowel voor de havenstaat als de vlaggestaat bindend zijn. Het verheugt zich over het feit dat de voorgestelde richtlijn op in het SOLAS-voorschrift vervatte IMO-besluiten is gebaseerd, hetgeen overeenstemt met het standpunt dat het Comité in veel van zijn eerdere adviezen over maritieme aangelegenheden heeft ingenomen. Het stemt erme e in dat de voorschriften gelijkelijk moeten worden toegepast op schepen die voor binnenlandse en internationale reizen worden gebruikt, omdat tweeledige veiligheidsnormen op dit gebied niet wenselijk zijn.

3.2. Met betrekking tot de inhoud van de richtlijn staat het buiten kijf dat het aantal passagiers aan boord moet worden geteld, en dat kapiteins moeten worden verplicht ervoor te zorgen dat het in het voor het schip afgegeven veiligheidscertificaat vastgelegde aantal passagiers niet wordt overschreden. Het Comité steunt deze maatregelen onvoorwaardelijk, alhoewel het niet nodig zou moeten zijn een nieuw voorschrift in te voeren om ervoor te zorgen dat deze elementaire veiligheidsvereisten worden nageleefd.

3.3. Het registreren van de namen en andere bijzondere gegevens van passagiers is een nieuwe verplichting. Zoals de Commissie hier en daar in de Toelichting uitlegt, is het doel hiervan de zoek- en reddingsoperaties te vergemakkelijken. Terwijl kennis van het aantal opvarenden van essentieel belang is en besef van de categorieën passagiers (volwassenen, kinderen en zuigelingen) nuttig kan zijn, worden de namen van de passagiers pas relevant indien er slachtoffers zijn, om de maatschappij in staat te stellen vragen van familieleden te beantwoorden en de identificatie van doden en gewonden te vereenvoudigen.

3.4. De verplichting om de namen van alle passagiers te registreren, levert ongetwijfeld aanzienlijke administratieve problemen op voor rederijen met een intensieve dienstregeling op routes waar grote aantallen passagiers vlak voor hun vertrek een ticket kopen en meteen inschepen. Momenteel worden bij reserveringen wel de namen van bestuurders maar niet die van de passagiers geregistreerd; er kunnen echter wel vijftig passagiers in een bus of touringcar zitten. Op bepaalde diensten zullen langere inschepingstijden moeilijk te vermijden zijn, met als gevolg vertragingen voor passagiers en een afname van de doeltreffendheid, zelfs als geavanceerde (en dure) elektronische apparatuur wordt gebruikt.

3.5. De omvang van de hele operatie zou enorm zijn. In het hoogseizoen telt één enkele haven dagelijks tot zo'n 65 afvaarten waarop de registratie zou moeten worden toegepast, met gemiddeld een totaal van 63 000 passagiers. Iedere naam zou moeten worden geverifieerd en geregistreerd en iets langer dan één uur worden bewaard, waarna de lijst zou worden vernietigd behalve wanneer met het schip in kwestie een ongeval is gebeurd.

3.6. Dit is ongetwijfeld de reden waarom in het SOLAS-voorschrift de in paragraaf 1.3 beschreven uitzonderingsbepaling op grond van onuitvoerbaarheid is

opgenomen. Het Comité stelt voor dat de Commissie deze mogelijkheid nader bestudeert, wellicht door een clausule aan de richtlijn toe te voegen die lid-staten in staat stelt een alternatief registratiesysteem goed te keuren op routes waar de registratie van individuele personen naar hun mening onuitvoerbaar is. Een dergelijk alternatief systeem zou in wezen de instemming van beide (of alle) betrokken havenstaten moeten hebben, volledig moeten overeenstemmen met de SOLAS-criteria, rekening moeten houden met de SAR- en bestaande weerkundige diensten in het gebied, en mag geen verstoring van de concurrentieverhoudingen tussen verschillende geregelde diensten teweegbrengen.

3.7. Behoudens deze suggestie en de onderstaande opmerkingen, is het Comité van mening dat de Commissie met de voorgestelde richtlijn een adequaat antwoord geeft op het nieuwe SOLAS-voorschrift.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Artikel 4.3

In de Engelse tekst zouden de woorden „contained in” meer op hun plaats zijn dan „referred to in”.

4.2. Artikel 5.1

Passagiers en bemanningsleden moeten apart worden geteld, aangezien alleen het aantal passagiers het in het veiligheidscertificaat vastgestelde aantal niet mag overschrijden.

4.3. Artikel 6

Óf in dit artikel óf door in artikel 2 het begrip „reis” te definiëren, moet worden gepreciseerd dat de drempel van 20 mijl de afstand tussen twee havens betreft, en niet de totale afstand wanneer meer dan twee havens worden aangedaan.

4.4. Artikel 8

Aangezien de SOLAS-voorschriften inhouden dat de gegevens indien nodig ter beschikking van de SAR-diensten moeten worden gesteld, moet de eerste zin van de derde alinea als volgt worden gelezen: „De maatschappij zorgt ervoor dat de door de onderhavige richtlijn voorgeschreven gegevens na afloop van de in artikel 6 gespecificeerde periode te allen tijde op verzoek onmiddellijk ter beschikking van de aangewezen instantie kunnen worden gesteld.” Ook moet duidelijk worden gemaakt dat de gegevens niet op papier hoeven te worden bewaard, zolang deze maar onmiddellijk per computer kunnen worden doorgegeven.

4.5. Artikel 11.1 (iv)

Het vereiste dat het systeem zo moet zijn opgezet dat er voor de passagiers geen onnodige vertraging ontstaat, werpt de vraag op van de praktische uitvoerbaarheid, die in paragraaf 3.4 al aan bod kwam.

4.6. Artikel 11.2

Dit vereiste dient te worden geschrapt. De maatschappij moet beoordelen welke methode in een bepaalde situatie het meest geschikt is, behoudens goedkeuring door de lid-staat.

Brussel, 23 april 1997.

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 en het Europees Parlement betreffende een toekomstige strategie voor de vermindering van de emissies van het wegvervoer met inachtneming van de resultaten van het auto/olieprogramma”,
- het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad”, en
- het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen en tot wijziging van de Richtlijnen 70/156/EEG en 70/220/EEG” ⁽¹⁾

(97/C 206/20)

De Commissie heeft op 13 februari 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 en de voornoemde voorstellen.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting van 23 en 24 april 1997 (vergadering van 24 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 61 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie wil met de voorgestelde richtlijnen bereiken dat in 2010 de lucht in de Europese Unie — met name in steden — veel schoner zal zijn dan nu. Haar ene richtlijnvoorstel bevat daarom nieuwe grenswaarden voor de uitstoot van personenauto's, terwijl in het andere nieuwe specificaties voor benzine en dieselbrandstof staan. Beide richtlijnen moeten in 2000 in werking treden en in 2005 worden aangescherpt.

1.2. Dankzij de nieuwe grenswaarden voor de uitlaatgassen van personenauto's, die de Commissie in 2000

ingevoerd zou willen zien, zal de uitstoot van de ergste contaminanten (NO_x, CO, HC en stofdeeltjes) gemiddeld 35 à 50 % lager uitvallen dan de emissies die op grond van de in 1996 vastgestelde normen te verwachten zijn. Vanaf hetzelfde jaar zal bovendien een algeheel verbod gelden op het in de handel brengen van loodhoudende benzine, en zal de kwaliteit van loodvrije benzine en dieselbrandstof in diverse opzichten worden verbeterd.

1.3. In de ontwerp-richtlijnen legt de Commissie zichzelf de plicht op om in een uiterlijk op 31 december 1998 in te dienen voorstel de emissiegrenswaarden en brandstofsificaties verder aan te scherpen, zodat vóór

⁽¹⁾ PB nr. C 77 van 11. 3. 1997, blz. 1-8.

2005 een aantal nieuwe doelstellingen kan worden verwezenlijkt. Bij het uitwerken van dit voorstel, dat zeer strenge emissienormen dient te bevatten — de in 2000 in te voeren grenswaarden zullen min of meer worden „gehalveerd” — moet de Commissie de resultaten van het auto/olieprogramma en, onder andere, de volgende parameters als richtsnoer hanteren:

- de ontwikkelingen op het gebied van de luchtkwaliteit;
- de verontreinigende uitstoot door het wegvervoer en door andere bronnen in de EU en het mogelijke effect van de maatregelen om deze emissies terug te dringen;
- de technische ontwikkelingen op het gebied van voertuigen en aandrijvingsmechanismen;
- het effect van maatregelen die op lokaal niveau worden getroffen of die het gebruik van het openbaar vervoer stimuleren (inclusief fiscale stimuleringsmaatregelen);
- de beschikbaarheid en kwaliteit van ruwe olie in Europa;
- de kosten/batenverhouding van de geplande maatregelen.

1.4. De Commissie geeft nu alvast, in een zeer vroeg stadium, aan wat de streefcijfers voor 2005 zijn, om de auto-industrie en de olieraffinage zo de gelegenheid te geven de nodige technische veranderingen voor te bereiden. Dit initiatief moet in samenhang worden gezien met het recente richtlijnvoorstel om het brandstofverbruik van benzine- en dieselauto's terug te brengen tot resp. 5 en 4,5 liter per 100 kilometer.

1.5. Met het hele auto/olieprogramma, technologische ontwikkeling, investeringen en uitvoering inbegrepen, zijn de volgende kosten gemoeid (vóór belastingen en bijgewerkt voor een projectduur van 15 jaar):

Voor de industrie:

- Fase I-maatregelen (emissiegrenswaarden en brandstofkwaliteit vanaf 2000): 4 906 miljoen ecu per jaar;
- Fase II-maatregelen (alléén emissiegrenswaarden vanaf 2005): 3 000 miljoen ecu per jaar.

Voor de nationale overheden: in de eerste fase per jaar 555 miljoen ecu, om de keuring en het onderhoud van auto's te verbeteren.

Dit brengt de volgende kostenverhogingen per voertuig met zich:

- Fase I-maatregelen (emissiegrenswaarden vanaf 2000): 2 ecu extra per jaar voor brandstof en tussen 200 en 520 ecu aan extra fabricagekosten (afhankelijk van type en cilinderinhoud);

- Fase II-maatregelen (emissiegrenswaarden vanaf 2005): tussen 150 en 200 ecu extra bij de fabricage van een nieuwe auto.

Deze kosten zullen aan de consument worden doorberekend als de fabrikanten en/of de distributiekanaalen ze niet voor hun rekening nemen.

1.6. De richtlijnvoorstellen voorzien in de mogelijkheid om d.m.v. belastingprijkels vaart te zetten achter de verwezenlijking van de doelstellingen. Deze fiscale stimuleringsmaatregelen moeten zoals gebruikelijk transparant zijn, vooraf aan de Commissie worden gemeld, evenredig zijn met de extra kosten en worden afgestemd op de in de richtlijnen genoemde termijnen.

1.7. In het Commissiedocument zijn ook maatregelen opgenomen om ervoor te zorgen dat de betrokken doelstellingen in bijzonder kwetsbare gebieden sneller kunnen worden verwezenlijkt of om tijdelijk van de uitvoering van het vastgestelde beleid te worden ontheven.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité juicht de met de onderhavige ontwerp-richtlijnen beoogde verbetering van de luchtkwaliteit toe en is het bovendien eens met de manier waarop de Commissie dit wil bereiken, namelijk door de uitstoot van voertuigen terug te dringen, tegelijkertijd de kwaliteit van de gebruikte brandstoffen te verbeteren én door het nemen van niet-technische maatregelen. Verder vindt het Comité dat in aanvulling hierop het gebruik van het openbaar vervoer gestimuleerd dient te worden en het verkeer beter moet worden geregeld.

2.2. Het Comité wenst de Commissie te complimenteren met haar initiatief inzake het auto/olieprogramma. Dit programma, dat door de Commissie zelf en door de auto- en olie-industrie in efficiënte samenwerking wordt uitgevoerd, is een uitstekend voorbeeld voor toekomstige initiatieven, zoals wel moge blijken uit de tot nu toe bereikte resultaten. Andere sectoren die met soortgelijke problemen kampen, zouden deze aanpak waar mogelijk moeten overnemen.

2.3. Het Comité stemt in met de voor het jaar 2000 voorgestelde reductie en met de streefwaarden van het jaar 2005. Wel heeft het in dit verband het volgende op te merken:

2.4. Om de doelstellingen van het in het jaar 2000 ingaande reductieprogramma te halen (die dus inhouden dat in 2010 35 à 50 % minder moet worden uitgestoten dan wanneer het maatregelenpakket van de Commissie niet zou worden uitgevoerd) moet vooral door de auto-industrie zowel op economisch als technologisch

gebied een grote inspanning worden geleverd. De Commissie zou er daarom met behulp van haar OTO-kaderprogramma's en d.m.v. belastingvoordelen voor een duurzaam gebruik van de eigen auto en voor het gebruik van „schone” auto's voor moeten zorgen dat het auto/olieprogramma wordt uitgevoerd.

2.5. Om de geplande doelstellingen te kunnen halen is het van cruciaal belang dat het emissiecontrolesysteem van voertuigen tijdens hun hele levensduur goed blijft functioneren. De Commissie stelt in dit verband drie soorten maatregelen voor:

- op benzine rijdende voertuigen moeten met een „boorddiagnosesysteem” worden uitgerust;
- er moeten systemen voor periodieke keuring en onderhoud worden opgezet.

Daarnaast is nog een derde maatregel gepland, die erop neerkomt dat aan de hand van naar merken en modellen uitgesplitste steekproeven wordt gecontroleerd of in gebruik zijnde voertuigen onder optimale rijomstandigheden aan de normen voldoen.

Gezien het gecombineerde effect van de eerste twee maatregelen valt het te betwijfelen of de derde wel nodig is. Deze kan namelijk tot veel bureaucratische rompslomp leiden, en het is maar de vraag of de baten ervan tegen de kosten zullen opwegen. Het Comité dringt er daarom bij de Commissie op aan om zich te buigen over mogelijke alternatieven, zoals een vrijwillige overeenkomst ter zake met de Europese auto-industrie.

2.6. Om de voorstellen inzake de vanaf het jaar 2000 verplicht te stellen brandstofkwaliteit uit te voeren, wordt volgens het Comité van de hele Unie een min of meer even grote inspanning verwacht, al zal vooral de raffinage-industrie in het zuiden van de Unie de nodige maatregelen moeten nemen. Deze inspanningen — ook in het auto/olieprogramma wordt hierop gewezen — zijn noodzakelijk om de nieuwe technieken voor benzine- en dieselmotoren te kunnen toepassen.

2.7. Het Comité had het echter op prijs gesteld als de Commissie enkele aanvullende maatregelen had overwogen waarvan een goede kosten-batenverhouding

valt te verwachten; een groot aantal hiervan is in het auto/olieprogramma geanalyseerd, waaronder:

- het effect van de nieuwe strategie ter reductie van het brandstofverbruik van personenwagens op de totale uitstoot van deze voertuigen;
- terugdringing van de emissies, met name op lokaal niveau, met behulp van de zogenoemde niet-technische maatregelen, zoals een beter verkeersregeling en het mogelijke gebruik van alternatieve brandstoffen als LPG of gecombineerd aardgas;
- snellere vernieuwing van het wagenpark.

2.8. Het is een goede zaak dat het voor de ontwikkeling tot het jaar 2005 noodzakelijke auto/olieprogramma II nu al in de maak is. Dit zou een geïntegreerd programma moeten zijn, dat zowel op mobiele als op stationaire emissiebronnen betrekking heeft. In het programma zou rekening moeten worden gehouden met het effect van de maatregelen van het auto/olieprogramma I op de luchtkwaliteit, met de nieuwste technieken, en met eventuele omwille van de volksgezondheid vastgestelde nieuwe grenswaarden voor de uitstoot van verontreinigende stoffen. Voor het verband tussen kosten en baten zouden in deze tweede fase in ieder geval dezelfde criteria moeten gelden.

2.9. Tijdens de werkzaamheden ter voorbereiding van het programma heeft de Europese organisatie van autofabrikanten zich er steeds tegen gekant dat nu al streefwaarden voor 2005 worden vastgesteld. De veronderstelling van de Commissie dat dit de autofabrikanten een referentiekader zou kunnen bieden voor hun OTO-programma's, is niet gerechtvaardigd, aangezien het auto/olieprogramma II eind 1998 kan worden afgerond. Daarmee krijgt de betrokken sector dan een stevige basis voor zijn technologische ontwikkeling. Aan de andere kant zou kunnen blijken dat de voor 2005 beoogde emissiedoelstellingen te streng zijn of dat ze juist moeten worden aangescherpt; de aan de hand van deze doelstellingen ontwikkelde technologie zou hierdoor geheel of gedeeltelijk nutteloos worden.

2.10. Het Comité deelt de opvatting van de Commissie dat streefwaarden nodig zijn; deze moeten aan de hand van dergelijke wetenschappelijke en economische informatie worden vastgesteld. Daarom zouden de Commissie en de auto-industrie vaart moeten zetten achter het auto/olieprogramma II, zodat vóór 1999 een aantal geschikte streefwaarden kan worden vastgesteld. Dan is het bovendien mogelijk de meest recente informatie over de luchtkwaliteit in de Unie te gebruiken, zodat de streefwaarden op realistischer milieugegevens berusten.

2.11. Het Comité heeft in diverse adviezen aandacht besteed aan fiscale stimuleringsmaatregelen⁽¹⁾. Het is het met de Commissie eens dat zulke belastingprikkelers alleen aanvaardbaar zijn als ze ertoe leiden dat in EU-verband goedgekeurde en in de toekomst in te voeren strengere normen sneller ingang vinden, als ze een bedrag vertegenwoordigen dat lager is dan de extra kosten die de nieuwe grenswaarden met zich meebrengen, en als ze geen concurrentiedistorsies in de hand werken. Wordt aan deze voorwaarden voldaan, dan gaat het Comité ermee akkoord dat belastingmaatregelen worden genomen om een (snellere) verwezenlijking van de voor het jaar 2000 beoogde emissiedoelstellingen mogelijk te maken.

2.12. Het Comité wijst erop dat een aantal problemen is verbonden aan het nemen van fiscale stimuleringsmaatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen voor 2005, die in het richtlijnvoorstel een indicatief karakter hebben. Deze doelstellingen moeten tijdig een bindend karakter krijgen. Anders zouden deze maatregelen niet voldoen aan de hierboven genoemde drie voorwaarden om ervoor te zorgen dat ze verenigbaar zijn met de interne markt. In concreto bekent dit het volgende:

2.12.1. Zolang in EU-verband geen nieuwe emissienormen worden vastgesteld en hiervoor ook geen ingangsdatum wordt vastgelegd, ontberen deze stimuleringsmaatregelen een rechtsgrondslag.

2.12.2. Als er geen onderzoek wordt uitgevoerd, zoals het voorgestelde auto/olie II, is het moeilijk om op transparante wijze op EU-niveau te bepalen welke extra kosten voor voertuigen met deze normen gemoeid zijn.

2.12.3. Deze omstandigheden — vooral het ontbreken van een geharmoniseerde EU-markt — zouden tot concurrentiedistorsies op de interne markt kunnen leiden.

2.13. Aan de andere kant zouden fiscale maatregelen om vaart te zetten achter de vervanging van de oudste

en dus meest vervuilende auto's, de totale uitstoot tegen relatief lage kosten veel sterker helpen terugdringen.

2.14. Het Comité staat achter de voorgestelde maatregelen op het gebied van de brandstofkwaliteit; het stemt ermee in dat de termijn gedurende welke nog loodhoudende benzine in de handel mag worden gebracht in uitzonderingsgevallen kan worden verlengd, en gaat er ook mee akkoord dat in uiterst kwetsbare gebieden een betere brandstofkwaliteit wordt geëist. Wel dienen de lid-staten aan te tonen dat deze kwaliteitseisen uit milieuoogpunt ook werkelijk nodig zijn.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Op de ontwerp-richtlijn over de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof worden de volgende veranderingen voorgesteld:

3.1.1. Artikel 9: „een aanzienlijke verlaging van het zwavelgehalte van zowel benzine als dieselbrandstof, zulks met ingang van 1 januari 2000” vervangen door „een zwavelgehalte van benzine en dieselbrandstof dat verenigbaar is met de nieuwe voor voertuigen vastgestelde emissiedoelstellingen”.

3.2. Op de ontwerp-richtlijn over de uitstoot van motorvoertuigen worden de volgende veranderingen voorgesteld:

3.2.1. Artikel 1(b): de paragraaf vervangen door de volgende tekst: „De lid-staten die een typegoedkeuring verlenen, kunnen er bij de fabrikanten op aandringen vrijwillige overeenkomsten met hen te sluiten om ervoor te zorgen dat aan de bepalingen inzake de duurzaamheid van in gebruik zijnde voertuigen wordt voldaan”.

3.2.2. Artikel 5: „een verder verscherping van de emissienormen” vervangen door „nieuwe emissiewaarden waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in de Unie en met de uitkomsten van de jongste door de Commissie, in samenwerking met de betrokken sectoren, in het kader van het auto/olieprogramma II uitgevoerde technische onderzoeken en kosten/batenanalyses”.

⁽¹⁾ PB nr. C 155 van 21. 6. 1995; PB nr. C 18 van 22. 1. 1996; PB nr. C 212 van 22. 7. 1996.

Brussel, 24 april 1997.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De Europese Unie en de externe aspecten van het mensenrechtenbeleid”

(97/C 206/21)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 11 juli 1996 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3 van het Reglement van Orde, een advies op te stellen over „De Europese Unie en de externe aspecten van het mensenrechtenbeleid”.

De Afdeling voor externe betrekkingen, handels- en ontwikkelingsbeleid, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft zijn advies goedgekeurd op 15 april 1997 met meerderheid van stemmen (één stem tegen, drie onthoudingen). Rapporteur was de heer Ety.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 24 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 89 stemmen vóór en 10 stemmen tegen, bij 14 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

De voornaamste bedoeling van dit advies is aan te geven hoe de hoofdlijnen van een coherent en consistent mensenrechtenbeleid van de EU er volgens het Comité zouden moeten uitzien. Het advies bepleit ook dat die hoofdlijnen meer dan tot dusverre het geval was voorwerp van discussie in Europa moeten worden.

Belangrijk uitgangspunt hierbij hoort volgens het Comité een stevige samenhang tussen intern en extern mensenrechtenbeleid te zijn. Aan die relatie wordt dan ook relatief ruim aandacht besteed. Dat is geen verkapt poging om twee vliegen in één klap te slaan en zo meteen ook maar even een advies over het interne mensenrechtenbeleid uit te brengen. De opmerkingen over het interne beleid zijn bewust algemeen gehouden en staan steeds in het teken van wat in het externe beleid noodzakelijk geacht wordt.

Ter wille van consistentie en coherentie van het mensenrechtenbeleid van de EU is het voorts geboden dat duidelijker verbanden worden gelegd tussen het mensenrechtenbeleid van de lid-staten en dat van de EU. Ook zal de vraag welke kant het met het mensenrechtenbeleid uit moet, intergouvernementeel of communautair, niet al te lang meer onbeantwoord kunnen blijven. Het Comité voelt voor een ontwikkeling (op termijn) in communautaire richting, mits wordt voldaan aan de voorwaarde van adequate democratische controle.

Belangrijk acht het Comité het tenslotte nog te onderstrepen dat de EU, hoe belangrijk zij als politieke en economische factor in de wereld inmiddels ook geworden is, zich samen met de lid-staten blijft inspannen om de VN en zijn gespecialiseerde organisaties te versterken en te hervormen indien zij betere voorwaarden wil scheppen voor het respecteren van fundamentele mensenrechten in de wereld.

Binnen het door deze hoofdlijnen getrokken kader doet dit advies een aantal concrete suggesties voor beleid, zowel op de korte, op de middellange als op de lange termijn.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Juist omdat de politieke en economische betekenis van de EU in de wereld zozeer is toegenomen en ook gezien de opwaardering van mensenrechten als element in zowel het interne als externe beleid van de EU in het Verdrag van Maastricht, is het terecht dat de Commissie eind 1995 aandacht geschonken heeft aan de externe dimensie van haar mensenrechtenbeleid (COM(95) 567 def.).

2.2. Het overzicht van het tot dusver gevoerde mensenrechtenbeleid van de EU in de Mededeling van de Commissie aan Raad en Parlement, dat ingaat op principes, prioriteiten en instrumenten, biedt een welkome gelegenheid voor een eerste samenhangende beoordeling door het Economisch en Sociaal Comité.

2.3. Voor de toekomst maakt de tekst duidelijk wat de Commissie op korte en middellange termijn ziet als de belangrijkste opgaven voor de EU, welke nieuwe thema's zij wil kiezen, en welke haar belangrijkste strategische keuzes zijn om consistentie en resultaat van haar mensenrechtenbeleid te verbeteren.

2.4. Wat in het Commissiedocument ontbreekt, zijn heldere, strategische richtlijnen voor het voeren van een samenhangend en consistent mensenrechtenbeleid. Het Comité heeft de indruk dat de EU haar beleid tot dusver veelal van geval tot geval heeft bepaald. In elk geval zijn de grote lijnen nooit voorwerp van openbare discussie geweest. Het Comité meent dat zo'n discussie wel degelijk geboden is en dat bedoelde beleidslijnen expliciet moeten worden uitgezet, vanzelfsprekend op een zodanige wijze dat voldoende flexibiliteit van beleid gewaarborgd blijft.

2.5. Het document bevat een groot aantal verklaringen en voornemens die overwegend een algemeen en

principeel karakter dragen. Het Comité acht dat begrijpelijk in zo'n eerste exposé. Toch spreekt het de hoop en de verwachting uit dat de Commissie op de niet al te lange termijn met een meer specifieke en gedetailleerde uitwerking zal komen die verder gaat dan de nu opgenomen richtlijnen voor activiteiten van de Commissie gedurende haar mandaat.

2.6. Opvallend is dat de Mededeling weinig te melden heeft over de relatie tussen het interne en het externe mensenrechtenbeleid van de EU. Nu gaat zij weliswaar over de externe dimensie van het mensenrechtenbeleid, maar het interne en het externe aspect van het mensenrechtenbeleid kunnen niet los van elkaar gezien worden. Dat behoort niet alleen een aandachtspunt te zijn waar het de consistentie van het gevoerde beleid betreft; ook met het oog op de gewenste resultaten van het beleid ten aanzien van derden lijkt het van belang dat de EU een duidelijke relatie legt tussen beide aspecten, al was het alleen maar in die zin dat zijzelf aangesproken mag worden op waarden die zij anderen voorhoudt en die zij anderen vraagt te respecteren.

2.7. Geheel buiten beschouwing blijft de relatie tussen het mensenrechtenbeleid van de EU en dat van de lid-staten, zowel in de jaren die achter ons liggen als in de periode waarvoor de Commissie nu lijnen wil uitzetten.

2.8. Wat helaas onderbelicht blijft, is het belangrijke vraagstuk van de toekomstige besluitvorming over het mensenrechtenbeleid van de EU.

2.9. Een effectief mensenrechtenbeleid kan de EU niet alleen voeren. Het behoorlijk functioneren van de toezichthoudende mechanismen van de Verenigde Naties is een eerste voorwaarde voor bescherming van de rechten van de mens op mondiaal niveau. Daarom zullen de EU en haar lid-staten in de komende jaren een inspanning moeten doen om verbeteringen te bewerkstelligen in de rapportage-, klachten-, onderzoeks- en „Charter-based“-procedures van de VN. Bij een aantal voorgenoemde activiteiten zal gestreefd moeten worden naar goede afstemming met de VN.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. *Relatie intern-extern mensenrechtenbeleid van de EU*

3.1.1. Alle lid-staten van de EU zijn op dit moment materieel al gebonden aan het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Het Comité acht

het, met het oog op een versterking van het externe mensenrechtenbeleid van de EU, wenselijk dat het interne mensenrechtenbeleid wordt versterkt. Daarvoor lijken drie wegen op te staan: toetreding van de EU tot het EVRM, het opstellen van een eigen Europese „Bill of Rights“, en het opnemen van een aantal specifieke mensenrechtenbepalingen in (een Protocol bij) het Verdrag betreffende de Europese Unie.

3.1.2. De Commissie gaat in haar tekst kort in op de eerste optie, zonder dat zij duidelijke uitspraken doet. Inmiddels heeft het Europese Hof van Justitie in een advies, uitgebracht op 28 maart 1996, geconstateerd dat de enige mogelijkheid gelegen is in een wijziging van het EG-Verdrag.

Het Comité meent, in het licht van het advies van het Hof, dat de regeringen van de lid-staten (die alle het EVRM hebben geratificeerd) ernaar moeten streven dat op termijn een bepaling in het EG-Verdrag wordt opgenomen waarin de EG bevoegd wordt verklaard toe te treden tot het EVRM.

Onder de huidige omstandigheden zal er hoogstwaarschijnlijk geen consensus kunnen worden bereikt tussen de lid-staten over deze kwestie. Daarnaast zijn er aan de toetreding van EG of EU tot het EVRM een groot aantal juridische problemen verbonden. Daarover heeft het Hof zich nog niet uitgesproken. Kortom: dit is geen optie voor de afzienbare termijn.

3.1.3. Een tweede mogelijkheid is een eigen Europese „Bill of rights“, waarin naast burger- en politieke rechten (als in het EVRM) ook economische, sociale en culturele rechten, zoals onder meer vastgelegd in het Europees Sociaal Handvest een plaats kunnen krijgen⁽¹⁾.

Zo'n „Bill of Rights“ zou natuurlijk geen afbreuk mogen doen aan de rechten, vastgelegd in het EVRM en het Europees Sociaal Handvest.

Een „Bill of Rights“ kan op twee manieren gerealiseerd worden:

- opnemen van een bepaling in het EG-Verdrag waarin de EG wordt verplicht een „Bill of Rights“ tot stand te brengen, of
- gebruik maken van een bestaand model en dat opnemen in (een protocol bij) het EU-Verdrag. Een geschikt model zou de door het Europees Parlement opgestelde Verklaring inzake de Rechten van de Mens kunnen zijn.

(1) Zie: For a Europe of Civic and Social Rights, Final Report — maart 1996, rapport van het Comité des Sages onder voorzitterschap van Maria de Lourdes Pintasilgo.

Ook deze optie is er waarschijnlijk een voor de langere termijn. Wellicht zullen de keuze van de op te nemen grondrechten, hun reikwijdte, de precieze status van het instrument en de precieze formulering van de rechten veel discussie en tijd vergen.

Het Comité spreekt de hoop uit dat de Commissie erin zal slagen om de discussie over deze lange-termijndoelstelling op zo kort mogelijke termijn in concreet beleid om te zetten.

3.1.4. Daar op de korte termijn geen omvattende maatregel tot versterking van het interne mensenrechtenbeleid van de EU mogelijk lijkt, stelt het Comité voor dat in het nieuwe Protocol ter aanvulling van het Verdrag van Maastricht enkele specifieke mensenrechtenbepalingen worden opgenomen. Daarbij denkt het, behalve aan bepalingen die nadere uitwerking geven aan de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie in het kader van de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat die op dit moment in discussie zijn in het kader van de IGC, aan het opnemen van een aantal economische en sociale rechten die worden genoemd in de Verklaring van de Raad van Ministers van 1991 (Luxemburg) en in een aantal „mensenrechten-Verdragen” van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) (Verdragen 29 en 105 op dwangarbeid, 87 en 98 op vrijheid van vakvereniging en collectief onderhandelen, en 111 op discriminatie in arbeid en beroep, dat discriminatie op grond van ras, huidskleur, religie, geslacht, politieke overtuiging, nationaliteit en sociale afkomst verbiedt), en aan bepalingen inzake en verbod van mensenhandel en van de meest uitbuitende en gevaarlijke vormen van kinderarbeid, en versterking van de rechten van het kind met name op punten als onderwijs en vorming⁽¹⁾.

3.2. *Principes, activiteiten en instrumenten in het beleid tot nog toe*

3.2.1. Het behoeft eigenlijk geen betoog dat het Comité de principes waarop het mensenrechtenbeleid van de EU gebouwd is (universaliteit en ondeelbaarheid van mensenrechten, interdependentie tussen mensenrechten, democratie en ontwikkeling) volledig en zonder voorbehoud onderschrijft. De lid-staten van de EU hebben de Slotverklaring en het Actieprogramma van de Tweede Wereldconferentie Mensenrechten van de VN (Wenen, juni 1993) onderschreven. Het Comité gaat er derhalve van uit dat het mensenrechtenbeleid van de EU zich conform het in Wenen afgesproken beleid zal ontwikkelen.

Het Comité betuigt ook zijn instemming met de consequenties die de Commissie voor haar beleid trekt uit deze principes, met name die over de „relativiteit van het beginsel van niet-inmenging”: dat het op allerlei wijze uiting geven aan bezorgdheid over de schending

van mensenrechten en het aandringen op eerbiediging ervan niet mag worden beschouwd als inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een staat, en een belangrijk en legitiem onderdeel vormt van de dialoog met derde landen. Het is overigens van mening dat de EU in discussies over mensenrechtenproblemen met derde landen een open oog moet hebben voor de grote politieke, economische, sociale, culturele en religieuze verschillen tussen de landen in de wereld, voor de tijd die soms nodig is om de nationale praktijk in lijn te brengen met internationale normen en voor de behoefte van sommige landen om deze verschillen te betrekken in overleg over mogelijke oplossingen. Zorgvuldigheid en wederzijds respect dienen zulk overleg evenzeer te karakteriseren als kritische zin en openheid.

3.2.2. Op de agenda van de IGC staat de vraag naar het karakter van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB): intergouvernamenteel of communautair? Nauw verbonden hiermee is natuurlijk de kwestie van het al of niet handhaven van de unanimiteitsregel bij het GBVB.

Het GBVB is, op papier althans, tweesporig van aard — voornamelijk intergouvernamenteel, met een zekere tendens naar het communautaire.

Het Comité zou graag zien dat de Commissie de lange-termijnperspectieven onderzoekt voor gedeeltelijke uitbreiding van de meerderheidsbesluitvorming in het GBVB tot het terrein van bevordering van de rechten van de mens. Het maakt daarbij uitdrukkelijk de aantekening dat zulks alleen aanvaardbaar zou zijn als eerst aanzienlijke voortgang werd gemaakt met de democratisering van de EU, met name door het tot stand brengen van een volwaardige medewetgevende en controlerende bevoegdheid van het Europees Parlement. De voordelen van meerderheidsbesluitvorming over het mensenrechtenbeleid zijn evident: eenheid en consistentie van beleid, bundeling van krachten, externe herkenbaarheid van de EU als economisch en politiek blok, en vergroting van de effectiviteit van het optreden van de EU.

3.2.3. De EU heeft terecht bij zijn specifieke activiteiten in de afgelopen jaren veel aandacht geschonken aan kwetsbare groepen en hun sociale bescherming. Het Comité spreekt de hoop uit dat dit accent herkenbaar zal blijven in het toekomstig beleid.

3.2.4. Terecht ook heeft de EU in zijn overeenkomsten met derde landen gezocht naar een tweezijdige benadering bij de bevordering van het naleven van mensenrechten: zowel positieve maatregelen ter stimulering van een groter respect voor fundamentele mensenrechten bij haar partners alsook, in laatste instantie, sancties. Het Comité spreekt de hoop uit dat deze benadering, in samenhang met een duidelijkere verankering van het externe in het interne mensenrechtenbeleid, zal bijdragen tot het welslagen van de dialoog als middel om oplossingen voor gerezen problemen te vinden.

⁽¹⁾ Zie de VN-Conventie inzake de Rechten van het kind van 1990.

Overigens stelt het Comité vast dat nog niet voorzien is in een afdoend stelsel van controle op de naleving van mensenrechtenclausules in verdragen met derde landen. Het opzetten van een dergelijk systeem van toezicht kan in de toekomst een belangrijke bijdrage leveren aan de opbouw van een EU-mensenrechtenbeleid. Een eerste en zeer belangrijke voorwaarde daarvoor is een systeem van (als regel) openbare, jaarlijkse rapportage over de mensenrechtensituatie in alle landen waarmee de EU overeenkomsten heeft gesloten of gaat sluiten. De informatie kan verzameld worden door de vertegenwoordigingen die de EU heeft in de diverse landen. Dat vooronderstelt dat Europese ambtenaren een adequate opleiding op dit terrein krijgen. Ook zou gebruik kunnen worden gemaakt van materiaal van vertegenwoordigingen van de lid-staten, onafhankelijke onderzoeksinstituten, en niet-gouvernementele organisaties.

3.2.5. Het Comité is het eens met de Commissie dat de mensenrechtenverdragen van de IAO een belangrijke plaats innemen binnen het instrumentarium voor een mensenrechtenbeleid.

Met verwondering stelt het Comité echter vast dat onder de sociale rechten die de Commissie zegt te willen bevorderen in haar bilaterale betrekkingen, de rechten verankerd in IAO-Verdrag 111 over discriminatie in arbeid en beroep ontbreken. Het is van groot belang dat de EU duidelijk maakt dat zij consequent de verbeterde naleving van alle vijf fundamentele mensenrechtenverdragen van de IAO nastreeft, inclusief de uitbanning van discriminatie op basis van ras, huidskleur, religie, geslacht, politieke overtuiging, nationaliteit en sociale afkomst.

Het Comité is het verder niet eens met de (schijnbare) opvatting van de Commissie dat internationale arbeidsnormen van de IAO uitsluitend of vooral relevant zijn in handelsrelaties van bilaterale of multilaterale aard. Er bestaat, naar de opvatting van het Comité, veel meer ruimte voor samenwerking tussen EU en IAO inzake mensenrechten, op een wijze die goed zou kunnen sporen met de doelstellingen van het EU-beleid. Als voorbeelden kunnen genoemd worden: technische samenwerking en praktische steun die de IAO (met haar unieke tripartite structuur) zou kunnen bieden bij inspanningen van de EU om democratie en mensenrechten in de wereld te versterken. Een bijzonder terrein dat in dit verband aandacht verdient is dat van de inheemse volkeren (door de Commissie aangemerkt als een van de speciale doelgroepen van EU-mensenrechtenbeleid). De enige internationale verdragen die inheemse volkeren beschermen zijn IAO-Verdragen.

3.3. Toekomstig beleid

3.3.1. De Commissie heeft gelijk als zij een groot belang toekent aan preventieve aspecten van beleid tot bevordering van mensenrechten en democratische

principes. Het Comité hoopt en verwacht dat de EU haar werk op dit terrein in nauwe overeenstemming met de VN en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) zal verrichten. De EU en haar lid-staten moeten zich inzetten voor versterking en hervorming van de VN en de gespecialiseerde organisaties hiervan. Een dergelijke aanpak zou in lijn zijn met de positieve instelling ten opzichte van beide organisaties, waarvan de Commissie getuigt in haar terugblik op het gevoerde beleid. Deze aanpak hoeft ook niet ten koste te gaan van de zichtbaarheid van het eigen EU-mensenrechtenbeleid, een element dat door de Commissie wordt genoemd als een belangrijk aspect van haar strategische overwegingen.

3.3.2. Betreffende consistentie en resultaten van het EU-mensenrechtenbeleid wijst het Comité nog op de noodzaak een nauwere relatie te leggen tussen datgene wat de EU doet en dat wat de lid-staten op dit gebied doen. De Commissie gaat niet veel verder dan het uitspreken van de wens om tot een betere uitwisseling van informatie te komen. Het zou echter mogelijk moeten zijn om inzake (onderdelen van) het mensenrechtenbeleid tot regelmatige afstemming te komen, tot een bepaalde werkverdeling (bijvoorbeeld in internationale instellingen). Ook wordt in deze samenhang terugverwezen naar de eerder gedane aanbeveling betreffende rapportage over de mensenrechtensituatie in landen waarmee de EU overeenkomsten sluit (paragraaf 3.2.4). Ambitueuzer, maar op den duur ook noodzakelijk, is een systeem van beoordeling en evaluatie van het Europees mensenrechtenbeleid.

Ook zal een inspanning gedaan moeten worden om meer samenhang te brengen in het mensenrechtenbeleid dat tot op heden tamelijk gesegmenteerd gevoerd wordt (bijvoorbeeld ten aanzien van vrede en veiligheid, economisch beleid, en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid).

3.3.3. Onder het hoofdstuk „verdieping en versterking van instrumenten” zou volgens het Comité niet misstaan dat de Unie zich tot doel stelt een duidelijke bijdrage te leveren aan de campagne voor (nog) bredere ratificatie van de fundamentele mensenrechtenverdragen van de IAO, die een uitvloeisel is van de Sociale topconferentie van de VN in 1994 en die nog een extra impuls heeft gekregen vanuit de ministeriële conferentie van de Wereld-Handelsorganisatie (WTO) in Singapore, december vorig jaar ⁽¹⁾. Hetzelfde geldt voor het bevorderen van een speciale klachtenprocedure voor schendingen van de dwangarbeid-verdragen 29 en 105 en van het discriminatieverdrag 111 naar het voorbeeld van de „Freedom of Association-procedure” die de IAO kent voor de verdragen 87 en 98 inzake de belangrijkste vakbondsvrijheden.

De Commissie heeft zich al voorstandster getoond van beide activiteiten in haar mededeling aan de Raad

⁽¹⁾ In dit verband verdient het vermelding dat Ierland, Luxemburg en Groot-Brittannië Verdrag 111 nog steeds niet hebben bekrachtigd. Voor het overige hebben de lid-staten van de EU de vijf fundamentele mensenrechtenverdragen van de IAO alle geratificeerd.

over de WTO-Conferentie („The Trading System and internationally recognized labour standards” van 19 juli 1996).

Een en ander vergt overigens een zorgvuldige taakverdeling tussen de Commissie en de lid-staten.

3.3.4. Beleid ter bevordering van de rechtsstaat, de democratie en mensenrechten is vrijwel altijd langetermijnbeleid. Het heeft er bovendien helaas alle schijn van dat het niet om incidentele gevallen gaat waarin deze waarden bedreigd worden. Met andere woorden: er zal zeer veel geld mee gemoeid kunnen zijn. Dat is voor het Comité nog een reden om te bepleiten dat de EU haar beleid goed afstemt op dat van de VN. Een duidelijk uitgedragen multilateralisme zou de EU een stevige positie geven om grote contribuanten onder de lid-staten van de VN meer voor een soortgelijke opstelling te winnen.

3.3.4.1. In het Commissiedocument ontbreekt aandacht voor de betrokkenheid van niet-statelijke actoren zoals ondernemingen bij schendingen van mensenrechten. Het Comité is van mening dat discussie over dit onderwerp gewenst is tussen de Commissie en het bedrijfsleven over het respecteren van bepaalde gedragsregels in landen waar sprake is van langdurige en stelselmatige schending van fundamentele mensenrechten door internationaal opererende ondernemingen die hun zetel hebben in lid-staten van de EU. Het Comité wil gaarne betrokken worden bij de ideeënvorming van de Commissie op dit punt.

Het Comité volgt de discussie over de maatschappelijke verantwoordelijkheden van ondernemingen met aandacht en heeft met belangstelling kennisgenomen van de gedragscodes die een groot aantal ondernemingen voor zichzelf hebben opgesteld en waarin veelal ook verwijzingen naar mensenrechten een plaats gevonden hebben.

Het Comité vindt dat dergelijke gedragscodes het beste d.m.v. onderhandelingen en overleg tussen de sociale partners kunnen worden opgesteld, omdat dit een betere garantie vormt voor coherent gedrag en de inzet van alle betrokken actoren om de ermee beoogde doelstellingen te bereiken. Het Comité juicht het toe dat ondernemingen richtlijnen voor hun gedrag uitzetten, maar wijst er tegelijkertijd op dat er een zeer onoverzichtelijke situatie ontstaat wanneer honderden ondernemingen allerlei van elkaar verschillende gedragscodes gaan instellen. Een belangrijk punt dat in dit verband genoemd moet worden is de mogelijkheid van controle op de naleving van deze codes. Het Comité bepleit met klem dat ondernemingen hun gedragscodes uitdrukkelijk relateren aan de al geruime tijd bestaande gedragscodes voor multinationale ondernemingen van de OESO en van de IAO.

3.3.5. Wat betreft de samenwerking met verschillende partners moet de EU zich, volgens het Comité, (in nauwe

samenwerking met de lid-staten) inzetten voor een betere samenwerking tussen de internationale instellingen die zich met mensenrechtenbeleid bezig houden of wier werkzaamheden repercussies kunnen hebben voor de mensenrechtensituatie in de landen waar zij actief zijn. De problematiek van een sociale clausule, gericht op het bevorderen van het respect voor fundamentele sociale rechten, in internationale handelsovereenkomsten (met name van de WTO) is in dit verband een voorbeeld, maar bepaald niet het enige of het belangrijkste. Een extra inspanning van de lid-staten van de EU is gewenst om het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank gevoeliger te maken voor het respecteren van fundamentele mensenrechten bij economische hervormingsprocessen die deze beide instellingen in samenwerking met regering in gang zetten.

Voorts onderschrijft het Comité van harte het voornemen van de Commissie om voort te gaan met het stimuleren van het werk van NGO's op het gebied van mensenrechten, en met het samenwerken met deze organisaties. Dit is een waardevolle aanvulling op de rol die de organisaties, vertegenwoordigd in het ESC (van werkgevers, werknemers en anderen), op dit terrein reeds vervullen en die zij ook in de toekomst willen blijven vervullen, liefst in samenspel met soortgelijke organisaties in betrokken derde landen, bijvoorbeeld in termen van betrokkenheid bij de uitvoering van relevante projecten. Het is geïnteresseerd in de visie van de Commissie op de rol die NGO's zouden kunnen spelen bij het zorgvuldig volgen van de mensenrechtensituatie in landen waarmee de EU overeenkomsten heeft (zie paragraaf 3.2.4, hierboven) en bij het bevorderen van het „mensenrechten-bewustzijn” in die landen.

Het Comité acht het van belang dat de EU steun verleent aan het geleidelijk ontplooiën van initiatieven op economisch gebied door lokale actoren in landen waar activiteiten in de industriële en in de dienstverlenende sector zijn opgestart met financiële hulp van de EU. Het Comité ziet in een dergelijke ontwikkeling, die op zich bedoeld is om een grotere mate van autonomie van de sociale partners mogelijk te maken, een gelegenheid voor de burgers om meer bij het openbare leven betrokken te raken en een middel om op den duur een substantiële bijdrage te leveren tot de bescherming en de bevordering van de mensenrechten.

3.3.6. Tenslotte wenst het Comité nog drie praktische suggesties te doen voor initiatieven die de EU zou kunnen nemen in het kader van zijn korte- en middellange-termijnbeleid ter zake van mensenrechten: het instellen van een adviesorgaan, het uitgeven van een „Human Rights Reference Handbook”, en het gezamenlijk optreden tegen voorbehouden bij Verdragen door derde landen.

3.3.7. Het Comité geeft de Commissie in overweging na te gaan wat de mogelijkheden zijn voor de instelling van een Europese Adviescommissie Mensenrechten. In enkele lid-staten heeft de regering dergelijke onafhankelijke adviesorganen ingesteld.

Het Comité wil gaarne betrokken worden bij de uitwerking van dit idee. Zo'n commissie zou behulpzaam kunnen zijn bij het identificeren van problemen en het uitwerken van oplossingen die zouden kunnen worden gebruikt bij de verdere vormgeving van het mensenrechtenbeleid.

3.3.8. Tijdens het vorige EU-voorzitterschap van Nederland is het initiatief genomen tot de publicatie van een Human Rights Reference Handbook. Onder het Britse voorzitterschap werd het uitgebracht. Het boek was beschrijvend en praktisch van aard, werd zeer goed ontvangen en wordt nog steeds veel geraadpleegd. Een

herziene en geactualiseerde versie zou zeker in een behoefte voorzien. Er zou met name ook aandacht in geschonken moeten worden aan ontwikkelingen binnen het gemeenschappelijk mensenrechtenbeleid van de EU sinds 1992.

3.3.9. In EU-verband zijn eerste, voorzichtige pogingen ondernomen om te streven naar gezamenlijk optreden tegen vergaande voorbehouden van derde landen bij internationale mensenrechtenverdragen. Die praktijk is immers bepaald geen bijdrage aan versterking van het stelsel van internationale rechtsnormen.

Het Comité betuigt zijn instemming met de intenties van de EU en haar lid-staten in dezen. Het bepleit initiatieven die kunnen ophelderen welke procedure wordt, c.q. moet worden gehanteerd en welk orgaan van de EU het voortouw zou moeten nemen bij mogelijke stappen op dit terrein.

Brussel, 24 april 1997.

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 de organisatie van samenwerking rond overeengekomen communautaire energiedoelstellingen”⁽¹⁾

(97/C 206/22)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 27 januari 1997 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, besloten een advies op te stellen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor energie, nucleaire vraagstukken en onderzoek, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 april 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Hernández Bataller.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 23 en 24 april 1997 gehouden 345e Zitting (vergadering van 23 april 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 79 stemmen vóór, 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In het onderhavige document stelt de Commissie voor een lijst van algemene communautaire energiedoelstellingen op te stellen en voor de verwezenlijking hiervan een samenwerkingskader tot stand te brengen.

1.2. Deze doelstellingen hebben vooral betrekking op zaken als concurrentievermogen, milieubescherming, voorzieningszekerheid, externe betrekkingen op energiegebied, en stimulering van het gebruik van energie-efficiënte en duurzame energiebronnen.

1.3. Uitgangspunt van het voorstel is de resolutie van de Raad van 7 mei 1997 over het Witboek „Een energiebeleid voor de Europese Unie”, waarin de Commissie wordt opgeroepen een samenwerkingskader tussen de Gemeenschap en de lid-staten tot stand te brengen met behulp waarvan ervoor gezorgd kan worden dat het energiebeleid van de Gemeenschap en de beleidsmaatregelen van de lid-staten aansluiten bij de door alle betrokken partijen aanvaarde energiedoelstellingen. Deze doelstellingen werden in de resolutie van de Raad over het Groenboek (23 november 1995) geformuleerd.

1.4. In tal van adviezen heeft het Comité er al op gewezen dat energie van cruciaal belang is voor het concurrentievermogen van de Gemeenschap en voor de kwaliteit van het bestaan van de EU-bevolking. In het proces van economische eenwording is voor energie dan ook een belangrijke rol weggelegd.

1.4.1. De mondialisering van handel en economie, waarbij energie een prominente rol speelt, de ontwikkeling van de interne markt, en de wederzijdse beïnvloeding van energie en milieu, vormen stuk voor stuk dwingende redenen om een gemeenschappelijke aanpak van het energievraagstuk uit te werken.

1.5. De publicatie van het Groenboek „Een energiebeleid voor de Europese Unie” moet tegen deze achtergrond worden gezien. Het Comité bracht hierover op 5 juli 1995 advies uit en is sindsdien niet van mening veranderd.

1.5.1. Het Groenboek werd gevolgd door het Witboek „Een energiebeleid voor de Europese Unie”, waarover het Comité niet is geraadpleegd. Dit Witboek bevat een aantal communautaire energiedoelstellingen en een indicatief werkprogramma met een looptijd van vijf jaar.

1.6. Zoals het Comité nadrukkelijk heeft verklaard, moeten communautaire besluiten op energiegebied gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke analyse van de energiesituatie en van de verwachte ontwikkelingen. Dit vereist een hechte samenwerking tussen de lid-staten en de Gemeenschap, waarbij zij overigens geen afbreuk mogen doen aan de werkzaamheden binnen het Internationaal Energieagentschap.

1.7. In zijn vorige adviezen over dit onderwerp⁽²⁾ deelt het Comité de opvatting van de Commissie dat de Unie een gemeenschappelijk energiebeleid moet voeren en daartoe gemeenschappelijke doelstellingen dient vast te stellen; ook is het zaak ervoor te zorgen dat nationale energiemaatregelen en deze doelstellingen op elkaar aansluiten.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met het initiatief van de Commissie, waarop het in eerdere adviezen had aangedrongen. De Commissie wil met dit initiatief een impuls geven aan de samenwerking tussen de lid-staten op basis van een aantal in onderling overleg vastgestelde doelstellingen. Zij komt hiermee tegemoet aan het verzoek dat de Raad heeft geformuleerd in zijn resolutie van 7 mei 1996 over het Witboek „Een energiebeleid voor de Europese Unie”.

⁽¹⁾ PB nr. C 27 van 28. 1. 1997, blz. 9.

⁽²⁾ PB nr. C 393 van 31. 12. 1994; PB nr. C 256 van 2. 10. 1995.

2.2. Het initiatief van de Commissie is een belangrijke stap op weg naar een gemeenschappelijke aanpak van energieproblemen. Overigens toonde het Comité zich er in zijn initiatiefadvies over een communautair energiebeleid van 14 september 1994⁽¹⁾ al voorstander van dat in het EG-Verdrag een speciaal energiehoofdstuk wordt opgenomen.

2.3. Het Comité is van mening dat het bepleite samenwerkingskader ambitieus is; dit omvat namelijk een aantal gemeenschappelijke energiedoelstellingen en de belangrijkste EU-instrumenten om deze te helpen verwezenlijken. Om ervoor te zorgen dat de samenwerking werkelijk haar beslag krijgt, zal in een later stadium evenwel aangegeven dienen te worden hoe deze in praktijk moet worden gebracht; ook moeten dan de bevoegdheden van de lid-staten en van de Gemeenschap afgebakend worden.

2.4. Wat dit betreft, is het betreurenswaardig dat het voorstel zo'n algemene strekking heeft; als gevolg hiervan moet het later nog verder uitgewerkt worden om de betrokken doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Vanwege het grote aantal instrumenten, programma's en verantwoordelijkheden waarover de lid-staten en de Unie op energiegebied beschikken, dienen zij hun samenwerking te baseren op gemeenschappelijke doelstellingen en op werkmethode die borg staan voor onderling overleg en openheid.

2.5. De Commissie wijst er terecht op dat niet voor elke sector aparte energiedoelstellingen moeten worden vastgesteld, maar dat gekozen dient te worden voor samenwerking. De bedoeling is niet de nationale energiedoelstellingen in een EU-keurslijf te dwingen; er moet juist voor gezorgd worden dat nationale beleidsmaatregelen verenigbaar zijn met de goedgekeurde communautaire doelstellingen.

2.5.1. De beschikbare energiebronnen, de beleidskeuzen en de sociaal-economische omstandigheden zullen ook in de toekomst een stempel drukken op de energiesector en het energiebeleid van de lid-staten. De hieruit voortvloeiende verschillen mogen echter geen afbreuk doen aan de gemeenschappelijke doelstellingen.

2.6. Voor de totstandbrenging van een ware interne energiemarkt is het van cruciaal belang dat de energiebeleidsmaatregelen van de lid-staten op gemeenschappelijke doelstellingen zijn gebaseerd en aldus goed op elkaar aansluiten.

2.7. De samenwerking in kwestie zou niet beperkt moeten blijven tot een constante uitwisseling van informatie en gemeenschappelijke onderzoeken op energiegebied, die bestemd zijn om periodieke rapporten op te stellen waarin de ontwikkelingen in de energiesector

worden geëvalueerd. De Raad zou deze samenwerking tevens als uitgangspunt moeten nemen om de situatie in de energiesector nader te onderzoeken. De Commissie zou op haar beurt nieuwe relevante voorstellen dienen voor te bereiden om ervoor te zorgen dat de nationale beleidsmaatregelen en de in EU-verband goedgekeurde doelstellingen op elkaar aansluiten.

2.8. Het gebrek aan een gemeenschappelijk energiebeleid of aan meer samenwerking op energiegebied leidt ertoe dat nationale en communautaire beleidsmaatregelen elkaar overlappen. Omdat beide soorten maatregelen elkaar aanvullen, moeten ze als één geheel worden gezien; hun effectiviteit hangt namelijk af van de mate waarin ze onderling verenigbaar zijn.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Samenwerkingskader

3.1.1. De drie belangrijkste artikelen van het voorstel hebben betrekking op het samenwerkingskader. In artikel 1 zijn de met behulp hiervan te verwezenlijken doelstellingen vastgelegd, in artikel 2 is bepaald wat de Commissie te doen staat om ervoor te zorgen dat deze doelstellingen gehaald worden, en in artikel 3 wordt de lid-staten verzocht jaarlijks verslag uit te brengen van de maatregelen die zij hebben genomen om de in de bijlage omschreven gemeenschappelijke energiedoelstellingen te verwezenlijken.

3.1.2. Om erop toe te zien dat nationale energiebeleidsmaatregelen en de gemeenschappelijke energiedoelstellingen met elkaar verenigbaar zijn, moet er in de toekomst volgens het Comité meer duidelijkheid komen over de opzet van de samenwerking in kwestie, de informatie-uitwisseling en de gemeenschappelijke analyse van de nationale beleidsmaatregelen, en over de wijze waarop hieraan de hand moet worden gehouden.

3.1.3. Bovendien moet dit samenwerkingskader alle bestuurslagen — lokale, regionale, nationale overheden en de Unie — omvatten.

3.1.4. Het Comité is het ermee eens dat de transparantie van energiemaatregelen moet worden vergroot door periodiek een rapport uit te brengen waarin de ontwikkeling van het energiebeleid op EU- en op nationaal niveau wordt afgezet tegen de gemeenschappelijke energiedoelstellingen. Op basis van deze rapporten zullen deze doelstellingen dan worden geëvalueerd en bijgesteld.

3.1.5. Ten slotte moet de Commissie haar eigen rol in het samenwerkingskader duidelijker omschrijven; naast haar bijdrage aan de uitwisseling van informatie en haar onderzoekstaken dient zij, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, het energiebeleid van de lid-staten te ondersteunen.

⁽¹⁾ PB nr. C 393 van 31. 12. 1994; PB nr. C 256 van 2. 10. 1995.

3.2. Doelstellingen

3.2.1. Het Comité gaat in grote lijnen akkoord met de in de bijlage opgenomen doelstellingen, die overeenstemmen met de inhoud van het Groenboek en het Witboek over een communautair energiebeleid en met de desbetreffende resoluties van de Raad.

3.2.2. Deze doelstellingen moeten zo flexibel en algemeen zijn dat ze niet aan relevantie inboeten als op de energiemarkt veranderingen optreden. Ook dienen ze, juist dankzij hun algemene opzet, een richtsnoer te vormen voor de maatregelen van de Unie en van de lid-staten.

3.2.3. Het is in dit verband van cruciaal belang dat een consensus wordt bereikt over duidelijke, haalbare communautaire energiedoelstellingen, met behulp waarvan de problemen van de sector nu en in de toekomst kunnen worden opgelost. Dan kan ook worden bepaald in hoeverre het energiebeleid van de lid-staten en van de Unie op deze doelstellingen aansluiten.

3.2.4. Daarom zouden de doelstellingen beter moeten worden geformuleerd, zodat ze duidelijker en ondubbeltzinniger zijn en elkaar niet tegenspreken of overlappen.

3.2.5. In ieder geval dienen de doelstellingen op gezette tijden te worden bijgesteld in het licht van de analyses en rapporten van de Commissie. Bij het uitstippelen van het energiebeleid moet rekening worden gehouden met de economische vooruitzichten op de lange termijn voor de energiesector. Ook moet men in aanmerking nemen dat de afhankelijkheid van de Unie van energieleveranties door derde landen een politiek risico inhoudt. Daarom dient flexibiliteit voorop te staan bij het uitwerken en verwezenlijken van communautaire energiedoelstellingen.

3.2.6. Bij het gelijktijdig verwezenlijken van een aantal van deze doelstellingen zou echter kunnen blijken dat de ene doelstelling strijdig is met de andere. Daarom is het zaak om met de nodige flexibiliteit — en voor zover het mogelijk is — een volgorde van prioriteit vast te stellen, en moet er voor een evenwicht tussen de doelstellingen onderling gezorgd worden.

3.2.7. Met het oog hierop moeten m.b.t. de doelstellingen drie niveaus worden onderscheiden; dat komt de duidelijkheid en het evenwicht ten goede.

3.2.7.1. Ten eerste dienen de energiemaatregelen, zoals alle EU-maatregelen, bij te dragen aan de verwezenlijking van de algemene doelstellingen die in artikel 2 van het EG-Verdrag zijn opgenomen, zoals de totstandbrenging van een interne markt, een evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit, bescherming van het milieu, een hoog niveau van werkgelegen-

heid en sociale bescherming, verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, en versterking van de economische en sociale samenhang.

3.2.7.2. In het energiebeleid moet er echter ook naar worden gestreefd om die doelstellingen te verwezenlijken die tegelijkertijd het concurrentievermogen, de voorzieningszekerheid én het milieu ten goede komen.

3.2.7.3. Ten slotte moeten de energiemaatregelen van de lid-staten en van de Unie in meer specifieke zin bantwoorden aan de in de bijlage van het voorstel opgenomen energiedoelstellingen.

3.2.8. In ieder geval dienen bij het verwezenlijken van de doelstellingen het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in acht te worden genomen en moet bovendien worden gestreefd naar een versterking van de economische en sociale samenhang.

3.2.8.1. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel (art. 3 B van het EG-Verdrag) treedt de Gemeenschap op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen slechts op „voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lid-staten kunnen worden verwezenlijkt” en daarom beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Zij zou vooral activiteiten moeten ontplooiën op terreinen waar zij iets extra's kan toevoegen.

3.2.8.2. De Gemeenschap heeft ook de exclusieve bevoegdheid om in het geweer te komen als bepaalde nationale beleidsmaatregelen leiden tot handelsbelemmeringen en andere marktverstoringen die de verwezenlijking van de overeengekomen energiedoelstellingen in de weg staan. Hierbij mag geen afbreuk worden gedaan aan de doelstellingen van het EG-Verdrag en aan de criteria inzake de openbare dienstverlening en het algemeen belang.

3.2.9. Bijzondere opmerkingen over elke doelstelling

3.2.9.1. In de Verdragen vastgestelde energiedoelstellingen

In overeenstemming met zijn advies over het Groenboek „Voor een energiebeleid van de Europese Unie”⁽¹⁾ wijst het Comité erop dat aan de doelstellingen marktintegratie, duurzame ontwikkeling, milieubescherming en voorzieningszekerheid twee belangrijke algemene doelstellingen zouden moeten worden toegevoegd, namelijk het scheppen van werkgelegenheid en het versterken van de economische en sociale samenhang; in het energiebeleid moet immers in het bijzonder met deze doelstellingen rekening worden gehouden.

3.2.9.2. Integratie van de communautaire energiemarkt

Het Comité is het met de Commissie eens dat deze integratie van cruciale betekenis is voor alle activiteiten van de Unie op energiegebied; op een versnipperde

(¹) PB nr. C 256 van 2. 10. 1995.

markt zouden de lid-staten deze activiteiten namelijk zelf voor hun rekening moeten nemen. Bij het bepalen van de structuur die deze geïntegreerde energiemarkt moet krijgen, dienen alle energiebronnen in ogenschouw te worden genomen.

3.2.9.2.1. Verder is ook de ontwikkeling van de transeuropese netwerken belangrijk, omdat deze de voorzieningszekerheid vergroten, de totstandbrenging van de interne markt versnellen en de economische en sociale samenhang versterken. In zijn resolutie over het Witboek „Een energiebeleid voor de Europese Unie” wijst de Raad erop dat de vereiste infrastructuur op energiegebied, met name de transeuropese netwerken, waar nodig en op economisch haalbare wijze ontwikkeld moet worden. Hier dienen dan ook de nodige financiële middelen voor vrijgemaakt te worden.

3.2.9.3. Transparante en juiste energieprijzen

De Commissie wijst er terecht op dat voor transparante en juiste energieprijzen moet worden gezorgd.

3.2.9.4. Duurzame ontwikkeling: integratie van energie- en milieudoelstellingen

Gezien de internationalisering van veel milieukwesties en het groeiende milieubewustzijn onder de bevolking zal de rol van de Gemeenschap op dit vlak alleen maar toenemen. Bij de — belangrijke — integratie van energie- en milieudoelstellingen mag het evenwicht tussen beide gebieden niet uit het oog worden verloren. Energiemaatregelen mogen niet tot concurrentiedistorsies leiden en de baten ervan moeten tegen de kosten opwegen. Verder is voor vrijwillige overeenkomsten in dit verband een belangrijke rol weggelegd, en mag het gebruik van de diverse economische instrumenten geen afbreuk doen aan het concurrentievermogen van de industrie.

3.2.9.5. Vergroting van de voorzieningszekerheid

Het is zaak duidelijker te omschrijven welke maatregelen nodig zijn om de betrouwbaarheid van de energievoorziening te vergroten. Het Comité pleit in dit verband voor een ruimer gebruik van nationale energiebronnen, een grotere diversificatie van energiebronnen, flexibiliteit bij het onderling koppelen van energienetten, internationale samenwerking zodat de Unie haar economische en politieke banden met de gebieden waaruit zij energie importeert kan aanhalen, samenwerking op energiegebied met derde landen, en handhaving van de

maatregelen betreffende veiligheid, opslag en solidariteit om een terugval in de levering te kunnen opvangen. Aangezien de EU in de nabije toekomst aangewezen blijft op invoer van energie, blijft samenwerking met andere belangrijke verbruikszones van essentiële betekenis.

3.2.9.6. Gecoördineerde benadering van de externe energiebetrekkingen

Het is belangrijk dat de betrekkingen met energie leverende derde landen en met ontwikkelingslanden goed gecoördineerd worden. Zo dienen de betrekkingen met derde landen te worden geïntensiveerd, niet alleen om de voorzieningszekerheid te vergroten, maar ook omdat samenwerking op energiegebied de economische ontwikkeling en de politieke stabiliteit ten goede kan komen. In dit verband is voor het Energiehandvestverdrag en voor de samenwerking met de Middellandse-Zeelanden een voorname rol weggelegd.

3.2.9.6.1. Hoewel de Unie door het sluiten van bilaterale en multilaterale overeenkomsten al belangrijke internationale verantwoordelijkheden op zich heeft genomen, dient zij deze toch nog verder uit te bouwen om het hoofd te kunnen bieden aan de problemen die voortvloeien uit haar steeds groter wordende afhankelijkheid van derde landen en uit de internationale dimensie van veel — vooral met het milieu verband houdende — energievraagstukken.

3.2.9.7. Duurzame energiebronnen en energie-efficiëntie

Ook het Comité vindt dat moet worden gestreefd naar een veelvuldiger gebruik van duurzame energie en een betere energie-efficiëntie; dit komt het milieu beslist ten goede, kan in combinatie met de ontwikkeling van nationale bronnen de communautaire afhankelijkheid van energie-invoer verkleinen en kan tegelijk een stimulans betekenen voor de economie en de werkgelegenheid. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn advies over duurzame energie.

3.2.9.8. Nieuwe voorstellen

Ook de volgende doelstellingen zouden in het Commissiedocument moeten worden opgenomen:

- a) een hoog niveau van consumentenbescherming; met het oog waarop ervoor moet worden gezorgd dat consumenten beter worden voorgelicht over en meer worden betrokken bij het energiebeleid;
- b) versterking van de positie van de EU-industrie t.o.v. haar grootste concurrenten; dit betekent dat de energievoorziening niet al te veel mag kosten.

3.3. *Instrumenten van de Unie op energiegebied*

3.3.1. Na de formulering van communautaire energie-doelstellingen is het uiteraard van wezenlijk belang dat deze ook verwezenlijkt worden. Hiervoor dienen dan ook de nodige instrumenten in het leven te worden geroepen.

3.3.2. Aangezien de lid-staten niet graag hun bevoegdheden op energiegebied opgeven, moeten vooral horizontale instrumenten worden gecreëerd; met behulp hiervan kan gemakkelijker een consensus worden bereikt of in ieder geval voor meer coördinatie op EU-niveau worden gezorgd.

3.3.3. Om de communautaire doelstellingen te kunnen verwezenlijken moeten alle in de Verdragen verankerde instrumenten op gecoördineerde wijze en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel worden ingezet.

3.3.4. Evenals in zijn advies over het Groenboek wijst het Comité er hier op dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Gemeenschap en de lid-staten zo duidelijk mogelijk afgebakend dienen te worden als deze instrumenten worden ingezet.

3.3.5. Aan de in de bijlage van het Commissievoorstel opgenomen lijst van instrumenten zouden volgens het Comité het handelsbeleid van de Unie en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid moeten worden toegevoegd.

3.3.5.1. In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel J van het EG-Verdrag als volgt begint: „Er wordt een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid inge-

steld (...) De Unie en haar lid-staten bepalen en voeren een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (...) dat alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid bestrijkt.” Overeenkomstig artikel J1(4) geven de lid-staten hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het buitenlandse en veiligheidsbeleid van de Unie, en moeten zij zich onthouden van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen.

3.3.5.2. Eén van de doelstellingen van dit beleid is het stimuleren van de internationale samenwerking. Voor de verwezenlijking van deze doelstellingen en de uitvoering van dit beleid is ook een aantal instrumenten voorzien: systematische samenwerking tussen de lid-staten, het vaststellen van gemeenschappelijke standpunten, een gemeenschappelijk optreden en financiële middelen. Deze instrumenten zijn van essentieel belang om, ondanks de grote, toenemende afhankelijkheid van de Unie van energie-invoer, toch de energievoorziening veilig te stellen.

3.3.6. Ook de ontwikkeling van de transeuropese netwerken zou in dit verband meer als een instrument moeten worden gezien, aangezien deze netwerken niet alleen de totstandkoming van de interne energiemarkt, maar ook de flexibiliteit en betrouwbaarheid van de energievoorziening, en de economische en sociale samenhang ten goede komen.

3.3.7. Ten slotte wijst het Comité erop hoe belangrijk het is dat de OTO-activiteiten worden geïntensiveerd en nieuwe, betere technieken in de hele energiesector ingang vinden; hierbij dienen de communautaire OTO-programma's de nationale OTO-maatregelen te ondersteunen.

Brussel, 23 april 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Situatie en problemen van de bosbouw in de Europese Unie en mogelijkheden voor ontwikkeling van het bosbeleid”

(97/C 206/23)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 21 december 1995, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van het Reglement van Orde, besloten om een advies uit te brengen over de „Situatie en problemen van de bosbouw in de Europese Unie en mogelijkheden voor ontwikkeling van het bosbeleid”.

De Afdeling voor landbouw en visserij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft op 3 april 1997 haar initiatiefadvies over dit onderwerp goedgekeurd. Rapporteur was de heer Kallio en co-rapporteur de heer Wilms.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 345e Zitting (vergadering van 24 april 1997) met algemene stemmen het volgende advies goedgekeurd.

1. Doel van het advies

1.1. Doel van dit advies is, na te gaan in hoeverre de bos- en houtsector (bosbouw en houtverwerkende industrie) bijdraagt tot de grondstoffenvoorziening, economische welvaart en werkgelegenheid in de EU. Bovendien wordt in het advies nagegaan op welke wijze de verschillende onderdelen van het bosbeleid dienen te worden ontwikkeld, opdat de positie van de bos- en houtsector bij het scheppen van welvaart veilig wordt gesteld en nog beter wordt. Omdat de economische exploitatie van bossen de basis vormt voor de door de bos- en houtsector geschapen welvaart, dient deze zowel door het bosbeleid van de lid-staten als door de bosstrategie van de EU te worden bevorderd.

1.2. De exploitatie en het beheer van bossen dient tevens ecologisch en sociaal duurzaam te zijn. In het advies wordt speciaal aandacht besteed aan de maatregelen die nodig zijn binnen de EU. Uitgangspunt van het advies is echter dat het subsidiariteitsprincipe wordt gerespecteerd en toegepast op het bosbeleid. Daarom neemt dit advies geen standpunt in met betrekking tot de actuele situatie en de ontwikkeling van vormen van nationaal bosbeleid.

1.3. Onder het begrip „houtverwerkende industrie”, zoals in dit advies gebruikt, valt de fabricage van gezaagd hout, plaat, houtcellulose, papier en karton (overeenkomstig de definitie van de FAO).

2. Huidige situatie en betekenis van de bos- en houtsector in de verschillende landen van de EU

2.1. Multifunctioneel gebruik van bossen

2.1.1. Het gebruik van de bossen in het Noorden en in West- en Zuid-Europa wordt het treffendst geformuleerd door het begrip „multifunctioneel gebruik”. Bossen kunnen op veel verschillende manieren worden gebruikt en wanneer dit op een geïntegreerde wijze gebeurt, is er sprake van „multifunctioneel gebruik”. Voor de EU is de economische exploitatie van

bossen de belangrijkste vorm van gebruik. Deze komt neer op het produceren van ruwhout als grondstof voor de houtverwerkende industrie en als energiebron, alsook op het produceren van kurk en hars. Ook kerstbomen, zaad, bessen, paddestoelen en wild (incl. de met bossen verbonden belevingswaarde) zijn een „product” van bossen. Daarnaast zijn bossen van nut voor de recreatie en is de bescherming ervan (bodem en water) belangrijk. Bossen spelen een centrale rol bij de koolstofkringloop en het behoud van de biodiversiteit. Aan bossen zijn ook veel verschillende culturele waarden verbonden. Het is belangrijk dat bij het gebruik van bossen de diversiteit geëerbiedigd wordt.

2.1.2. Bossen zijn een cruciale vernieuwbare natuurlijke hulpbron in de EU. Zij produceren ruwhout, dat door de houtverwerkende industrie wordt omgezet in gebruiksgoederen. De door de houtverwerkende industrie geproduceerde goederen zijn praktisch alleen te vervangen door producten waarvoor niet-vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen (b.v. metalen, steenkool en olie) worden gebruikt. Teneinde ook de toekomstige generaties een mogelijkheid tot bestaan te bieden, zou de huidige generatie ernaar dienen te streven om de benodigde goederen zoveel mogelijk te produceren met gebruikmaking van uitsluitend vernieuwbare hulpbronnen als grondstof. Met het oog hierop zou het van belang zijn dat de EU van haar kant garandeert dat er gunstige condities zijn waaronder de bos- en houtsector (d.w.z. bosbouw en houtverwerkende industrie) kan functioneren.

2.1.3. Het speciale doel waarvoor bossen worden gebruikt, bepaalt natuurlijk voor het grootste deel de wijze waarop ermee omgegaan wordt. Terwijl die wijze bijvoorbeeld in het geval van sommige bossen wordt bepaald door de doelstelling van een zo hoog mogelijke houtproductie, wordt deze in het geval van andere bossen mede bepaald door de belangen van natuurbescherming of recreatie, en kunnen bepaalde bossen zelfs geheel uitgesloten worden van economische exploitatie. Overigens vereist ook de economische exploitatie van bossen toepassing van duurzame bosbouwkundige methoden die recht doen aan de diversiteit van de natuur. Normaliter kunnen de verschillende functies van bossen op soepele wijze met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

2.1.4. Hoewel de term „multifunctioneel gebruik” op adequate wijze het uiteenlopend gebruik van bossen in

de verschillende landen van de EU aangeeft, dient tegelijkertijd te worden geconstateerd dat het zwaartepunt van het gebruik per land heel ergens anders kan liggen, en tevens dat dit grotendeels op regionaal of lokaal niveau, in de eerste plaats bij de eigenaren, ligt. Terwijl in het ene land de hele volkshuishouding op de economische exploitatie van bossen kan berusten, kan in het andere de recreatieve functie van bijzonder groot belang zijn. Wegens de verschillen in zwaartepunt bij het gebruik van bossen is het heel moeilijk om voor de gehele EU een gedetailleerd beleid voor het gebruik van bossen uit te stippen.

2.2. *Economische betekenis van bossen en de bos- en houtsector*

2.2.1. De economische betekenis van de bos- en houtsector voor de EU en de volkshuishoudingen van de lid-staten is bijzonder groot. De meerwaarde door veredeling in de houtverwerkende industrie (incl. grafische producten, d.w.z. alles wat gedrukt en uitgegeven wordt) in de gehele EU is bijna 140 miljard ecu. Het aandeel van de bos- en houtsector in het totale B.N.P. is gemiddeld ca. 2,4%. Dit varieert echter aanzienlijk per land (van 1 tot 6%). Ook de door productie in de bosbouw verkregen meerwaarde is in sommige landen bijzonder groot. De nieuwe lid-staten zijn voor hun nationale economie in hoge mate afhankelijk van de bos- en houtsector, zodat er nu meer landen binnen de EU zijn die er zeer bij gebaat zijn dat de belangen van deze sector in aanmerking worden genomen bij de besluitvorming van de EU.

2.2.2. De economische betekenis van bossen wordt echter niet enkel en alleen bepaald door de waarde, verkregen door veredeling in de houtverwerkende industrie, en door andere met bossen verbonden bedrijfstakken. Ook het niet-verhandelbare en dus ook niet in geld uit te drukken nut van bossen is economisch van bijzonder grote betekenis. Een van vitaal belang zijnde vorm van nut is de door bossen geboden bescherming tegen erosie.

2.2.3. Houtproducten zijn voor een aantal lid-staten ook belangrijke exportgoederen. In 1993 bedroeg de exportwaarde van houtproducten voor de gehele EU 25 miljard ecu (37 miljard dollar) en de exportwaarde van ruwhout 0,7 miljard ecu (1 miljard dollar). De exportwaarde van hout en houtproducten verschilt per land aanzienlijk. Ook procentueel, in verhouding tot de totale export, vertoont zij grote verschillen per land (het percentage varieert van 0,4 tot 31,5%). De nieuwe lid-staten zijn belangrijke exporteurs. Bovendien heeft de export van hout en houtproducten er een zeer belangrijk aandeel in de export als totaal.

2.2.4. De lid-staten van de EU zijn traditioneel ook belangrijke importeurs van houtproducten. De waarde van de import, 28 miljard ecu (41 miljard dollar), is zelfs groter dan die van de export.

2.2.5. Dank zij toetreding van de nieuwe lid-staten is de ontoereikende zelfvoorziening bij houtproducten

voor een belangrijk deel weggewerkt. Toch zijn er nog steeds mogelijkheden voor de EU om de zelfvoorzieningsgraad voor houtproducten te verbeteren. Het is duidelijk dat de zelfvoorzieningsgraad per land varieert, alleen al vanwege het feit dat een efficiënt functionerende interne markt specialisering van de afzonderlijke lid-staten op bepaalde productiegebieden veronderstelt (het zog. principe van het comparatieve voordeel). Er worden evenwel nog altijd op uitgebreide schaal houtproducten uit derde landen naar de lid-staten van de EU geïmporteerd, zodat er nog ruimte is voor verhoging van de zelfvoorzieningsgraad. Door een hoge zelfvoorzieningsgraad voor houtproducten kunnen de eigen hulpbronnen van de EU doelmatiger worden aangewend en kan op die wijze o.a. de slechte werkgelegenheidssituatie worden verbeterd.

2.3. *Het grote belang van de bos- en houtsector voor de werkgelegenheid*

2.3.1. De bos- en houtsector is een bijzonder belangrijke bron van economische welvaart en werkgelegenheid in de EU. Alleen al in de houtverwerkende industrie zijn ca. 4 miljoen mensen direct werkzaam. Daarnaast genereert de bosbouw als arbeidsintensieve sector veel banen. De bosbouw verschaft werk in de sfeer van bosbeheer en houtkap, aan boseigenaren en professionele krachten, die ofwel als zelfstandig ondernemer actief zijn of in dienst zijn van een bosbouwbedrijf. In veel lid-staten zijn de bosbouwbedrijven klein, en het werk wordt er voor het grootste deel verricht door de boseigenaren zelf. Bij elkaar zijn er in de EU zo'n 12 miljoen kleine boseigenaren. In diverse landen scheppen ook de recreatieve en toeristische functies van bossen werkgelegenheid, zelfs nog meer dan de houtproductie. Daarnaast is de indirecte invloed van de bos- en houtsector op de werkgelegenheid bijzonder groot (vaak zelfs nog groter dan de directe invloed).

2.3.2. De bos- en houtsector heeft vooral betekenis voor de werkgelegenheid op het platteland. Met name de bosbouw (houtkap en -transport plus bosbeheer) en kleinschalige ondernemingen op het gebied van mechanische houtbewerking spelen een centrale rol bij het instandhouden van de levensvatbaarheid van het platteland.

2.3.3. De werkloosheid is een ernstig probleem in geheel Europa: de EU telt bijna 20 miljoen werklozen. Bijzonder ernstig is de werkloosheid onder jongeren, die in sommige lid-staten maar liefst 30 à 40% bedraagt. Teneinde de werkloosheid terug te dringen, dient er voor gezorgd te worden dat het bosbeleid de exploitatievoorwaarden voor de bos- en houtsector verbetert.

2.3.4. Dank zij de technologische ontwikkeling is de arbeidsproductiviteit in de bos- en houtsector in veel landen snel gestegen, waardoor per geproduceerde eenheid duidelijk minder arbeidskrachten benodigd zijn. Zo is b.v. de voor de bosbouw en houtverwerkende sector benodigde hoeveelheid arbeidskrachten zelfs gedaald. Per land is deze ontwikkeling evenwel heel

verschillend, al naar gelang het belang van de bosen houtsector voor de nationale economie. De stijging van de productiviteit is niet alleen kenmerkend voor de bos- en houtsector, maar ook voor de meeste andere maatschappelijke sectoren. Niettemin dient vastgesteld te worden dat dank zij verhoging van de productiviteit de Europese houtverwerkende industrie haar concurrentiepositie op de wereldmarkt kan handhaven, en daardoor beter in staat is om het huidige aantal arbeidsplaatsen in stand te houden.

2.3.5. In de bos- en houtsector kunnen ook nog nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd. Er dient vooral meer werk te worden verricht ter stimulering van de activiteiten van kleinschalige ondernemingen op het gebied van bosbouw, houtverwerkende en papierindustrie, kurkproductie en fabricage van meubelen, alsmede op het gebied van recreatie en toerisme.

3. Evaluatie van de verschillende sociale, economische en ecologische aspecten van bossen

3.1. *Veranderde doelstellingen van het internationale bosbeleid*

3.1.1. Het traditionele bosbeleid (zie paragraaf 5.1) is in de jaren '90 veranderd als gevolg van de toenemende internationale samenwerking op het gebied van bossen en milieu. Verwezenlijking van de voor een duurzame bosbouw opgestelde criteria is, naast het meer efficiënt maken van de houtproductie, tot een van de doelstellingen van het internationale bosbeleid geworden. Deze criteria benadrukken zowel de duurzaamheid van de economische als de ecologische en sociale aspecten van het bosbeleid. Naast de actoren die traditioneel invloed uitoefenen op het internationale bosbeleid, zijn er tegenwoordig nieuwe kringen die meer dan voorheen betrokken zijn bij het bepalen van het bos- en milieubeleid. Deze nieuwe actoren zijn intergouvernementele fora en met name de certificering van bossen nastrevende internationale en nationale milieu- en standaardisatieorganisaties. Milieuorganisaties verklaren vaak dat zij de opvattingen van de consumenten inzake milieuaangelegenheden vertegenwoordigen, en spreken van het zgn. „marktmechanisme”.

3.1.2. Van de intergouvernementele fora is de in 1992 te Rio de Janeiro gehouden Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling (UNCED) vanuit een oogpunt van milieu en duurzame bosbouw de belangrijkste gebleken. Daar werd voor het eerst op wereldwijde schaal gediscussieerd over de bosproblematiek. UNCED vormde het startsein voor een herijking van het internationale bosbeleid. In het verlengde van de Conferentie werden de principes voor het beheer, de bescherming en het duurzame gebruik van bossen, alsmede Agenda 21 (bedoeld om te voorkomen dat er bossen verdwijnen) gepubliceerd. In het meest recente rapport over bossen van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) wordt het jaarlijkse verlies aan bosareaal — dat zich voornamelijk voordoet in de tropische regenwouden en bossen in de ontwikkelingslanden — op ca. 113 000 km² geschat. Tevens werden op de Conferentie verdragen over klimaatsverandering en biodiversiteit ondertekend.

3.1.3. Op de tweede topconferentie van ministers, verantwoordelijk voor bosbeleid, in Helsinki (1993) is de discussie over de bosproblematiek voortgezet. Bij deze gelegenheid werden een algemene verklaring over

bossen en vier afzonderlijke resoluties gepubliceerd. Tijdens de follow-up van de conferentie in Helsinki is de aandacht speciaal gericht geweest op ontwikkeling op Europees niveau van criteria voor een duurzaam beheer en gebruik van bossen en van kwantitatieve en descriptieve indicatoren, zulks in overeenstemming met de door UNCED genomen besluiten op het gebied van bossen. Wat de boreale en gematigde plantengeografische zones betreft, is er verder vooruitgang geboekt in het kader van het Protocol van Montreal, en wat de tropische wouden betreft in de ITTO (Internationale Organisatie voor Tropisch Hout).

3.1.4. De VN-Commissie voor duurzame ontwikkeling heeft in de lente van 1995 een Intergouvernementeel Forum voor Bossen (IFP) opgezet, dat als taak heeft het wederzijdse begrip te bevorderen en gecoördineerde voorstellen te doen voor gecoördineerde maatregelen op het gebied van bossen.

3.1.5. De discussie over commerciële exploitatie en milieu spitst zich voornamelijk toe op de problematiek in verband met de certificering van bossen en milieukeurmerken. Ook met behulp van milieubeheersystemen wordt ernaar gestreefd om ondernemingen ertoe aan te zetten, zich beter te bekommeren om het milieu.

3.1.6. Bij het opstellen van doelstellingen is het accent van duurzame houtproductie dan ook verschoven naar een ecologisch duurzaam beheer en gebruik van bossen. De biologische diversiteit van bossen maakt een wezenlijk onderdeel uit van deze duurzame bosbouw. De biodiversiteit moet worden gehandhaafd en uitgebreid, hetgeen tot uiting dient te komen in de verschillende vormen van bosbeleid en de wetgeving.

3.1.7. Algemeen wordt erkend dat de verschillende functies van bos (productie van hout, kurk en hars, bosbescherming en recreatie) van even groot belang zijn. Dit draagt ertoe bij dat de met bossen verbonden economische en sociale aspecten aan bod komen. Vooral op het platteland dienen de werkgelegenheid van de bevolking en de nationale culturele tradities veilig gesteld, de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming gehandhaafd alsmede onderzoek en onderwijs bevorderd te worden. Houtproductie blijft echter de belangrijkste taak van de bosbouw, hetgeen niet wil zeggen dat het belang van de andere functies onvoldoende onderkend wordt. Het publiek dient er echter van doordrongen te worden dat naast de houtproductie ook de andere door bossen geboden nuttige functies erkenning verdienen als door de boscigenaar geleverde producten, en dat deze ook als zodanig geapprecieerd dienen te worden.

3.1.8. De doelstelling van ecologisch duurzame bosbouw is via internationale verdragen reeds geïntegreerd in het bosbeleid van de lid-staten van de EU, ofwel nog volop aan de gang. Dank zij deze internationale ontwikkeling is ook duidelijk geworden dat houtproductie, mits op de juiste wijze georganiseerd, ook de andere functies van bossen stimuleert. Alleen bij een economisch rendabele houtproductie kunnen de sociale en ecologische waarden tot hun recht komen.

3.1.9. De Europese bossen en de op dit gebied te voeren strategie worden steeds belangrijker in de EU. Overeenkomstig de nieuwe doelstellingen worden de sociale, economische en milieuaspecten van bossen in het huidige beleid geïntegreerd, waardoor er een veelzijdiger resultaat wordt bereikt dan vroeger het geval was.

3.2. *Criteria en indicatoren van duurzame bosbouw*

3.2.1. De tijdens de follow-up van de topconferentie in Helsinki opgestelde criteria van duurzame bosbouw benadrukken het belang van handhaving — en tegelijkertijd doelgerichte uitbreiding — van de verschillende functies van bossen. De follow-up van de conferentie in Helsinki is van grote betekenis voor het bosbeleid van de lid-staten. De door de EU goedgekeurde criteria en indicatoren voor duurzame bosbouw bieden een bruikbare basis voor maatregelen op nationaal niveau, waarbij het subsidiariteitsprincipe in acht wordt genomen. Dank zij deze criteria en indicatoren krijgt de integratie van de houtproductie en de andere functies van bossen concreet gestalte. Het beheer en gebruik van bossen dient economisch, ecologisch en sociaal duurzaam te zijn.

3.2.2. De criteria en kwantitatieve indicatoren die deze criteria meetbaar maken, zijn opgesteld met het oog op alle bossen in Europa. Ook milieuorganisaties zijn betrokken geweest bij de voorbereidende werkzaamheden. Op nationaal niveau is men in verschillende lid-staten op dit moment al bezig met het ontwikkelen van extra indicatoren, met behulp waarvan de specifieke omstandigheden per land beter in aanmerking kunnen worden genomen. In enkele landen zijn regionale projecten van start gegaan, bedoeld om de praktische verwezenlijking van duurzame bosbouw te volgen en om de instrumenten waarmee duurzaamheid wordt gemeten, te testen.

4. *Problemen van en mogelijkheden voor de bos- en houtsector in de verschillende landen van de EU*

4.1. *Problemen*

4.1.1. De ernstigste bedreigingen voor de bosbouw liggen op het terrein van het milieu. In een aantal landen is de luchtvervuiling een van de meest urgente problemen. Deze heeft funeste gevolgen voor zowel het houtbestand als de bodem. De enige mogelijkheid om op de lange termijn onze bossen te beschermen tegen aantasting door verontreiniging, is gelegen in een stelselmatige terugdringing ervan, hetzij door vermindering van productie en consumptie en verandering van het consumptiepatroon, hetzij door het overschakelen op schonere productiemethodes in het kader van de technologische ontwikkeling. Vooral de uitstoot van schadelijke stoffen door het verkeer zou moeten worden teruggedrongen. Zo is men er inmiddels in geslaagd om de uitstoot van zwaveldioxide, overeenkomstig de doelstellingen, te verminderen, terwijl de poging tot verlaging van de uitstoot van kooldioxide minder succes heeft opgeleverd.

4.1.2. Andere milieuproblemen zijn lozingen van afvalwater door de industrie in het algemeen, erosie, vervuiling van het grondwater en daling van de grondwaterspiegel, bosbranden, sneeuw- en stormschade en verarming van de biodiversiteit van bossen. Een groot aantal van deze milieuproblemen heeft ook te maken met de bevolkingsgroei en de toename van niet-duurzame consumptie.

4.1.3. Een groot probleem voor met name de zuidelijke lid-staten vormen bosbranden, die aanzienlijke kosten met zich brengen. De huidige steunmaatregelen van

de EU ter bestrijding van bosbranden en herbebossing van gronden waar branden hebben gewoed, zijn naar de mening van de lid-staten die van bosbranden te lijden hebben, onvoldoende.

4.1.4. De huidige hulpmiddelen ter bestrijding van bosbranden zouden doeltreffender kunnen worden gebruikt. Zij zouden vooral dienen te worden aangewend ter preventie van bosbranden, omdat herbebossing van door brand verwoeste vlakten altijd kostbaarder is. Er zou ook een gedegen analyse dienen te worden gemaakt van de oorzaken van bosbranden; deze verdienen meer aandacht dan de wijze waarop de gevolgen kunnen worden bestreden. De EU zou kunnen bestuderen hoe de huidige fondsen ter bestrijding van bosbranden beter kunnen worden benut. Zowel het onderzoek als de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende lid-staten zou kunnen worden uitgebreid. Het zou met name van belang zijn als er in gebieden die van bosbranden te lijden hebben, traditionele, aan de aldaar heersende natuurlijke omstandigheden aangepaste, brandbestendige boomsoorten worden aangeplant, in plaats van soorten die gemakkelijk vlam vatten.

4.1.5. Bij het opstellen en in praktijk brengen van milieuwetgeving in de verschillende landen dient op een evenwichtige wijze rekening te worden gehouden met de economische, sociale en ecologische duurzaamheid van bossen. Aldus wordt de ontwikkeling van de bosbouw bevorderd, alsmede de mogelijkheden die hierdoor ontstaan voor vergroting van de werkgelegenheid en de welvaart. Meestal speelt met name in plattelandsgebieden de bosbouw een belangrijke rol als bron van welvaart. Zoals reeds in hoofdstuk 3 vastgesteld, dienen duurzame economische exploitatie en diversiteit van bossen met elkaar te worden verzoend, zodat de exploitatie van bos niet onnodig hoeft te worden ingeperkt.

4.1.6. Een van de problemen bij de bescherming is het feit dat er in de internationale milieubescherming verschillende begrippen worden gebruikt. In de EU zouden dan ook gemeenschappelijke begrippen voor beschermde gebieden en milieumaatregelen moeten worden ontwikkeld, zonder dat daarbij het spectrum aan categorieën beschermde gebieden op nationaal niveau wordt aangetast. Deze verschillende categorieën natuurgebieden zijn er niet voor niets, aangezien zij afgestemd zijn op de bijzondere maatschappelijke situatie in elk afzonderlijk gebied. Overigens zijn er ook gemeenschappelijke, onderling vergelijkbare begrippen opgesteld voor het naaldverlies van bossen. Gegevens over de stand van zaken bij de bescherming van bossen zouden kunnen worden opgenomen in het Europees informatie- en communicatiesysteem voor de bosbouw (EFICS).

4.1.7. De versnippering van het bosbezit levert zowel problemen als mogelijkheden op. In enkele landen is deze versnippering zo ver gegaan dat de economische exploitatie van bossen eronder lijdt. Op die manier wordt één potentiële hulpbron onbenut gelaten. Het is niet duidelijk of deze versnippering ook daadwerkelijk problemen heeft veroorzaakt bij de huidige houtvoorziening t.b.v. de industrie dan wel de uitbreiding van de capaciteit van de houtverwerkende industrie in de weg staat. Beseigend zijn erin geslaagd om de door versnippering veroorzaakte problemen gedeeltelijk op te vangen via samenwerking (binnen het kader van de in de EU bestaan-

de regelgeving op het gebied van mededinging) bij de levering van hout, marketing e.d. (zie 5.1.4).

4.1.8. Sterke ontwikkeling van het particuliere bosbezit biedt evenwel meer voor- dan nadelen. Particuliere bossen zijn traditioneel op een duurzame wijze beheerd, omdat men de bossen in gezonde staat wilde doorgeven aan de volgende generatie. Veel van de problemen, inherent aan de grootschalige bosbouw, doen zich niet voor in het geval van kleinschalige bosbouw. Sinds de jaren '90 wordt echter ook door grote bosbouwondernemingen steeds meer gedaan voor de instandhouding van de natuurlijke diversiteit van bossen.

4.1.9. Ook de steeds sterkere concentratie van eigendom in de bosbouw levert zowel problemen als mogelijkheden op. Problemen doen zich voor op de houtmarkt, omdat het op zich al beperkte aantal kopers door concentratie nog kleiner wordt, hetgeen tevens leidt tot afname van de concurrentie. Daarentegen is het in het licht van de steeds verder voortschrijdende globalisering van de houtverwerkende industrie onvermijdelijk dat ook in de Europese houtverwerkende industrie de ondernemingen groter worden, om te kunnen blijven concurreren. Een grotere omvang van ondernemingen schept aldus de voorwaarden voor de instandhouding van een sterke en rendabele houtverwerkende industrie in Europa. Tegelijkertijd wordt op deze manier gegarandeerd dat ook het Europese bospotentieel wordt benut.

4.1.10. In Europa zijn na de Tweede Wereldoorlog met overheidssteun bijzonder veel landbouwgronden bebost, hetgeen geleid heeft tot uitbreiding van het bosareaal en de houtproductie. Al is de toename van het bosareaal op zich een zeer goede zaak, toch kan de overeenkomstig de richtsnoeren van de EU verleende overheidssteun negatieve gevolgen hebben voor de Europese houtmarkt. Op het ogenblik zijn er nog geen duidelijke aanwijzingen dat dit ook werkelijk zo is geweest. Door bebossing van landbouwgronden verandert het landschap, hetgeen een probleem is op plaatsen waar weinig open terrein is of waar de bewoners niet gewend zijn aan aaneengesloten boslandschappen.

4.1.11. Hoewel bossen een belangrijke bron van economische welvaart en een centraal onderdeel van onze leefomgeving vormen, is de bos- en houtsector nooit integrerend bestanddeel geweest van de politieke besluitvorming van de EU. Dit is misschien wel het grootste politieke probleem waar deze sector mee te maken heeft. In de EU worden veel beslissingen genomen die hetzij direct, hetzij (wat vaker het geval is) indirect van invloed zijn op de bos- en houtsector, zonder dat ook maar een moment is stilgestaan bij de gevolgen die deze beslissingen voor de betrokken sector hebben. Dit is wellicht, althans gedeeltelijk, het gevolg van het feit dat de bosbouw en houtverwerkende industrie traditioneel deel hebben uitgemaakt van de vrije exportsector, waardoor zij duidelijk minder te maken hebben gehad met politieke besluitvorming dan b.v. de landbouw. Dit komt tot op zekere hoogte door de relatief geringe betekenis van de bos- en houtsector in de „oudere” lid-staten. De bos- en houtsector en de houtverwerkende industrie hebben op het ogenblik in de EU een geheel nieuwe betekenis gekregen, zodat er speciale aandacht dient te zijn voor het zeker stellen van het concurrentievermogen van deze sector t.o.v. derde landen. De sterke kanten van de houtverwerkende industrie zouden o.a. in de handelspolitiek van de EU op doeltreffender wijze aan bod dienen te komen.

4.1.12. Instandhouding van de biologische diversiteit van bossen wordt ook in hoge mate beïnvloed door beslissingen op andere beleidsterreinen, die niet direct op bossen betrekking hebben, zoals het verkeersbeleid. Derhalve is er behoefte aan een gemeenschappelijk politiek beleid, met behulp waarvan recht kan worden gedaan aan de belangen van de bos- en houtsector.

4.1.13. Een van de belangrijkste potentiële problemen of gevaren voor de bosbouw doet zich voor wanneer hergebruikte vezels d.m.v. kunstmatige wettelijke bepalingen bevoordeeld worden ten koste van primaire vezels. Primaire en hergebruikte vezels vormen echter verschillende stadia van een en dezelfde levenscyclus, zodat zij een gelijkwaardige behandeling verdienen. Belasting op primaire vezels bijvoorbeeld zou producten, vervaardigd uit niet-hernieuwbare grondstoffen, concurrentievoordelen bieden ten opzichte van de milieuvriendelijke houtvezels. Kunstmatige verlaging van het concurrentievermogen van primaire vezels zou erop neerkomen dat het hernieuwbare grondstoffenpotentieel in Europa niet ten volle wordt benut, en dat de kooldioxidebalans verslechtert.

4.2. *Mogelijkheden*

4.2.1. Bossen zijn een essentiële hernieuwbare natuurlijke hulpbron in Europa. Het feit dat de houtoogst wordt overtroffen door de jaarlijkse bijgroei, bewijst dat met de bossen in de EU op het vlak van houtproductie op een duurzame wijze is omgesprongen. Naarmate jonge bossen kaprijp worden, zal er meer hout kunnen worden geoogst, terwijl tegelijkertijd steeds meer bos in aanmerking kan komen voor bescherming, recreatie en soortgelijke activiteiten.

4.2.2. De houtoogst in de lid-staten van de EU zou opgevoerd kunnen worden, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de duurzaamheid van de houtproductie en de natuurlijke diversiteit. Dit zou tevens de mogelijkheid openen voor verbetering van de eigen capaciteit van de houtverwerkende industrie en, indirect, ook voor de zelfvoorzieningsgraad voor houtproducten. Ook de export van hout en houtproducten naar derde landen zou op doeltreffender wijze kunnen plaatsvinden. Door de productie van bosbouw en houtverwerkende industrie op te voeren, kunnen in de lid-staten nieuwe arbeidsplaatsen en nieuwe welvaart worden geschapen.

4.2.3. Ontwikkeling van de bosbouw en van kleinschalige bedrijven op het gebied van mechanische houtverwerking kan arbeidsplaatsen opleveren voor plattelandsgregio's, hetgeen van het grootste belang is. Eén mogelijk actiemodel is de ontwikkeling van een zgn. netwerkeconomie, zoals dat in Noord-Italië bestaat. Het ingang doen vinden van nieuwe actiemodellen vereist veel scholing en voorlichting alsmede nieuwe markten voor houtproducten. Voor dit scholings- en voorlichtingswerk zouden EU-gelden kunnen worden gebruikt. Rechtstreekse steun aan dergelijke bedrijven heeft geen zin: eerst dienen de voorwaarden te worden geschapen waaronder deze kunnen functioneren (d.w.z. know-how en markt).

4.2.4. Naast houtverwerking is energieverbruik een mogelijkheid om deze hernieuwbare natuurlijke hulp-

bron in Europa te benutten. Een van de grootste problemen voor de houtmarkt in diverse lid-staten is de onvoldoende vraag naar klein rondhout. Hiervoor zou een markt op het gebied van energieverbruik kunnen worden gevonden, als deze vorm van energie tenminste tot ontwikkeling wordt gebracht. Fossiele brandstoffen, die vaak uit derde landen worden ingevoerd, zouden dan kunnen worden vervangen door een hernieuwbare energiebron als hout. Dit zou een milieuvriendelijke energiebron betekenen, en hierdoor zou de zelfvoorzieningsgraad van de EU voor energievoorziening worden verhoogd. Om dezelfde redenen zou ook het gebruik van oud papier voor de energieopwekking door de EU ontwikkeld en bevorderd dienen te worden.

4.2.5. Zowel primaire als hergebruikte vezels zijn waardevolle hernieuwbare hulpbronnen, waarvan het gebruik zou dienen te worden bevorderd. Toepassing van hergebruikte vezels zou uitgebreid kunnen worden door het bouwen van verbrandingsinstallaties voor oud papier. Dergelijke milieuvriendelijke investeringen zouden niet mogen worden belemmerd door wettelijke bepalingen. Ook hergebruikte vezels kunnen niet ten eeuwigden dage worden recycled; voor de fabricage van papier zijn naast hergebruikte vezels ook altijd primaire vezels nodig. Kringlooppapier dat niet meer geschikt is voor verdere recycling, zou vooral bij de energieproductie moeten worden benut. Vanuit een oogpunt van milieu doet het er niet toe of hergebruikte vezels worden gebruikt voor papierfabricage of voor energieproductie, zodat het de vrije markt is die in dit geval uitmaakt hoe deze vezels het meest efficiënt kunnen worden benut. Het gaat erom dat er tenminste nog iets met de vezels wordt gedaan en dat ze niet zomaar op de stortplaats belanden.

4.2.6. Door bossen geleverde producten zijn over het algemeen milieuvriendelijk, zodat zij een belangrijk alternatief betekenen voor producten die uit niet-hernieuwbare grondstoffen zijn vervaardigd, vooral in de bouw en de meubel- en verpakkingindustrie. Via het doorbreken van vaste consumptiepatronen ten gunste van dergelijke producten zouden de consumenten kunnen bijdragen tot verbetering van de kwaliteit van het milieu, en tot een doelmatiger gebruik van de eigen Europese hulpbronnen. Aldus zou via milieuvriendelijk koopgedrag ook een van de grootste problemen in Europa, de werkloosheid, teruggedrongen kunnen worden. De EU zou zich dienen te laten leiden door een lange-termijnstrategie, waarbij de voorwaarden worden geschapen voor vervanging van niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen door wel hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen. Bewustmaking van de consument zou ook een aanzienlijke uitbreiding van de voorlichting van de kant van de EU vergen. De EU zou tevens haar bijdrage dienen te leveren bij het afschaffen van regels die b.v. het gebruik van hout in de bouw en de energieproductie beperken.

4.2.7. De aanwas van het Europese bosbestand heeft tal van directe positieve gevolgen voor het milieu. Bos is een belangrijk natuurlijk opnamepunt van kooldioxide: het bindt op efficiënte wijze de kooldioxide die vrijkomt bij de verbranding van fossiele grondstoffen, en brengt aldus de kooldioxide-balans in Europa in evenwicht. Bos vergroot de totale diversiteit in de natuur, en uitbreiding van het bosareaal schept meer ruimte voor de houtoogst alsmede voor het gebruik van bossen ten behoeve van recreatie en natuurbescherming.

5. Instrumenten die de bos- en houtsector in de EU op het ogenblik ter beschikking staan

5.1. *Instrumenten die de lid-staten op het ogenblik ter beschikking staan op het gebied van bos- en milieubeleid*

5.1.1. Bosbeleid bestaat uit verschillende beleidsinstrumenten die de besluitvormer gebruikt om de door hem gestelde doelen op het gebied van de bosbouw te verwezenlijken. Hierbij zijn vier hoofdelementen te onderscheiden:

- 1) identificatie van de besluitvormer (beleidsbepaler);
- 2) definiëring van de beleidsdoelstellingen;
- 3) onderscheid tussen doelstellingen en instrumenten van het beleid;
- 4) uitvoering van het beleid.

5.1.2. De besluitvormers zijn vertegenwoordigers van de overheid en belangengroeperingen. Ook de verschillende pressiegroepen in de bosbouw en politieke partijen nemen deel aan de besluitvorming. Aan de basis van de beleidsvorming staat de definiëring van de doelstellingen, waarbij vaak verschillende belangen tegenover elkaar staan. De vraag is hoe men het bosareaal wil benutten en ontwikkelen. Voor het bedrijven van bosbouw is planning en dirigering noodzakelijk, omdat de staande houtvoorraad in Europa op veel plaatsen maar langzaam groeit en daarom maatregelen die nu worden genomen, tot ver in de toekomst doorwerken. Instrumenten van het bosbeleid, aangewend ter verwezenlijking van de gestelde doelen, zijn traditioneel o.a. geweest: wet- en andere regelgeving, institutionele middelen, subsidie-beleid en belastingpolitiek, alsmede scholing en advisering.

5.1.3. In het door de EU-landen gevoerde bosbeleid heeft het accent tot diep in de jaren '70 overwegend op de houtproductie en uitbreiding van de houtverwerkende industrie gelegen. M.b.v. wetgevende maatregelen is ernaar gestreefd om het bosareaal in stand te houden en uit te breiden, b.v. door bouseigenaren te verplichten tot heraanplant van bos op terreinen waar gekapt is. In diverse landen (zoals Frankrijk, Ierland en Groot-Brittannië) is daarnaast met behulp van subsidiemaatregelen voor de bosbouw aangemoedigd tot grootschalige bebossing van open terrein, teneinde de zelfvoorzieningsgraad voor hout als grondstof te verhogen. Bepaalde maatregelen, zoals bosbeheer, bosaanplant, aanleg van boswegen en bebossing van landbouwgronden, worden in bijna alle lid-staten gesteund.

5.1.4. Het bosbezit in de lid-staten is versnipperd. Kleine particuliere bouseigenaren worden, in sommige lid-staten althans, aangemoedigd om zich aan te sluiten in grotere bosbouwverenigingen, waardoor een doeltreffender bosbeleid kan worden gevoerd. In de Noordse landen bestaan al sinds decennia samenwerkingsverbanden van particuliere bouseigenaren, die hebben bijgedragen tot de bevordering van duurzame bosbouw.

5.1.5. Bij de uitvoering van het bosbeleid is het streven erop gericht, invloed uit te oefenen op de wijze waarop bepaalde doelgroepen, zoals boseigenaren, hun bossen beheren en kappen. De voornaamste doelgroep in de lid-staten die voor nationale steunmaatregelen in aanmerking komt, zijn dan ook de particuliere boseigenaren. In verschillende landen worden tevens veel middelen bestemd voor scholing en advisering. De ervaring leert dat het gedrag van boseigenaren op effectievere wijze kan worden beïnvloed als de maatregelen gebaseerd zijn op vrijwilligheid.

5.1.6. De verschillende functies van het bos staan gewoonlijk vermeld in boswetten of speciale verordeningen, maar de eerste concrete maatregelen ter stimulering van de twee andere functies van het bos, naast de houtproductie, zijn pas in de jaren '80 genomen. De integrering van milieubeleid in het bosbeleid heeft echter geleid tot aanpassingsproblemen bij degenen die betrokken zijn bij de houtproductie: zij hebben moeite met het feit dat milieu-autoriteiten, met hun nadruk op waarden als natuurbescherming en landschapszorg, ook mede zijn gaan beslissen in bosbouwzaken. Aan de andere kant heeft de recreatieve functie van bos al lange tijd een prominente rol gespeeld in b.v. Nederland, hetgeen ongetwijfeld te maken heeft met de bevolkingsdichtheid van dat land.

5.1.7. In het kielzog van internationale verdragen (UNCED 1992) en in het kader van de op de Conferentie van Helsinki opgestelde resoluties is het zwaartepunt van het bosbeleid in de jaren '90 verschoven: er wordt niet langer meer uitsluitend rekening gehouden met economische aspecten, maar mede met natuurbescherming en biodiversiteit. Het bosbeleid is van nationaal economisch beleid opgeschoven in de richting van internationaal milieubeleid.

5.1.8. Een van de belangrijkste instrumenten die de EU ter beschikking staan om de natuurlijke biodiversiteit te beschermen, is de Habitatrictlijn met het op basis hiervan te vormen netwerk van beschermde gebieden: Natura 2000. In het follow-up-rapport over het vijfde milieuactieprogramma van de EU wordt het totstandbrengen van een dergelijk netwerk gezien als een belangrijk hulpmiddel om de natuur te beschermen. Momenteel wordt er in de lid-staten gewerkt aan uitvoering van deze richtlijn. De gebieden die deel gaan uitmaken van het Natura 2000-netwerk, worden op het moment geselecteerd en geïnventariseerd. Bossen vormen in tal van lid-staten een belangrijke component van het milieu en de ruimtelijke ordening, zodat bos een belangrijke plaats zal gaan innemen in het netwerk. In enkele lid-staten heeft de praktische uitvoering van dit project zorgen gebaard, omdat grondeigenaren van mening zijn dat zij niet voldoende gehoord zijn bij de selectie van de gebieden. Besluitvorming op het gebied van natuurbescherming dient zich dan ook af te spelen op nationaal niveau, en alle betrokken partijen dienen gehoord te worden wanneer er beslissingen worden genomen.

5.2. Juridisch kader

5.2.1. De hoofdlijnen van een mogelijk communautair bosbeleid werden reeds op 9-11 juni 1959 gepresenteerd tijdens een door de Commissie in Brussel georganiseerde bosbouwconferentie. Sindsdien hebben deze lijnen als een rode draad door alle internationale discussiestukken en strategiedocumenten heen gelopen. De

beginselen waar het om gaat, zijn: kwantitatieve en kwalitatieve bosbescherming; coördinatie van voorlichting, onderzoek en onderwijs op het gebied van bosbouw en houtverwerking; afzetbevordering van hout, en structurele steun voor bedrijven in deze sector.

5.2.2. Concretisering van deze beginselen in de vorm van een gemeenschappelijk door de EU te voeren bosbeleid stuit echter op bepaalde voldongen feiten van juridische aard:

5.2.2.1. Van een gemeenschappelijk bosbeleid wordt in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap niet gesproken. In Artikel 2 en Artikel 3, waarin de taken en bevoegdheden van de Gemeenschap staan opgesomd, wordt niet gerept van een bevoegdheid voor de EU in dezen. Bevoegdheid vloeit niet zonder meer voort uit de doelstellingen; dit zou immers indruisen tegen het beginsel van beperkte autorisatie, zoals af te leiden uit Artikel 189 en Artikel 235 van het Verdrag.

5.2.2.2. In het licht hiervan kan een daadwerkelijke en — bij het beheer van particuliere bossen ook — algehele koppeling van land- en bosbouw van belang worden. Met andere woorden: de EU kan ook dan gerechtigd zijn een beleid te voeren, wanneer kwesties op een gebied waarover zij wél feitelijke bevoegdheid kan uitoefenen, zoals de landbouw, niet geregeld kunnen worden zonder dat kwesties op een ander gebied waarover zij géén feitelijke bevoegdheid kan uitoefenen, zoals de bosbouw, tegelijkertijd worden geregeld (implied powers). In dit geval zijn het de verdragsmatig vastgelegde bevoegdheden die recht geven op een communautair beleid, en hoeft er geen beroep te worden gedaan op de doelstellingen, zoals in Artikel 235.

5.2.3. In Artikel 43 van het Verdrag, waar de hoofdlijnen van een gemeenschappelijk landbouwbeleid worden behandeld, staat niets over de mogelijkheid van een breed opgezet bosbeleid. Het feit dat bosbouw in lid 1 van Artikel 38 (over de gemeenschappelijke markt) niet wordt genoemd, sluit uit dat Artikel 43 in deze zin ruimer kan worden geïnterpreteerd. De eis luidt vaak dat ook hout genoemd moet worden als een van de voortbrengselen van de bodem waarvan in dit lid sprake is. Deze eis is terecht, maar wordt niet gesteund door Bijlage II van het Verdrag van Rome, waarin geen gewag wordt gemaakt van hout.

5.2.4. Tot systematische bosbouwmaatregelen kan evenwel alleen worden overgegaan op grond van Artikel 43. Daarvan zijn een aantal voorbeelden te noemen, zoals Verordening (EEG) nr. 269/79 (bevordering van bosbouwmaatregelen in een aantal mediterrane gebieden), Verordening (EEG) nr. 2328/91 (vormen van structurele steun voor bosbouwmaatregelen) en de verstrekkende Verordening (EEG) nr. 2080/92 over steunregelingen voor bebossing van landbouwgrond.

5.2.5. Dank zij het aan Artikel 130 R (doelstellingen milieubeleid) toegevoegde Artikel 130 S hoeft er geen beroep meer te worden gedaan op Artikel 43 en Artikel 235, zoals dat vroeger bij een aantal verordeningen nog wel het geval was. Voor de Verordeningen (EEG) nrs. 3528/86 en 3529/86 (over de bescherming van bossen tegen luchtverontreiniging en brand) is slechts heel in het algemeen verwezen naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Tegenwoordig wordt door het gemeenschappelijk milieubeleid een passend juridisch kader geboden voor dergelijke onderdelen van het bosbeleid, zoals blijkt uit de wijzigingen van de betreffende verordeningen (b.v. 1613/89 en 1614/89).

5.3. *Het communautaire actieprogramma voor de bosbouw*

5.3.1. Het voorstel voor een actieprogramma voor de bosbouw is in 1988 ingediend en in 1989 door de Raad goedgekeurd. In 1992 werd het herzien en verlengd. In het programma worden de verschillende sinds 1979 genomen maatregelen in de bosbouwsector tot één geheel samengevoegd.

5.3.2. Het actieprogramma voor de bosbouwsector heeft vooral betrekking op de volgende vijf onderdelen:

1. Bebossing van landbouwgrond;
2. Ontwikkeling en opwaardering van bossen op het platteland;
3. Promotie van kurk als „landbouwproduct”;
4. Bescherming van bos tegen luchtverontreiniging en brand;
5. Advisering, voorlichting en communicatie (aanvullende maatregelen).

6. **Noodzaak om nationale beleidslijnen en een communautaire bosstrategie te ontwikkelen**

6.0.1. De EU heeft behoefte aan een bosstrategie, met een reeks bijbehorende maatregelen op communautair niveau, door middel waarvan het beheer en gebruik van hernieuwbare bosbestanden op een economisch, ecologisch en sociaal duurzame wijze wordt gegarandeerd.

6.1. *Mogelijkheden voor een geïntegreerde aanpak van natuurbeheer in bossen, milieuzorg en houtproductie*

6.1.1. Voor de bosbouw is het van essentieel belang dat de bosstrategie van de Europese Unie zo doeltreffend mogelijk is en dat de totale welvaart in de EU erdoor verhoogd wordt. De totstandbrenging van een integrale strategie is in de praktijk bemoeilijkt door de multifunctionele aard van bossen. Een bosstrategie kan b.v. het volgende omvatten: productie van hout of andere producten van bomen, zoals kurk en hars; milieuactiviteiten, en recreatie. Enerzijds dienen er voor de verschillende functies van bossen aparte strategieën te worden uitgestippeld, anderzijds dienen deze op elkaar afgestemd en in evenwicht met elkaar te zijn. De in economisch opzicht centrale functie van bos, de houtproductie, dient evenwel in eerste instantie onderworpen te zijn aan het marktmechanisme. Omdat elk land qua cultuur en sociale geschiedenis m.b.t. het gebruik van bossen zijn eigen ontwikkeling heeft doorgemaakt, en omdat de betekenis van de verschillende functies per land varieert, ligt het voor de hand dat elke lid-staat ook in de toekomst zijn eigen nationale bosbeleid kan bepalen, in overeenstemming met de eigen behoeften.

6.1.2. In de lid-staten van de EU is het beheer en gebruik van bossen al sinds lang in goede banen geleid m.b.v. de traditionele instrumenten van het bosbeleid, die gericht zijn op uitbreiding van het bosbestand en

behoud ervan voor het nageslacht. Het beginsel van duurzame bosbouw heeft dan ook al vele jaren tot de vaste tradities van het Europese bosbeheer behoord. De marges van het beheer en gebruik van bossen zijn meestal aangegeven door de politiek, terwijl binnen deze marges de houtproductie bepaald is door vraag en aanbod. Naast de houtproductie en andere vormen van economische exploitatie speelt bos een rol op gebieden waarvoor geen markt bestaat. Zo fungeert het als opnamepunt van kooldioxide en producent van zuurstof. Deze vitale, niet-economische functies van bossen zijn grotendeels verbonden met de invloed ervan op het milieu en vallen als zodanig dan ook onder het milieubeleid. Op deze functies, waarvoor geen markt in de strikte zin des woords bestaat, wordt hoofdzakelijk getracht invloed uit te oefenen d.m.v. instrumenten van het bos- en milieubeleid.

6.1.3. Certificering van bossen is één mogelijkheid om m.b.v. het marktmechanisme het beheer en gebruik van bossen in een dusdanige richting te sturen dat ook de niet-economische functies meer aan bod komen. Naarmate de internationale samenwerking op het gebied van bos en milieu en de mondialisering van de wereld-economie meer gestalte krijgen, trachten steeds meer actoren invloed uit te oefenen op de besluitvorming inzake het beheer en gebruik van bossen. Dan bestaat het gevaar dat de economische exploitatie van bossen onnodig wordt ingeperkt.

6.1.4. Op grond van ervaringen die in diverse lid-staten zijn opgedaan, is gebleken dat er op een efficiënte wijze hout geproduceerd kan worden, terwijl tegelijkertijd de belangen van natuur- en milieubescherming in het oog worden gehouden. De houtproductie draagt bij tot verwezenlijking van de andere functies die het bos heeft; zij is het die daarvoor op het ogenblik het economisch fundament legt. Het „use it — or lose it”-principe schetst treffend de situatie waarin de bosbouw verkeert.

6.1.5. In Europa zijn er tal van uiteenlopende categorieën bouseigenaren. De staat, andere openbare lichamen en grote ondernemingen bezitten uitgestrekte gebieden, terwijl de bosbouwbedrijven van particulieren (familiebedrijven) klein van omvang zijn. Het bosbezit in Europa, met zijn vele eigenaren en besluitvormers, heeft er garant voor gestaan dat bij de omgang met bossen rekening is gehouden met de natuur. Voor de miljoenen kleine bouseigenaren betekent bos niet alleen werk en een bron van inkomsten, maar ook zorg voor de rijkdom van de natuur en het cultuurlandschap, incl. behoud ervan voor het nageslacht. Het recht van bouseigenaren om zelf over hun eigen bossen te beslissen, dient ook in de toekomst bewaard te blijven. Ook dient nauwkeurig te worden afgewogen hoeveel nieuwe extra gebieden worden vrijgesteld van economische exploitatie. In veel gevallen kan worden bijgedragen tot de diversiteit van natuur en milieu door een milieuvriendelijker gebruik van bossen die voor economische exploitatie bestemd zijn.

6.2. *Noodzaak om de houtproductie te steunen op het marktmechanisme*

6.2.1. Bosbouw en houtindustrie hebben traditioneel tot de open marktsector behoord, hetgeen heeft bijgedra-

gen tot een efficiënte houtproductie. Hout wordt inderdaad op efficiëntere wijze geproduceerd als de productie stoelt op het marktmechanisme. Het zijn vraag en aanbod die de prijs van ruw hout dienen te bepalen. Ook het belangrijkste doel van de Europese economische eenwording, de totstandbrenging van een efficiënte interne markt, houdt in dat er op de houtmarkt geen concurrentievervalsing plaatsvindt.

6.2.2. Een bosstrategie van de EU zou ook gunstige voorwaarden dienen te scheppen voor nieuwe commerciële initiatieven in de bos- en houtsector. Hierbij dient zowel aan de bosbouw als aan de houtverwerkende industrie te worden gedacht. Wanneer er m.b.v. gunstige voorwaarden voor de houtverwerkende industrie een toereikende vraag naar ruw hout wordt gecreëerd, zal ook de prijs ervan navenant stijgen. Een voldoende vraag zorgt er ook voor dat het potentieel van de bosbouw effectiever wordt benut, en dat er een gezonde basis voor een rendabele bosbouw wordt gelegd. Tegelijkertijd dient echter te worden gedacht aan de maatschappelijke eisen die met betrekking tot bossen worden gesteld.

6.2.3. Bij het zeker stellen van de voorwaarden voor bosbouw, is het van belang dat de uitoefening ervan niet kunstmatig beperkt wordt door wettelijke voorschriften of anderszins. Zo zouden bijvoorbeeld de regels inzake recycling van oudpapier en benutting van hergebruikte vezels in overeenstemming dienen te zijn met de eisen van zowel economische als ecologische duurzaamheid. De EU zou daarentegen wel het gebruik van en de vraag naar houtproducten, die op basis van hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen zijn vervaardigd, dienen te bevorderen.

6.3. *Exploitatie van bos als hernieuwbare natuurlijke hulpbron ter instandhouding van een duurzaam ecologisch evenwicht*

6.3.1. De bosstrategie van de EU zou ertoe dienen bij te dragen dat de eigen hernieuwbare natuurlijke hulpbron waarover zij beschikt, bos, op een efficiënte manier wordt benut. Door het scheppen van betere voorwaarden voor de bos- en houtsector, kunnen er tevens nieuwe werkgelegenheid en nieuwe economische welvaart worden geschapen. Op basis van hout vervaardigde en andere door bossen geleverde producten, zoals kurk en hars, zijn in ecologisch opzicht superieur aan artikelen die uit niet-hernieuwbare grondstoffen zijn vervaardigd. De economische voorwaarden voor de bos- en houtsector, die van deze hernieuwbare natuurlijke hulpbron gebruik maakt, kunnen worden verbeterd door het gebruik van hout op te voeren. De EU zou de juiste voorwaarden moeten scheppen om te bereiken dat in plaats van producten die uit niet-hernieuwbare grondstoffen zijn vervaardigd, meer producten op basis van hout worden gebruikt, o.a. in de verpakkingindustrie en de bouw en bij de energieproductie. Door in de energieproductie meer gebruik te maken van klein rondhout, houtafvalproducten die bij het zagen ontstaan (spaanders en zaagsel), en oudpapier, kunnen fossiele brandstoffen worden vervangen door hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen. Vergeleken met fossiele brandstoffen heeft hout als brandstof het voordeel dat gebruik ervan niet leidt tot een netto-toename van de hoeveelheid koolstofdioxide in de atmosfeer.

6.3.2. De jaarlijkse bijgroei van het Europese houtbestand overtreft duidelijk de hoeveelheid hout die per jaar wordt gekapt, waardoor een belangrijk potentieel voor de kap onbenut wordt gelaten. De EU-landen voeren nog altijd vanuit derde landen aanzienlijke hoeveelheden houtproducten in, die net zo goed binnen de EU vervaardigd zouden kunnen worden. De EU-landen zouden zelfs op grond van de beschikbare hulpbronnen hun eigen uitvoer van hout en houtproducten kunnen opvoeren. Door een efficiëntere benutting van het potentieel waarover de bos- en houtsector beschikt, zou de EU de jaarlijkse toegevoegde waarde van de productie in deze sector nog verder kunnen opvoeren (boven de huidige 140 miljard ecu), evenals de werkgelegenheid in de houtverwerkende industrie (boven de huidige 4 miljoen arbeidsplaatsen).

6.3.3. Omdat er in de EU zo'n 12 miljoen particuliere boseigenaren zijn, zou de welvaartsverhoging die het gevolg is van een efficiëntere benutting van de bosbestanden, ook een zeer ruime groep betrokkenen ten goede komen. Benutting van het gehele potentieel waarover de bos- en houtsector beschikt, is van uitzonderlijk groot belang, wanneer het erom gaat ontvolking van het platteland tegen te gaan.

6.4. *Eerbiediging van het subsidiariteitsprincipe in de bosstrategie van de EU*

6.4.1. De EU-landen onderscheiden zich zeer sterk van elkaar o.g.v. hun bosbestand, het belang dat toegekend wordt aan de verschillende functies van bossen, de sociale geschiedenis van het gebruik van bossen en de betekenis van de bos- en houtsector voor de nationale economie. Eerbiediging van de pluriformiteit en verscheidenheid, naast coördinatie van nationale vormen van bosbeleid, biedt garanties dat het subsidiariteitsprincipe daadwerkelijk, en efficiënter dan tot nu toe het geval is geweest, wordt toegepast.

6.4.2. Bij besluiten over bossen dient in eerste instantie het subsidiariteitsprincipe in acht te worden genomen, omdat nationaal bosbeleid, dat immers rekening houdt met de specifieke plaatselijke omstandigheden en behoeften, effectiever is dan gecentraliseerd beleid. De besluitvorming dient alleen dan aan de EU te worden overgelaten, als het beleid door maatregelen van de EU een toegevoegde waarde krijgt.

6.4.3. De bossen in de EU-landen zijn biologisch en ecologisch zo verschillend dat er bijvoorbeeld geen gemeenschappelijke gedetailleerde richtsnoeren kunnen worden opgesteld voor de wijze waarop met bossen moet worden omgegaan. Daarentegen kan de EU wel algemene principes op dit gebied naleven, zoals het principe van duurzame bosbouw. In feite is het principe van een qua houtproductie duurzame bosbouw in de lid-staten al sinds lang het uitgangspunt bij het beheer van bossen geweest, zonder dat daarover in de EU gemeenschappelijke afspraken zijn gemaakt. Toch zouden er binnen de EU over dergelijke principes wel degelijk afspraken moeten worden gemaakt, want als principes algemeen aanvaard zijn, kunnen deze door de EU op een doeltreffender wijze in het internationale bosbeleid worden doorgevoerd. Beheer en gebruik van bossen in de EU dient economisch, ecologisch en sociaal duurzaam te zijn.

6.4.4. De instrumenten ter uitvoering van het bosbeleid, zoals vormen van overheidssteun voor de bosbouw, sorteren in een aantal gevallen meer effect als zij op nationaal niveau worden gerealiseerd. Op deze

manier worden de schaarse hulpmiddelen op doeltreffender wijze besteed, aangezien de bijzondere behoeften van de betrokken lid-staten op nationaal niveau goed bekend zijn. Het spreekt vanzelf dat elke lid-staat zelf de financiering van maatregelen binnen het kader van het eigen nationale bosbeleid dient te regelen; de EU zorgt alleen voor gemeenschappelijke financiering op die onderdelen van het beleid waar zij tot deelname heeft besloten.

6.4.5. Om de bosstrategie van de EU te ontwikkelen en effectiever te maken, zou er een grootschalig onderzoek moeten worden uitgevoerd naar de doelmatigheid van de huidige bosmaatregelen, vooral van de steunmaatregelen van de EU. Veel maatregelen zijn genomen op grond van overwegingen die niet direct de bos- en houtsector betreffen; ook daarvan dienen de effecten op het beheer en gebruik van bossen te worden nagegaan. Het onderzoek zou uitsluitend dienen te geven over de mogelijkheden om de doeltreffendheid van het huidige steunbeleid op te voeren.

6.4.6. Tevens dient te worden onderzocht of het op de lange termijn uit een oogpunt van efficiency gewenst zou zijn om de middelen van de EU te concentreren op bevordering van de houtafzet (o.a. ten bate van energieopwekking), i.p.v. deze rechtstreeks te vertalen in steunmaatregelen voor bebossing. Middelen van de EU zouden met name bestemd dienen te worden voor onderzoek en onderwijs, alsmede voor voorlichting en advisering; ook dient er geld te gaan naar steunmaatregelen ten behoeve van het platteland, waardoor op de lange termijn de voorwaarden voor de bos- en houtsector worden verbeterd. De steun van de EU voor bebossing zou gericht dienen te worden op verbetering van de kwaliteit van bossen, zoals bestrijding van erosie, bescherming van grondwater, voorkoming van stormschade en herbebossing van gronden waar bosbranden hebben gewoed. In het kader van de structuurfondsen en fondsen voor regionale ontwikkeling van de EU zouden op ruimere schaal middelen beschikbaar moeten worden gesteld voor het bedrijven van een economisch rendabele en milieuvriendelijke bosbouw en houtverwerking.

6.5. *Noodzaak om de bosstrategie van de EU te ontwikkelen*

6.5.1. Invloed die de EU nu al uitoefent op de bos- en houtsector

6.5.1.1. De EU oefent nu reeds d.m.v. talrijke maatregelen en regels, direct of indirect, invloed uit op de bos- en houtsector. Voorbereiding en toepassing van de voor de bosbouw relevante regelgeving is verdeeld over verschillende D.-G.'s van de Commissie, waardoor het moeilijk is om de doelstellingen van het bosbeleid op een samenhangende wijze aan elkaar te relateren. Het Comité hoopt dat de verschillende D.-G.'s van de Commissie de voorbereiding van kwesties die het bosbeleid betreffen, voortaan beter zullen coördineren.

6.5.2. Noodzaak om de belangen van de bos- en houtsector te betrekken bij de besluitvorming van de EU

6.5.2.1. De besluitvorming in andere sectoren kan indirect problemen veroorzaken voor de bosbouw,

omdat daarbij niet gedacht wordt aan de mogelijke gevolgen ervan voor de bos- en houtsector. De belangen van de betrokken sector bij de interne besluitvorming van de EU zijn tot nu toe onvoldoende behartigd bij gebrek aan een echt bosbeleid en beschikbare middelen.

6.5.2.2. Een van de oorzaken dat er door de EU geen bosstrategie is ontwikkeld, is het feit dat de betekenis van de bos- en houtsector in de EU vóór toetreding van de nieuwe lid-staten, Zweden, Finland en Oostenrijk, duidelijk geringer is geweest dan nu. Tegenwoordig is de situatie fundamenteel veranderd, zodat er bij de besluitvorming in de EU ook voldoende gewicht dient te worden gehecht aan de belangen van de bos- en houtsector.

6.5.2.3. De bosstrategie van de EU zou dienen te waarborgen dat er op de andere beleidsterreinen van de EU (b.v. het regionale, sociale en landbouwbeleid, alsmede het handels, mededingings- en milieubeleid) rekening wordt gehouden met zaken die de bos- en houtsector betreffen. De beleidsmaatregelen in andere sectoren, die deze sector direct aangaan, zouden voortaan op een vollediger wijze binnen de D.-G.'s van de Commissie gecoördineerd moeten worden. Om te bereiken dat de belangen van de bos- en houtsector goed worden behartigd, zouden de met bosbeleid belaste eenheden van D.-G. III en D.-G. IV en het permanente comité voor de bosbouw van D.-G. VI een dienovereenkomstig krachtig en actief beleid dienen te voeren. De activiteiten van het permanente comité zouden uitgebreid en de status ervan zou verhoogd dienen te worden. In aanvulling hierop zou een raadgevend comité in het leven moeten worden geroepen, waarin met name personen uit de bosbouw en houtverwerkende industrie, die verantwoordelijk zijn voor een duurzaam beheer en gebruik van bossen, vertegenwoordigd zijn, naast andere betrokken partijen.

6.5.2.4. De bosbouw heeft geen plaats gekregen in het Verdrag van Rome, zodat ruwhout geen product is dat onder het GLB valt. Houtproductie heeft derhalve traditioneel deel uitgemaakt van de open marktsector; zij is nauw verbonden geweest met de houtverwerkende industrie en de vraag van deze naar hout. Het spreekt voor zich dat bosbouw en houtverwerkende industrie van groot belang zijn bij het tegengaan van de ontvolking van het platteland. In verschillende landen is de bosbouw ook van betekenis als extra inkomstenbron voor landbouwers.

6.5.3. Toegevoegde waarde van een gemeenschappelijk beleid

6.5.3.1. In de Europese bos- en houtsector is behoefte aan een gemeenschappelijk beleid op die onderdelen waar dit tot een toegevoegde waarde leidt. In het bijzonder gaat het er hierbij om dat gezorgd wordt voor goede algemene voorwaarden waaronder de bos- en houtsector kan functioneren, o.a. op het vlak van regionaal, sociaal, landbouw-, handels- en mededingingsbeleid. Ter ontwikkeling van deze voorwaarden zou de EU ook de voorlichting, het onderzoek en het onderwijs dienen te verbeteren; ook zou zij het gebruik

van b.v. bio-energie, met inbegrip van oudpapier, dienen te ontwikkelen en dienen bij te dragen tot een verstandig recyclingbeleid van papier en het gebruik van uit hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen vervaardigde houtproducten.

6.5.3.2. Centraal onderdeel van de bosstrategie van de EU is het internationale bosbeleid, want als de EU daar als één partij optreedt, zou zij een synergetisch voordeel kunnen behalen, hetgeen achterwege blijft als elk land op eigen houtje handelt. De EU-landen zouden eerst in onderling overleg de doelstellingen van het internationale bosbeleid dienen te bepalen en vervolgens deze doelstellingen moeten presenteren op de internationale bosfora. De EU kan b.v. bijdragen tot de totstandkoming van een internationaal bosakkoord en tot naleving van de resoluties van Rio de Janeiro en de topconferentie van bosbouwministers in Helsinki. In kwesties betreffende het internationale bosbeleid, zouden op EU-niveau bepaalde algemene richtsnoeren kunnen worden opgesteld voor beleidsmaatregelen op nationaal niveau.

6.5.3.3. De EU zou ook de ontwikkelingslanden moeten helpen om de vernietiging van hun bossen tegen te gaan, en bij het verrichten van onderzoek.

6.5.3.4. De EU zou bijzondere aandacht dienen te schenken aan de bestrijding van grensoverschrijdende luchtverontreiniging. Ook de bos- en houtsector zou bij zijn besluiten rekening moeten houden met de milieu-aspecten van bossen. Zowel in de lid-staten als in de EU is behoefte aan samenwerking op het gebied van bos en milieu, o.a. bij het beschermen van de natuurlijke diversiteit van bossen, het beheersen van de gevolgen van klimaatveranderingen, het terugdringen van luchtverontreiniging, het bestrijden van vernietiging van bossen, het voorkomen van verzuring van bosecosystemen en bosbrandpreventie. De begrippen die in de EU gebruikt worden bij de bescherming van bossen, dienen op elkaar afgestemd te worden; de werkelijke doelstellingen van bosbescherming dienen daarentegen op nationaal niveau te worden bepaald.

6.5.3.5. De EU zou er tevens toe kunnen bijdragen dat er een internationaal goedgekeurd, vrijwillig certificeringssysteem van bossen komt. Een dergelijk systeem kan bijvoorbeeld tot stand worden gebracht in het kader van een eventueel internationaal bosakkoord of onder auspiciën van de EU. Ook bij deze certificering dient rekening te worden gehouden met de bijzondere ecologische, biologische en tevens sociaal-economische situatie in de afzonderlijk landen. De EU dient echter wel te streven naar een internationaal goedgekeurd, geloofwaardig en op vrijwilligheid gebaseerd systeem van milieukeurmerken voor bossen, hoewel dit niet mag leiden tot concurrentievervalsing. Wat de certificering van bossen betreft, dienen de werkzaamheden van de Commissie wel in voldoende mate gecoördineerd te worden, want op dit moment zijn hier diverse D.-G.'s mee bezig. Omdat de Europese bossen voor het merendeel particulier bezit zijn, dient bij de certificering rekening te worden gehouden met de structuur van het privé-eigendom. Overigens dient wel beseft te worden dat certificering slechts één van de mogelijke middelen is waarmee duurzame bosbouw kan worden bevorderd.

7. Samenvatting van conclusies

7.1. *Belangrijkste doelstelling van de bosstrategie van de EU*

Omdat de bos- en houtsector een belangrijke bron van werkgelegenheid en economische welvaart in de EU is, dient bevordering van de economische exploitatie van bossen gezien te worden als belangrijkste doelstelling van de EU-bosstrategie. Aldus wordt de werkgelegenheid in met name structureel zwakke regio's veilig gesteld en worden zelfs nieuwe arbeidsplaatsen geschapen, ondanks het feit dat als gevolg van de technologische ontwikkeling tevens arbeidsplaatsen verloren gaan. Conform het principe van multifunctionaliteit hebben bossen verschillende functies, die geïntegreerd kunnen worden tot een goed werkend geheel, waarbij de economische functie en de andere functies elkaar niet in de weg staan. Beheer en gebruik van bossen dient economisch, sociaal en ecologisch duurzaam te zijn.

7.2. *Eerbiediging van het subsidiariteitsprincipe: voorrang voor nationaal bosbeleid*

Omdat bossen zowel in ecologisch opzicht als qua sociaal-economische betekenis grote verschillen per lidstaat vertonen, variëren de doelstellingen van het bosbeleid ook per land. Als het om bossen gaat, zou voorrang dienen te worden verleend aan het subsidiariteitsprincipe, om te bereiken dat de doeltreffendheid van de verschillende nationale vormen van bosbeleid niet wordt aangetast.

7.3. *De bos- en houtsector als belangrijkste bron van werkgelegenheid*

De houtverwerkende industrie biedt in de EU werk aan ongeveer 4 miljoen mensen. Ook de bosbouw verschaft werk aan een aanzienlijk aantal mensen, zowel bij het bosbeheer en de productie van hout en andere voortbrengselen van bossen, zoals kurk en hars, als in hiermee gelieerde sectoren (b.v. vrijetijdsbesteding en toerisme). Bovendien is de indirecte invloed die de bos- en houtsector op de werkgelegenheid heeft, zeer belangrijk. Verdere ontwikkeling van deze sector draagt wezenlijk bij tot behoud van de werkgelegenheid in plattelandregio's; deze ontwikkeling zou consequent dienen te worden voortgezet.

7.4. *Bevordering van de economische exploitatie van bossen*

Centrale componenten van een EU-bosstrategie zouden dienen te zijn: het scheppen van gunstige voorwaarden voor een economisch rendabele en milieuvriendelijke bosbouw, plus het verbeteren van de structuren op het platteland en van de economische positie van de houtverwerkende industrie. Ook dient gedacht te worden aan de sociale zekerheid van degenen die voor hun broodwinning afhankelijk zijn van bossen en de daarmee verbonden secundaire activiteiten. De economische exploitatie van bossen zou gebaseerd dienen te zijn op het marktmechanisme, en op regelgeving waarbij de principes die in het mededingingsbeleid van de EU gangbaar zijn, in acht worden genomen.

7.5. Gunstige voorwaarden voor de bos- en houtsector

De EU zou in de eerste plaats de voorwaarden moeten scheppen waaronder de bosbouw kan blijven functioneren, zo nodig gecoördineerde bosstrategieën moeten opstellen en gedetailleerde instructies moeten geven aan de lid-staten, waarbij wel het subsidiariteitsprincipe in acht wordt genomen. Regelgeving van de EU mag niet gericht zijn op ongefundeerde beperking van het duurzame gebruik van bossen, maar dient deze juist te bevorderen. Er dienen EU-gelden te worden uitgetrokken voor de bescherming van bossen, ondersteuning van plattelandsregio's, onderzoek, onderwijs, voorlichting en advisering.

7.6. Beoordeling van het gebruik van hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen

Houtproducten zijn hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen, waarvan het gebruik als milieuvriendelijke producten en als energiebron door de EU bevorderd en t.o.v. andere hulpbronnen bevoordeeld zou dienen te worden.

7.7. Aandacht voor de sterke kanten van de bos- en houtsector bij de besluitvorming in de EU

In de EU worden tal van besluiten genomen die direct of indirect van invloed zijn op de voorwaarden waaronder de bos- en houtsector functioneert. Wil men de belangen van de sector veilig stellen, dan is het zaak dat hierbij ook deze invloed in aanmerking wordt genomen. Kwesties op het gebied van bosbeleid dienen op een efficiëntere wijze te worden gecoördineerd.

7.8. Toegevoegde waarde dank zij gemeenschappelijk EU-beleid

Door de besluitvorming rond bossen over te hevelen naar de EU kan in bepaalde gevallen een toegevoegde waarde worden bereikt. Hierbij moet vooral gedacht worden aan internationaal bosbeleid en handelsbeleid, aan bescherming van bossen tegen verschillende soorten schade, aan steun voor plattelandsgebieden, alsook aan onderzoek, onderwijs, voorlichting en advisering.

Brussel, 24 april 1997.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS
