

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 oktober 1997	
97/C 355/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EG” . . .	1
97/C 355/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen”	4
97/C 355/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's over het EU-actieplan: Satellietcommunicatie in de informatiemaatschappij”	8
97/C 355/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie betreffende 'Cohesie en de informatiemaatschappij'”	12
97/C 355/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Duurzame ontwikkeling — Bouwen en wonen in Europa”	16
97/C 355/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de sociaal-economische kringen in Interreg-programma's en in het Eures-netwerk” . . .	21



97/C 355/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad houdende instelling van een overlegprocedure inzake de betrekkingen tussen de lid-staten en derde landen op het gebied van het zeevervoer en inzake de acties op dit gebied in de internationale organisaties, alsmede van een machtigingsprocedure voor overeenkomsten inzake het zeevervoer”	25
97/C 355/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De gevolgen voor het MKB van de gestage algemene vermindering van voor O&TO-activiteiten uitgetrokken middelen in de Unie (op communautair en op nationaal niveau)”	31
97/C 355/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: — het „Werkdocument van de Commissie ‘Naar het vijfde kaderprogramma: wetenschappelijke en technologische doelstellingen’”, — het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vijfde kaderprogramma van communautaire werkzaamheden op het gebied van onderzoek, technische ontwikkeling en demonstratie (1998-2002)”, en — het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het vijfde kaderprogramma voor communautaire werkzaamheden op het gebied van onderzoek en onderwijs voor de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) (1998-2002)”	38
97/C 355/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De balans van en vooruitzichten voor seizoenarbeid en migratiebewegingen op het platteland”	51
97/C 355/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 822/87 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt”	60
97/C 355/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de referentielaboratoria voor de controle op bacteriologische en virale besmettingen bij tweekleppige weekdieren”	63
97/C 355/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Europese werkgelegenheidstop”	64
97/C 355/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een actieplan voor het douanevervoer in Europa — een nieuw douanebeleid”	72
97/C 355/15	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie: ‘Milieubelastingen en -heffingen in de gemeenschappelijke markt’”	79
97/C 355/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid”	83

II

(Voorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EG”⁽¹⁾

(97/C 355/01)

De Raad heeft op 10 juni 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 juli 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met meerderheid van stemmen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met de richtlijn wordt beoogd het milieu in de Gemeenschap te verbeteren door SO₂-emissies terug te dringen; deze veroorzaken zure regen en tasten de luchtkwaliteit in tal van EU-regio's aan.

1.2. Uiteindelijk is artikel 130 S van het EG-Verdrag als rechtsgrondslag voor deze richtlijn gekozen; in de overwegingen wordt echter ook aan de artikelen 130 T (een lid-staat mag verdergaande beschermingsmaatregelen nemen) en 129 A (bescherming van de gezondheid) gerefereerd.

1.3. Al eerder is op dit gebied door de Unie met name goedkeuring verleend aan Richtlijn 93/12/EEG⁽²⁾ over het zwavelgehalte van gasolie en Richtlijn 88/609/EEG⁽³⁾ over de uitstoot in de atmosfeer door grote verbrandingsinstallaties. Bovendien heeft zij het Tweede Protocol bij het Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtvervuiling over lange afstand (VGLLA) van de ECE-VN onderte-

kend; dit protocol heeft betrekking op een verdere reductie van SO₂-emissies. De lid-staten en de industrie hebben zich in dit verband vastgelegd op lange-termijnmaatregelen, die nu op één lijn met de onderhavige richtlijn moeten worden gebracht.

1.4. Om de doelstellingen in kwestie te halen, wordt in het richtlijnvoorstel gepleit voor een substantiële verlaging van het zwavelgehalte van brandstoffen en voor de invoering van een overgangperiode die op 1 januari 1999 afloopt voor gasolie en op 1 januari 2000 voor stookolie. Uit t.b.v. de richtlijn verricht vooronderzoek blijkt dat bepaalde landen, met name de zuidelijke lid-staten, een veel grotere inspanning zullen moeten leveren om het zwavelgehalte terug te dringen dan de overige landen van de Unie.

1.5. Volgens de beschikbare statistieken werd in 1993 in de vijftien lid-staten in totaal 15,35 miljoen ton SO₂ per jaar uitgestoten, waarvan 34,7 % afkomstig was uit aardolie, 63 % uit steenkool en 2,5 % uit andere brandstoffen.

1.6. Blijkens het DOBRIS-verslag⁽⁴⁾ is de SO₂-concentratie in steden het hoogst in Spanje en Portugal

⁽¹⁾ PB C 190 van 21. 6. 1997, blz. 9.

⁽²⁾ PB L 74 van 27. 3. 1993 — Advies ESC PB C 14 van 20. 1. 1992.

⁽³⁾ PB L 336 van 7. 12. 1988 — Advies ESC PB C 25 van 28. 1. 1985.

⁽⁴⁾ Verslag van het Europees Milieuagentschap over de milieusituatie in Europa in 1994.

(als gevolg van het zwavelgehalte van de voor voertuigen en verwarming gebruikte gasolie), terwijl in landen als Duitsland, Oostenrijk, België en het Verenigd Koninkrijk de „kritische belasting” wordt overschreden (als gevolg van de zure regen, die grotendeels veroorzaakt wordt door de emissies van op steenkool of zware stookolie werkende industriële of elektriciteitscentrales).

1.7. Volgens de door de Commissie verschaft gegevens kost het wat zware stookolie betreft 759 miljoen ecu om van het referentiescenario over te stappen op het scenario waarmee een reductie van 50 % wordt beoogd en dat de basis vormt van het richtlijnvoorstel. Volgens dit laatste scenario zou de SO₂-uitstoot van 2,12 miljoen Tm tot 0,988 miljoen Tm kunnen worden teruggebracht, wat een daling van 53,4 % betekent. Om de SO₂-emissies van alle energiebronnen — inclusief aardolie — van 5,60 miljoen Tm tot 2,70 miljoen Tm, oftewel met 51,8 %, terug te brengen, is naar schatting 2,940 miljoen ecu nodig.

1.8. De eisen die aan de producten van olieraffinaderijen worden gesteld (zwavelgehalte, viscositeit, dichtheid, vriespunt, enz.), verschillen per lid-staat. De vraag is of de diverse Europese raffinaderijen in staat zijn om zich aan deze verschillende productspecificaties te houden en of deze verschillen de handel in deze producten op de interne markt in de weg hebben gestaan.

1.9. Te oordelen naar de omvangrijke intracommunautaire handel in de betrokken producten hebben Europese raffinaderijen op dit gebied tot dusver een groot aanpassingsvermogen aan de dag gelegd; in de praktijk blijken ze hun producten relatief gemakkelijk op de interne markt kwijt te kunnen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité stemt ermee in dat artikel 130 S als rechtsgrondslag is gekozen. Krachtens dit artikel is het namelijk mogelijk om — binnen het kader van de in de richtlijn vastgestelde grenzen — te streven naar een hoog niveau van milieubescherming en tegelijkertijd rekening te houden met de uiteenlopende kwaliteit van de lucht in de diverse regio's en met de maatregelen die worden genomen om grensoverschrijdende SO₂-verontreiniging aan banden te leggen. Daarnaast vormt de voorgestelde richtlijn, vooral gezien de mogelijkheden die artikel 130 T biedt, een goede basis om in de toekomst hogere beschermingsniveaus vast te kunnen stellen.

2.2. De richtlijn zou eventueel gevolgen kunnen hebben voor de keuzevrijheid van de lid-staten bij het samenstellen van hun energiebalans. In dat geval zou de richtlijn krachtens artikel 130 S, lid 2, derde streepje van het EG-Verdrag met algemene stemmen moeten worden goedgekeurd. Volgens het Comité is van een dergelijke inperking van de keuzevrijheid echter geen sprake. Daarom zou in de overwegingen bij het richtlijnvoorstel uitdrukkelijk moeten worden aangegeven dat de keuze-

vrijheid van de lid-staten bij het samenstellen van hun energiebalans niet wezenlijk door de richtlijn beknod wordt en dat deze dan ook niet met algemene stemmen hoeft te worden goedgekeurd.

2.3. Het Comité gaat er zonder meer mee akkoord dat Oostenrijk en Finland, in overeenstemming met artikel 130 T van het EG-Verdrag, voor deze brandstoffen lagere maximaal toegestane waarden mogen hanteren dan de overige lid-staten. Het stemt er eveneens mee in dat een uitzondering voor Griekenland en de Canarische eilanden wordt gemaakt, waardoor de scheepvaart er gasolie met een hoger zwavelgehalte dan elders in de Unie mag gebruiken. Het zou echter een goede zaak zijn als deze uitzondering — maar wel alléén deze uitzondering — desgevraagd ook voor andere ultraperiferie regio's of overzeese gebiedsdelen zou kunnen gaan gelden.

2.4. Om de verzuring aan te pakken is de Commissie onder meer van plan om binnen afzienbare tijd Richtlijn 88/609/EEG inzake grote verbrandingsinstallaties te herzien. Juist omdat het hier om een globale aanpak gaat, is het Comité het niet eens met de door de Commissie gekozen werkwijze waarbij tot deze herziening pas na de goedkeuring van de onderhavige richtlijn zal worden overgegaan.

2.5. De bij deze richtlijn vast te stellen emissieplafonds voor olieproducten zullen namelijk indirect invloed hebben op de criteria voor de reductie van SO₂-emissies door grote stookinstallaties die in artikel 2, lid 10 van Richtlijn 88/609/EEG als „bestaande” worden aangemerkt (d.w.z. installaties die vóór 1987 in bedrijf zijn genomen). Bij het vaststellen van deze reductiecriteria is men er destijds van uitgegaan dat elke lid-staat zijn uitstoot met een bepaald percentage omlaag moet brengen; voor stookinstallaties zijn dus geen afzonderlijke emissieplafonds vastgesteld. Het zou dan ook logischer zijn om deze „bestaande” installaties buiten het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn te houden, aangezien ze onder Richtlijn 88/609/EEG vallen. Deze zal, zoals gezegd, binnenkort worden herzien.

2.6. Gezien de bijdrage die vaste brandstoffen aan de SO₂-uitstoot leveren, is het met het oog op milieubehoud bovendien zaak dat het gebruik van deze brandstoffen in grote en kleine stookinstallaties en voor o.a. de verwarming van woningen zo snel mogelijk aan regels wordt gebonden. De Commissie zou ter zake daarom een richtlijn moeten opstellen.

2.7. Het Comité is dan ook van mening dat het huidige voorstel, de herziening van Richtlijn 88/609/EEG inzake grote stookinstallaties, én een eventuele richtlijn over het gebruik van vaste brandstoffen in niet onder Richtlijn 88/609/EEG vallende installaties, tegelijkertijd aan de Raad voorgelegd, goedgekeurd en toegepast zouden moeten worden.

2.8. Ten slotte zou ervoor gezorgd moeten worden dat raffinaderijen flexibeler gebruik kunnen maken van verschillende brandstofmengsels voor de opwekking van warmte; anders zouden deze namelijk niet op de markt kunnen worden gebracht. Daarom zou het een goede zaak zijn als raffinaderijen onbeperkt allerlei bijproducten mogen gebruiken, ongeacht het individuele zwavelgehalte hiervan. Voorwaarde is wel dat de hoeveelheid SO₂ die bij de verbranding van het mengsel in kwestie vrijkomt onder de bij Richtlijn 96/61/EG (inzake geïntegreerde preventie van en geïntegreerd toezicht op vervuiling) ⁽¹⁾ en bovengenoemde Richtlijn 88/609/EEG vastgelegde grenswaarden en ook onder eventueel door de bevoegde overheden ingevoerde emissieplafonds blijft.

2.9. Het Comité steunt het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand met betrekking tot een verdere beperking van de zwavelemissie”.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Er zou een als volgt luidende overweging moeten worden toegevoegd:

(1) PB L 257 van 10. 10. 1996 — Advies ESC PB C 195 van 18. 7. 1994.

Brussel, 1 oktober 1997.

„Overwegende dat dit voorstel geen ingrijpende gevolgen zal hebben voor de keuzevrijheid van de lid-staten bij het samenstellen van hun energiebalans.”

3.2. Artikel 1

De opsomming in lid 2 zou moeten worden uitgebreid met de volgende tekst (zoals toegelicht in paragraaf 2.8):

„d) bestemd zijn voor warmte-opwekking in de raffinage-industrie.”

3.3. Artikel 3

Lid 3, eerste alinea zou als volgt herschreven moeten worden:

„3. Leden 1 en 2 zijn niet van toepassing op zware stookolie die wordt gebruikt in stookinstallaties met een nominaal toegevoerd thermisch vermogen van ten minste 50 MW en die overeenkomstig de in artikel 2 (10) van Richtlijn 88/609/EEG gegeven definitie als 'bestaande' installaties dienen te worden beschouwd.”

3.4. Artikel 7

In lid 1 van de Spaanse versie zou „comercializados en su territorio” vervangen moeten worden door „utilizados en su territorio” (niet van toepassing op de Nederlandse vertaling van het Commissiedocument).

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 storten van afvalstoffen”⁽¹⁾

(97/C 355/02)

De Raad heeft op 10 april 1997 besloten, overeenkomstig artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 juli 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo; co-rapporteurs waren de heer Boisseree en Gauder.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 69 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het onderhavige voorstel is een herziening van het voorstel uit 1991⁽²⁾. Het Comité had hierover in een advies een aantal kritische opmerkingen gemaakt⁽³⁾, en de Raad had een gemeenschappelijk standpunt⁽⁴⁾ ingenomen dat op 22 mei 1996 door het Europees Parlement werd verworpen.

1.2. Belangrijkste opmerkingen uit het advies van het Comité uit 1991

1.2.1. Het Comité benadrukte in zijn advies het belang van een preventieve en globale aanpak van het afvalstoffenprobleem, van toepassing op het hele „levensproces” van een product, d.w.z. productie, distributie en consumptie, zodat „de hoeveelheden te storten afvalstoffen verminderen” (1.3 en 2.2). Het verzocht de Commissie het preventiebeleid te versterken „door er een nauwkeuriger tijdschema aan te verbinden, preciezere streefcijfers voor de vermindering van de afvalstroom aan de bron vast te leggen en de kennis over technologieën voor hergebruik en recycling steeds meer te verspreiden”. Bovendien wees het op de noodzaak van „het voorbehandelen van afvalstoffen ter vermindering van de hoeveelheid en van de giftigheid ervan” (1.3).

1.2.2. Het Comité betreurde het bovendien dat in het voorstel „geen gewag wordt gemaakt van opleiding en bijscholing van het met het beheer van stortplaatsen belaste personeel” (2.8), en achtte het noodzakelijk dat voorzieningen werden getroffen „voor informatie en raadpleging van de burgers” (2.9). Tenslotte benadrukte het de noodzaak van een gegevensbank met informatie over de hoeveelheid en de soorten afval die in de Gemeenschap worden geproduceerd, waarbij het ervan uitging dat het Europees Milieugentschap tot het opzetten daarvan zou kunnen bijdragen (2.4 en 2.5).

1.2.3. In de bijzondere opmerkingen vroeg het ESC de Commissie met name veel aandacht te besteden aan

de risico's van het mengen van meerdere afvalstoffen (3.4.1). Het wees erop dat het inspectie- en controlepersoneel gekwalificeerd dient te zijn (3.4.2) en dat de wettelijke aansprakelijkheid in het kader van het destijds in behandeling zijnde richtlijnvoorstel over „wettelijke aansprakelijkheid voor door afvalstoffen veroorzaakte schade” moest worden geregeld⁽⁵⁾. Tenslotte nam het er kennis van dat het niet mogelijk was de kosten te harmoniseren. Toch hoopte het dat de verschillen tussen de kosten zouden verkleinen bij een harmonisatie van de normen, en drong het er bij de Commissie op aan om met de door de lid-staten verstrekte gegevens over de kosten van het storten van afval, gedetailleerde statistieken uit te werken (3.8).

1.3. Gemeenschappelijk standpunt van de Raad

1.3.1. In zijn nota van 14 februari 1996 over het gemeenschappelijk standpunt van de Raad neemt het Comité kennis van de door het Europees Parlement goedgekeurde gewijzigde juridische grondslag (artikel 130 S in plaats van artikel 100 A). Het stelt tevreden vast dat de preventieve aanpak in de overwegingen beter tot zijn recht komt en dat zowel in de overwegingen als in artikel 9, lid 1, naar de beroepsopleiding wordt verwezen. Op het gebied van de gemengde vuilstort waardeert het de meer restrictieve aanpak, die gedeeltelijk de aanbevelingen van het ESC en het Europees Parlement volgt. Tenslotte stelt het met enige bezorgdheid vast dat de artikelen met een verwijzing naar de wettelijke aansprakelijkheid en het beheerfonds van gesloten stortplaatsen zijn geschrapt omdat de Commissie momenteel een aantal voorstellen voorbereidt over wettelijke aansprakelijkheid voor milieuschade; het Comité heeft de werkzaamheden op dit gebied gevolgd, maar heeft nog geen enkel bevredigend resultaat gezien.

(1) PB C 156 van 24. 5. 1997, blz. 10.

(2) PB C 190 van 22. 7. 1991.

(3) PB C 40 van 17. 2. 1992.

(4) PB C 59 van 28. 2. 1996.

(5) De Raad heeft deze richtlijn nooit goedgekeurd; het probleem van de wettelijke aansprakelijkheid voor milieuschade is nog altijd onderwerp van discussie en heeft nog geen wetsvoorstellen opgeleverd.

1.4. *Standpunt van het Europees Parlement na tweede lezing*

1.4.1. In mei 1996 heeft het Parlement het gemeenschappelijk standpunt van de Raad verworpen, uit ontevredenheid over met name een aantal afwijkingen en aanvullende maatregelen dat de lid-staten op grond van het subsidiariteitsbeginsel werd toegestaan, en over het feit dat de gemengde vuilstort nog te veel werd vrijgelaten.

1.5. *Belangrijkste nieuwe elementen van het Commissievoorstel*

1.5.1. Zoals duidelijk blijkt uit de toelichting heeft de Commissie rekening gehouden met de evolutie van het afvalstoffenbeleid. Onlangs heeft zij hier een Mededeling aan gewijd, waarover het Comité advies heeft uitgebracht⁽¹⁾ en waarover de Raad een resolutie heeft aangenomen⁽²⁾.

1.5.2. In de recent bevestigde hiërarchie blijft afvalpreventie aan de bron de eerste prioriteit en vormt het storten van afval een laatste oplossing. Het nieuwe voorstel bevat kwantitatieve bepalingen om het storten van biologisch afbreekbare afvalstoffen te beperken en het storten van gebruikte autobanden te verbieden (artikel 5).

1.5.3. Het voorstel geeft gehoor aan de wens van het Comité, het afval vooraf te behandelen om het volume en de risico's ervan te verminderen (artikel 6), en schrijft voor dat de gassen worden opgevangen, behandeld en gebruikt.

1.5.4. Zoals het Comité had voorgesteld, worden de lid-staten opgeroepen erop toe te zien dat de aangerekende prijs minimaal ook de kosten dekt voor herstel van de stortplaats na sluiting van de inrichting (artikel 10).

1.5.5. Het gemengd storten van afval, een in de meeste lid-staten in onbruik geraakte praktijk, wordt verboden, zoals aanbevolen door het Parlement en het Comité (schrappen van artikel 7 uit het gemeenschappelijk standpunt van de Raad).

1.5.6. De algemene voorschriften uit bijlage I worden aangescherpt, door het verplicht stellen van een minimumafstand tussen stortplaatsen en woongebieden alsmede andere maatregelen ter bescherming van het omringende milieu.

1.5.7. De op bestaande stortplaatsen van toepassing zijnde bepalingen worden strenger gemaakt, terwijl de in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad vervatte afwijkingsmogelijkheid (artikel 3.3), waartegen het Europees Parlement zich had verzet, aanzienlijk wordt beperkt.

2. *Algemene opmerkingen*

2.1. Het Comité heeft waardering voor de beginselen die aan het richtlijnvoorstel ten grondslag liggen en de daarin neergelegde doelstellingen (bevorderen van preventie, recycling en terugwinning van materiaal uit afvalstoffen, storten als laatste oplossing, een hoog niveau van milieubescherming op stortplaatsen, doorberekenen van milieukosten en zorgen voor gelijke kosten in alle lid-staten). Deze doelstellingen vormen een coherente toepassing van de communautaire strategie voor afvalbeheer en zijn onlangs in een resolutie van de Raad over het afvalbeleid nog eens benadrukt.

2.2. Het Comité is verheugd over het feit dat veel van de aanbevelingen en opmerkingen die het ESC en het Parlement over de eerste versie van het richtlijnvoorstel hebben gemaakt, in de nieuwe versie zijn terug te vinden. Toch stelt het vast dat enkele belangrijke punten nog over het hoofd zijn gezien, en die worden nu opnieuw onder de aandacht gebracht.

2.2.1. In de eerste plaats moeten er programmericht-snoeren worden opgesteld m.b.t. de beroepsopleiding van technici en exploitanten van stortplaatsen. Deze plaatsen moeten niet alleen zorgvuldig worden ontworpen, maar moeten ook zo lang zij open zijn op opletende en verantwoordelijke wijze worden beheerd. De met technisch beheer en controle belaste personen dienen een adequate opleiding te krijgen; hun taken en verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn. Het volstaat niet eisen te stellen ten aanzien van de technische bekwaamheid van het personeel van keuringsdiensten; het is ook noodzakelijk dat de nationale en regionale overheden permanente programma's in het leven roepen voor de technische opleiding en bijscholing van zowel de technici als het met controle en beheer belaste personeel. Uitwisseling van ervaring zou tot de vastlegging van communautaire beroepsprofielen kunnen bijdragen.

2.2.2. In de tweede plaats dient het voorstel te worden aangepast aan de criteria voor toegang tot informatie over het milieu die in de richtlijn terzake worden genoemd⁽³⁾, en moeten de betrokken burgers in de gelegenheid worden gesteld adequaat te participeren aan de besluitvorming inzake het storten van afval. De bewuste deelname van burgers aan de openbare besluitvorming is alleen mogelijk indien zij op doorzichtige wijze over de milieugevolgen en veiligheidsgaranties worden geïnformeerd. Het Comité wil dat de bevoegde instanties in artikel 8 worden opgeroepen de betrokken burgers te informeren over de resultaten van de inspectie waarbij wordt gekeken of de stortplaats voldoet aan de relevante voorwaarden van de vergunning.

2.2.3. Nu er in het richtlijnvoorstel ook naar wordt gestreefd de technieken voor het voorbehandelen en hergebruiken van afval te bevorderen, hoopt het Comité

⁽¹⁾ PB C 89 van 19. 3. 1997.

⁽²⁾ PB C 76 van 11. 3. 1997.

⁽³⁾ PB L 158 van 23. 6. 1990.

tenslotte dat de Commissie nieuwe impulsen geeft aan de volgende activiteiten:

- studie en onderzoek, t.b.v. betrouwbare statistieken over de productie en samenstelling van met name industrieel afval;
- vaststellen van specifieke richtlijnen en verordeningen op het gebied van bepaalde soorten afval, te beginnen met het hergebruik van autobanden;
- vaststellen van een communautaire regelgeving inzake wettelijke aansprakelijkheid voor milieuschade.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité is van mening dat sommige aspecten van het voorstel beter moeten worden uitgewerkt, met name met het oog op:

- een heldere definitie van slib, in afwachting van de nieuwe slibrichtlijn die momenteel wordt voorbereid;
- het al dan niet toepassen van de richtlijn op vuilstort binnen de bedrijven waar het afval wordt geproduceerd, waarvoor de normen inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn) meer geschikt zijn.

3.2. Het Comité stelt de vermindering van het storten van biologisch afbreekbaar afval op prijs, aangezien dit overeenstemt met het beleid tot beperking van de uitstoot van broeikasgassen, waarvan het bij afvalstortingen vrijkomende methaan een belangrijk bestanddeel is. Het wijst er echter op dat de doelstellingen betrekking hebben op normaal huisvuil en niet op industrieel afval. Het Comité betreurt het ontbreken van betrouwbare statistieken over de hoeveelheid en samenstelling van industrieel afval; hierdoor is het evenwel onmogelijk het aandeel biologisch afbreekbaar afval in de vuilstort te verminderen. De richtlijn zou op zijn minst het Europees Milieuagentschap en Eurostat moeten opdragen vlot betrouwbare statistieken en evaluaties te maken, die als basis kunnen dienen voor een beleid inzake industrieel afval.

3.3. Het Comité acht het juist de nieuwe regelgeving ook op bestaande stortplaatsen toe te passen, door in overleg met het bevoegd gezag aanpassingsplannen op te stellen, waarin een tijdschema wordt opgenomen. Daarmee is nog geen oplossing gevonden voor het probleem van de stortplaatsen die worden gesloten zonder dat binnen de in artikel 14 genoemde termijn van vijf jaar een aanpassingsplan wordt opgesteld. Het valt te verwachten dat in de toekomst voor stortplaatsen die nog niet volgens de criteria van de nieuwe richtlijn worden gebouwd en geëxploiteerd, in een aantal gevallen bodemsanering nodig kan zijn.

3.3.1. Met deze saneringen is vaak veel geld gemoeid. Volgens het Comité moet worden uitgegaan van het beginsel „de vervuiler betaalt”. Is dit niet haalbaar omdat het onmogelijk is aan te wijzen wie verantwoordelijk is voor de vervuiling, dan moeten aanvullende of bijkomende maatregelen worden vastgesteld. Het probleem is extra gecompliceerd omdat de verschillende lid-staten zeer uiteenlopende wetgevingen hanteren, en de inspanningen om een gemeenschappelijk beleid inzake wettelijke aansprakelijkheid op te stellen nog niet de gewenste resultaten hebben opgeleverd.

3.3.2. De goedkeuring van een nieuwe afvalstortrichtlijn vormt een prikkel om weer eens stil te staan bij deze problematiek en na te gaan of het wenselijk is fondsen in te stellen voor de financiering van de sanering van gesloten stortplaatsen en van stortplaatsen die vóór de aanpassing aan de nieuwe normen hun maximale opnamecapaciteit hebben bereikt. Voor deze laatste categorie stortplaatsen, die gedurende enkele jaren worden geëxploiteerd zonder dat aanpassingskosten worden gemaakt, zou moeten worden onderzocht of iets hogere tarieven in rekening kunnen worden gebracht zodat deze extra opbrengst in het fonds kan worden gestort.

3.4. Het Comité is het er mee eens dat na sluiting van de stortplaatsen een voldoende lange controleperiode in acht moet worden genomen; het is evenwel van mening dat niet alleen een financiële garantie voor een periode van minstens 50 jaar moet worden geboden, maar dat ook dient te worden vastgelegd hoe lang precies de exploitant verplicht blijft tot onderhoud, toezicht en controle (artikel 13, lid 3), om te voorkómen dat in de lid-staten al te grote verschillen in regelgeving ontstaan. Deze verschillen zouden onvermijdelijk ongelijke beheerskosten tot gevolg hebben.

3.5. Tijdens de bouwfase moet een permanente kwaliteitscontrole worden uitgevoerd door een onafhankelijke derde (artikel 7 en artikel 8, lid 2). Aan artikel 7, lid 5, dient een risico-analyse te worden toegevoegd.

3.6. Volgens het Comité worden in het voorstel de milieugevolgen en de mogelijke risico's van de verspreiding van stortplaatsgas in de ondergrond zwaar onderschat. Dit probleem verdient meer aandacht, door duidelijke project- en beheersnormen vast te stellen waarin met name wordt verwezen naar de noodzaak om terreinen waar de bodemgesteldheid zodanig is dat het gas makkelijk doorsijpelt, met een kunstmatige barrière af te sluiten. In Bijlage I, paragraaf 4 „Gasbeheersing”, moet onder het eerste punt op zijn minst worden gespecificeerd dat de verplaatsing van stortplaatsgas zowel in de atmosfeer als in de bodem kan plaatsvinden.

In Bijlage III, paragraaf 3 „Emissiegegevens: water-, percolaat- en gasemissiebeheersing”, moet in de derde alinea worden opgenomen dat de gascontrole niet alleen representatief moet zijn voor elk gedeelte van de stortplaats, maar ook voor de bodem daaromheen.

3.7. In het kader van de herziening van de Bijlagen moeten de vereisten t.a.v. stortplaatsen en controleprocedures als volgt worden aangepast:

3.7.1. Specificeren van de normen en de berekeningswijze van de permeabiliteitscoëfficiënt K (Bijlage I, paragraaf 3), ook al valt deze activiteit onder de bevoegdheid van het in artikel 16 genoemde comité. Bij wijze van alternatief kan het duidelijker zijn te specificeren dat de doorlooptijd van de bodem niet minder mag bedragen dan bijvoorbeeld 10 jaar.

3.7.2. Bij de chemische analyse van het percolaat (Bijlage III, paragraaf 4, voetnoot 16) moet tevens

rekening worden gehouden met: ijzer, magnesium, ammoniumstikstof, nitrieten en nitraten, elektrische geleiding, chloriden, redox-potentiaal en ecotoxiciteit.

3.7.3. De bemonstering van het grondwater (Bijlage III, paragraaf 4) moet over een voldoende lange periode worden uitgespreid om de seizoens- en plaatsgebonden variaties in de kwalitatieve en kwantitatieve kenmerken van het grondwater te kunnen vaststellen.

3.7.4. In overeenstemming met het initiatief van de Commissie ter invoering van milieubeheersystemen en adequate milieuauditprocedures voor stortplaatsen, zou de richtlijn tenslotte het gebruik van gecertificeerde en/of geregistreerde (Eu Reg. 1863/93)⁽¹⁾ milieubeheersystemen kunnen aanbevelen of stimuleren (zonder deze verplicht te stellen). Hiermee kunnen de traditionele controlesystemen worden verbeterd en aangevuld.

⁽¹⁾ PB L 168 van 10. 7. 1993.

Brussel, 1 oktober 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, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's over het EU-actieplan: Satellietcommunicatie in de informatiemaatschappij”

(97/C 355/03)

Op 17 maart 1997 heeft de Commissie besloten om het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 16 juli 1997. Rapporteur was de heer Mobbs.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht dat met 80 stemmen vóór en 1 stem tegen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Europese bedrijfsleven dient een actievere en consequentere aanpak inzake satellietcommunicatie aan de dag te leggen, en zich een grotere rol toe te meten bij het aanbieden van wereldwijde satellietcommunicatiediensten en -toepassingen.

1.2. De nieuwe eisen die de komst van de informatiemaatschappij met zich brengt, vragen om hoogwaardige toegangs- en basisinfrastructuren. Een satellietinfrastructuur beantwoordt in toenemende mate aan de belangrijkste eisen die gebruikers stellen, zoals persoonlijke mobiliteit en toegang tot de krachtige hoogvermogen breedbandontwikkelingen met wereldwijde aansluitingsmogelijkheden. Wereldwijde satellietinfrastructuur worden aldus een essentieel onderdeel van de mondiale economie. Daarom is een sterke en samenhangende sector van producenten en dienstverleners op het gebied van satellietcommunicatie van groot economisch en politiek belang.

1.3. Momenteel wordt o.l.v. de VS hard gewerkt aan initiatieven voor wereldwijde satellietcommunicatiesystemen, vooral op het gebied van de persoonlijke satellietcommunicatie (S-PCS) en geavanceerde breedband-multimedia-satellietsystemen. Als Europa niet op een gecoördineerde wijze reageert, bestaat er groot gevaar dat het de kans verspeelt, te profiteren van de mogelijkheden die de meest veelbelovende marktsegmenten (diensten en apparatuur) bieden.

1.4. Tegen de achtergrond van de grote technologische vooruitgang, het proces van deregulering en de toenemende convergentie van de omroep- en telecommunicatiesector is de ontwikkeling van satellietcommunicatie van strategisch en commercieel belang voor Europa.

1.5. In de Mededeling van de Commissie wordt ervan uitgegaan dat Europa niet in de positie verkeert om op korte of lange termijn een rol van betekenis te gaan spelen in deze sector. Het enige bewijsmateriaal dat voor deze stelling wordt aangevoerd, is te vinden in voetnoot 4, waarin wordt verwezen naar een eindrapport van de „Werkgroep voor satellietcommunicatie en -navigatie”

van het Raadgevend Comité voor onderzoek en ontwikkeling in de industrie (IRDAC). Dit rapport bevat verschillende bijzonder veelzeggende commentaren op de huidige stand van zaken, waarvan een aantal het vermelden waard is.

1.5.1. In het rapport van de Werkgroep wordt ingegaan op de onderwerpen satellietcommunicatie en -navigatie: twee gebieden met een snel groeiende markt en een zorgwekkende positie voor het Europees bedrijfsleven. Zo heeft de Europese industrie, hoewel zij over een technologische basis beschikt die in menig opzicht gelijkwaardig is aan die van de VS, toch minder kritische massa dan haar belangrijkste Amerikaanse concurrenten.

1.5.2. Van overheidswege worden in Europa steeds minder middelen beschikbaar gesteld en het punt nadert waarop de O&TO-basis ontoereikend is voor ondernemingen die satellietcommunicatie-apparatuur vervaardigen. Dit valt samen met de stroomlijning van de Europese satellietcommunicatie-industrie, die eigenlijk bedoeld was om de hevige concurrentie van Amerikaanse mammoetbedrijven het hoofd te bieden, maar die een averechts effect blijkt te hebben op de overheidssteun, doordat nationale „paradepaardjes” verdwijnen.

1.5.3. De snelle opkomst van nieuwe satellietcommunicatie-toepassingen (persoonlijke mobiele communicatie, interactieve multimedia-diensten, communicatie vanuit de lucht, digitale televisie en video- of audio-omroep, elektronische boodschappen en datacollectie) zorgt voor een zware concurrentieslag in het gecombineerde marktsegment „satellieten-terminals-diensten”. Hierdoor zijn ingrijpende verbeteringen van de productiviteit nodig en dienen zich nieuwe uitdagingen op het gebied van O&TO aan.

1.5.4. Een redelijk aandeel in de toekomstige markt voor satellietcommunicatie is van strategisch economisch belang, a) omdat het Europees bedrijfsleven hierdoor vroegtijdig toegang krijgt tot toekomstige afgeleide markten en b) omdat anders de VS feitelijk een monopolie zouden krijgen in deze sector.

1.5.5. De satellietindustrie in de VS is op het ogenblik veruit de sterkste in de wereld als gevolg van een goed

gecoördineerde interactie tussen Amerikaanse regering en bedrijfsleven en van een industrieel beleid dat gericht is op beheersing van de wereldmarkt. Op Europees niveau is van iets dergelijks geen sprake.

1.6. De Commissie heeft haar Mededeling over een EU-actieplan: Satellietcommunicatie in de informatiemaatschappij opgesteld op basis van diverse rapporten en vergaderingen in het afgelopen jaar en actuele evaluaties van de huidige situatie. Deze wijzen alle in dezelfde richting: er is behoefte aan positieve actie van de EU om een einde te maken aan deze onbevredigende situatie.

2. Mededeling van de Commissie

2.1. De Commissie pleit in haar Actieplan voor een actievare en consequentere aanpak inzake satellietcommunicatie, gezien de vaststelling dat Europa een achterstand (op de VS) heeft op het gebied van technologie en regelgeving.

2.2. De omzet die de komende tien jaar naar verwachting in de diverse marktsegmenten (satellieten, terminals en diensten) zal worden gerealiseerd dank zij innovatieve persoonlijke satellietcommunicatiesystemen en geavanceerde breedband-satellietsystemen, wordt geschat op 400 miljard dollar.

2.3. In het hoofdstuk Doelstellingen van het Actieplan (hoofdstuk 2 van de Mededeling) worden een reeks maatregelen voorgesteld, gericht op voltooiing van de interne markt, versterking van de industriële en politieke positie van Europa in de wereld en opvoering van de O&TO-inspanningen. De drie algemene aandachtsgebieden uit de Mededeling, waaronder in totaal zestien specifieke maatregelen vallen, zijn:

2.3.1. Voltooiing van de interne markt voor satellietcommunicatie (hoofdstuk 3)

- Resterende belemmeringen voor de interne markt;
- Evaluatie van de effectiviteit en opportuniteit van CEPT⁽¹⁾-maatregelen en -procedures;
- Evaluatie van de effectiviteit en opportuniteit van de Europese normalisatie-inspanningen;
- Beoordeling hoe de ISO's⁽²⁾ in de toekomst moeten gaan functioneren.

2.3.2. Versterking van de Europese positie in de wereld (hoofdstuk 4)

- Verbetering van markttoegang;
- Garanderen van toegang tot omloopbanen en frequenties;

(1) CEPT = Europese Conferentie van PTT-administraties.

(2) ISO = Internationale Satellietorganisatie.

- Versterking van de positie van de sector op de internationale markt.

2.3.3. Uitbreiden van O&TO en de ontwikkeling van toepassingen in Europa (hoofdstuk 5)

2.4. De Conclusies (hoofdstuk 6) bevatten een tijdschema voor de voorgestelde maatregelen; de meeste daarvan zouden eind 1997 hun beslag moeten krijgen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité deelt de bezorgdheid van de Commissie dat Europa achterop dreigt te raken bij de dienstverlening op het gebied van satellietcommunicatie. Dit is gedeeltelijk toe te schrijven aan het feit dat een communautair defensie- en ruimtevaartbeleid ontbreekt. Commercieel gezien heeft dit nadelige gevolgen voor de satellietcommunicatiesector, aldus het eindrapport van het IRDAC (zie paragraaf 1.5).

3.2. Niettemin is het Comité van mening dat de Commissie zich vooral meer zou dienen in te spannen om:

- i) te bereiken dat alle bestaande EU-wetgeving op de terreinen die door het voorstel van de Commissie worden bestreken, volledig ten uitvoer wordt gelegd, en te onderzoeken welke factoren de toegang tot de interne markt belemmeren;
- ii) te garanderen dat internationale handelsverdragen en bepalingen inzake satellietcommunicatie worden nageleefd, en dat de positie van Europa in internationale fora wordt versterkt;
- iii) er in nauw overleg met het ESA⁽³⁾ voor te zorgen dat O&TO-activiteiten en de ontwikkeling van toepassingen verbeterd en gecoördineerd worden.

3.3. In het advies over persoonlijke satellietcommunicatiediensten (COM(95) 529)⁽⁴⁾ heeft het Comité zijn bezorgdheid uitgesproken over de pogingen van de Commissie om een al te sterke rol te spelen in internationale organisaties als ITU⁽⁵⁾, CEPT en de ISO's. Het Comité acht het ongewenst dat m.b.t. deze sector dezelfde werkzaamheden tweemaal worden verricht. Het is het er wel mee eens dat de Commissie dient te streven naar meer samenwerking en coördinatie van de EU met en in internationale organisaties op het gebied van satellietcommunicatie.

3.4. Hoewel het Comité met voldoening vaststelt dat de omzet de komende tien jaar naar verwachting zal stijgen (zie paragraaf 2.2), is het teleurgesteld dat de Commissie niet in staat is, ook maar iets te zeggen over

(3) ESA = Europees Ruimte-Agentchap.

(4) Advies over het Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende een maatregel op het niveau van de Unie inzake persoonlijke satellietcommunicatiediensten in de Europese Unie, paragraaf 3.4.1 en volgende — PB C 204 van 15. 4. 1996.

(5) ITU = Internationale Telecommunicatie Unie.

de gevolgen hiervan voor de markt, het bedrijfsleven en de werkgelegenheid. Aangezien alle vormen van telecommunicatie tot een groeiend marktsegment behoren, zou de Commissie dienen te onderzoeken en te adviseren hoe en in welke mate dit kan opwegen tegen de negatieve gevolgen voor andere, tanende marktsegmenten en bedrijfstakken.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het Comité is evenals de Commissie van mening dat er maatregelen dienen te worden genomen om te komen tot een grotere marktpenetratie van grensoverschrijdende satelliettechnologieën (diensten en toepassingen), aangezien deze in de EU duidelijk geringer is dan in alle andere geïndustrialiseerde landen. Dit is te wijten aan:

- de onwil van verschillende lid-staten om de hierop van toepassing zijnde richtlijnen, met name de Richtlijn Satellietapparatuur 93/97/EEG en de Satellietrichtlijn 94/46/EG, ten uitvoer te leggen;
- de ontoereikende harmonisatie en het gebrek aan coördinatie t.a.v. nationale machtigingsprocedures⁽¹⁾.

4.2. Bij A 1: Het Comité staat volledig achter het streven van de Commissie, zich meer in te spannen voor een volledige tenuitvoerlegging van alle EU-wetgeving met betrekking tot satellietcommunicatie.

4.3. Bij A 2: Het verzoek aan de sector om aan te geven welke wettelijke bepalingen invoering van satellietcommunicatiesystemen en -diensten in de weg staan, is een prijzenswaardig initiatief. Zo nodig dienen passende maatregelen te worden genomen om de aangegeven belemmeringen uit de weg te ruimen. Rapporten van de Commissie over de effectiviteit van reeds genomen maatregelen zijn beslist onmisbaar om te bepalen welke maatregelen ineffectief zijn en hinderpalen voor markttoegang hebben opgeworpen.

4.4. Bij A 3: De CEPT dient haar inspanningen voor de harmonisatie van machtigingsvoorwaarden en het geharmoniseerd gebruik van frequentiebanden verder op te voeren, en ernaar te streven om haar besluitvorming inzake regelgeving en de tenuitvoerlegging daarvan doelmatiger te maken. Derhalve is het Comité ingenomen met de Beschikking (zie noot 6), die een gecoördineerde aanpak voor machtigingen op het gebied van S-PCS voorschrijft. Op grond van deze Beschikking, bedoeld om de invoering van S-PCS in Europa te vergemakkelijken, kan de CEPT een mandaat worden verleend tot harmonisatie van het frequentiegebruik en de aan de machtigingen voor persoonlijke satellietcommunicatiediensten verbonden voorwaarden.

⁽¹⁾ Vgl. de Beschikking 710/97/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 maart 1997 betreffende een gecoördineerde aanpak op het gebied van persoonlijke satellietcommunicatiediensten in de Europese Gemeenschap 710/97/EG, alsmede de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten (Richtlijn 97/13/EG van 10. 4. 1997).

4.4.1. Maatregelen van de CEPT vereisen een consensus van veel meer leden dan alleen de EU-lid-staten, zodat interne coördinatie binnen de EU van het grootste belang is.

4.5. Bij A 4: Wegens de technologische ontwikkelingen in de persoonlijke en geavanceerde multimediatiensten zouden de inspanningen van het ETSI⁽²⁾ om tot normalisatie te komen, zich in toenemende mate dienen te richten op integratie van de satellietcommunicatie in de totale mobiele-communicatiesector, in de activiteiten op het gebied van intelligente netwerken en in de sfeer van multimedia. De Commissie zou het ETSI moeten aanmoedigen om zijn normalisatie-inspanningen overeenkomstig deze ontwikkelingen te structureren.

4.5.1. Het Comité staat achter het verzoek van de Commissie aan het ETSI om zijn werkprogramma inzake satellietcommunicatie te herzien, opdat garanties worden geschapen voor een continue, efficiënte en adequate ontwikkeling van normen die zijn afgestemd op de vraag op de markt. Vermeden dient te worden dat het tot inadequate wetgeving komt die een vrije ontwikkeling van de markt in de weg staat.

4.6. Bij A 6: De Commissie is van plan de ontwikkelingen binnen de ISO's (INTELSAT, INMARSAT en EUTELSAT) te volgen. De lid-staten zijn echter nu reeds betrokken bij discussies over de herstructurering van deze organisaties (teneinde deze meer in overeenstemming te brengen met de behoeften van een zich snel ontwikkelende, geliberaliseerde en dynamische sector), hetgeen kan leiden tot de vestiging van commerciële ondernemingen in de EU. Aangezien de Commissie geen wettelijke status heeft binnen de ISO's, die bij verdrag in het leven zijn geroepen, dient zij nauw contact te onderhouden met de lid-staten om ervan verzekerd te zijn dat de organisaties niet in strijd met het communautair recht en de communautaire mededingingsregels handelen.

4.6.1. De ITU volgt bij de toewijzing van frequenties het principe van „die het eerst komt, het eerst maalt”. Het gevaar is echter niet denkbeeldig dat dan, enkel en alleen om bij de eersten te behoren, frequenties worden aangevraagd zonder dat door de nationale regelgevende instanties haalbaarheidsstudies (met overlegging van alle financiële en technische gegevens) zijn uitgevoerd. De WTO⁽³⁾ daarentegen werkt op basis van volledige open mededinging. De twee organisaties blijken er dus een geheel verschillende *modus operandi* op na te houden. Daarom is dit een gebied waar de EU moet streven naar meer samenwerking en coördinatie.

4.6.2. Er is vooral dringend behoefte aan een gemeenschappelijk standpunt van de EU-lid-staten met het oog op een adequate vertegenwoordiging op de World Radio Communication Conference (WRC-97), die in oktober

⁽²⁾ ETSI = Europees Instituut voor telecommunicatienormen.

⁽³⁾ WTO = Wereldhandelsorganisatie.

1997 van start gaat. Hiervoor is een nauwere betrokkenheid van de Europese Unie nodig.

4.7. Bij A 7: Het Comité betuigt zijn instemming met het streven en de voorgestelde maatregelen van de Commissie om de positie van Europa in de wereld te versterken op grond van haar bevoegdheden voor het gemeenschappelijk handelsbeleid en in het bijzonder tegen de achtergrond van de afspraken in WTO-verband.

4.8. Bij A 8/9: Het Comité is net als de Commissie van mening dat stappen dienen te worden genomen om de positie van de Europese sector te versterken. Samenwerking tussen de CEPT en de Commissie is zeer in het belang van de sector.

4.9. Bij A 13: De mogelijke aanvullende maatregelen in samenwerking met het ESA en andere organisaties zullen waarschijnlijk verwachtingen wekken wat acties en financiële bestedingen in de toekomst betreft. Men zal dus terdege moeten oppassen dat geen al te hoge verwachtingen worden gewekt, zeker niet als het gaat om de wens van de Commissie om het particuliere initiatief en particuliere middelen te betrekken bij de promotie van de satellietsector. Het is een goede zaak dat de industrie hierbij wordt betrokken, maar wel dient overlapping van werkzaamheden te worden voorkomen: de industrie wordt immers al geraadpleegd over het op stapel staande Vijfde Kaderprogramma O&TO (COM(97) 47 def.).

4.10. Bij A 14: Het is te waarderen dat er bij satellietcommunicatie een rol is weggelegd voor O&TO. Het Comité geeft daarbij wel de voorkeur aan onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten in de pre-concurrentiële fase die open staan voor de marktvraag en nieuwe technologische ontwikkelingen. De werkzaamheden zouden zich dienen te concentreren op algemeen inzetbare satelliettechnologieën. Dit heeft meer zin dan het

opzetten van proefnetwerken, die zo dicht bij de markt staan dat ze kunnen leiden tot „selectieve” subsidies in een uiterst concurrerende marktsituatie.

4.11. Misschien zou de EU, naast de afzonderlijke deelnemende lid-staten, ook zelf een bijdrage kunnen leveren aan de ESA-programma's, die commercieel gericht dienen te zijn. Er kan pas serieus van ontwikkeling van satelliettechnologie worden gesproken als daar dermate grote bedragen mee zijn gemoeid (mogelijk 500 miljoen ecu of meer) dat daardoor het voor de Informatiemaatschappij gereserveerde deel van het budget van het Vijfde Kaderprogramma O&TO (dat maximaal 4 miljard ecu mag bedragen) zou worden overschreden.

4.12. De ontwikkelingen op alle terreinen van de telecommunicatie hebben zeer verstrekkende politieke en culturele gevolgen. Telecommunicatie, in het bijzonder satellietcommunicatie, kent noch erkent nationale grenzen. Dit werpt ook vragen op omtrent de democratische controle en wettelijke voorschriften voor de media. Iedereen die over telecommunicatie beschikt, kan in principe grote invloed uitoefenen op het dagelijks leven van de burger en dit misschien zelfs in een bepaalde richting sturen. Het Comité betreurt het dat de Commissie in haar Mededeling niet nader ingaat op dit risico.

5. Overige opmerkingen

5.1. In het Actieplan van de Commissie wordt ook voorbijgegaan aan een praktisch probleem waarvoor de satellietindustrie in Europa zich geplaatst ziet, nl. de beschikbaarheid van risicokapitaal. De Commissie zou zich dienen te buigen over een strategie die het gemakkelijker maakt om innovaties in te voeren bij de financiering van langlopende lease-overeenkomsten op het gebied van transpondercapaciteit van satellieten; hierdoor kan een groei van de Europese satellietcapaciteit worden bewerkstelligd.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie betreffende ‘Cohesie en de informatiemaatschappij’”

(97/C 355/04)

Op 5 juni 1997 heeft de Commissie besloten om het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor regionale ontwikkeling, ruimtelijke ordening en urbanisme, die was belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 16 september 1997. Rapporteur was mevrouw Barrow.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997), met 91 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. Binnen de EU groeit het besef hoe belangrijk informatie- en communicatietechnologieën (ICT's) zijn. Ook is duidelijk dat de EU in dit opzicht een achterstand heeft op haar mondiale concurrenten, met name de VS en Japan. Derhalve is het voor de EU als geheel een zaak van groot belang, én een uitdaging, dat er een strategie wordt ontwikkeld om Europa's actieve deelname en prestaties op het gebied van ICT's, alsmede de toepassingen ervan, te bevorderen, zodat een dynamische informatiemaatschappij van de grond komt. Dit vergt een brede benadering, waarbij de diverse aspecten van de informatiemaatschappij, inclusief de gevolgen ervan voor de cohesie, aan bod komen.

1.2. De uitdagingen van de informatiemaatschappij zijn reeds onder de aandacht gebracht in een reeks Mededelingen van de Commissie, die zelf weer stoelen op studies en rapporten, zoals die van de Werkgroep van deskundigen op hoog niveau het gebied van de informatiemaatschappij. Het Economisch en Sociaal Comité is meermaals verzocht, advies uit te brengen over verschillende aspecten van de ontwikkeling van de informatiemaatschappij⁽¹⁾.

1.3. In zijn adviezen heeft het ESC consequent gewezen op de noodzaak om een informatiemaatschappij Europese stijl te ontwikkelen, met aandacht voor de sociale dimensie, vooral wat de gevolgen voor werkgelegenheid en cohesie betreft⁽²⁾.

1.4. De Mededeling van de Commissie is een onmisbaar uitgangspunt voor de bevordering van de informatiemaatschappij in achtergebleven regio's. Het ESC is evenwel van mening dat de voorstellen van de Commissie nader uitgewerkt dienen te worden en dat daarin meer aandacht moet komen voor het snel veranderende karakter van de telecommunicatiesector en de informatiemaatschappij in het algemeen.

2. De Mededeling van de Commissie

2.1. De bedoeling van de Mededeling is om aanzetten te geven tot een strategie die moet garanderen dat de informatiemaatschappij zich in alle regio's van de EU gelijkmatig ontwikkelt, teneinde een „polarisatie tussen 'informatierijken' en 'informatiearmen' te voorkomen"; daardoor immers zouden de verschillen in ontwikkeling tussen de regio's nog groter kunnen worden. Het document is een aanvulling op het eerder verschenen Groenboek „Leven en werken in de Informatiemaatschappij: De mens voorop”⁽³⁾, waarin de nadruk ligt op de maatschappelijke aspecten van de informatiemaatschappij.

2.2. In de Mededeling wordt een kort overzicht gegeven van de ongelijke ontwikkeling in verschillende delen van de EU op het gebied van telecommunicatiediensten. Daarnaast wordt commentaar geleverd op het regelgevend kader en de huidige (nogal beperkte) rol die de structuurfondsen spelen bij het voorbereiden van achtergebleven regio's op de informatiemaatschappij. Ten slotte worden ideeën gelanceerd over de weg die nu moet worden ingeslagen.

2.3. De Commissie noemt in haar Mededeling drie actieterreinen: gebruik van regelgeving om garanties te scheppen dat alle regio's kunnen profiteren van de voordelen van de informatiemaatschappij, inspanningen om de desbetreffende infrastructuur-netwerken te voltooien, en steun voor initiatieven om de mensen meer bewust te maken van de mogelijkheden die de informatiemaatschappij biedt, alsmede initiatieven om de vraag naar informatie-activiteiten te stimuleren.

2.4. In aansluiting hierop wordt een reeks centrale uitgangspunten geformuleerd die betrekking hebben op regelgeving, investeringen in infrastructuur en vraagstimulering.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De Commissie draagt met haar Mededeling bij tot het uitstippelen van een beleid inzake de informatiemaatschappij, waarbij zij zich nadrukkelijk concentreert op de vraag hoe hierin het cohesie-aspect moet worden

(1) PB C 296 van 29. 9. 1997; PB C 206 van 7. 7. 1997; PB C 66 van 3. 3. 1997; PB C 89 van 19. 3. 1997; PB C 212 van 22. 7. 1996.

(2) Bijvoorbeeld het 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 inzake „Europa in de voorhoede van de Wereldwijde Informatiemaatschappij” — PB C 296 van 29. 9. 1997.

(3) COM(96) 389 def.

ingepast. Zoals het ESC al in eerdere adviezen heeft verklaard, dient deze beleidsontwikkeling positief te worden beoordeeld.

3.2. In de Mededeling wordt echter onvoldoende aandacht besteed aan het meer algemene probleem waarmee de EU zich geconfronteerd ziet, namelijk haar achterstand op dit strategisch cruciale onderdeel van de economie t.o.v. de VS en Japan. In dit verband bedenken men dat de informatietechnologie-sector op dit ogenblik een groter aandeel heeft in het BBP dan de automobielenindustrie.

3.3. Ontwikkeling van de informatiemaatschappij in de EU, waarbij er tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat de cohesie aan bod komt, dient de primaire doelstelling van het beleid te zijn.

3.4. Tevens zijn maatregelen gewenst om alle, met name de achtergebleven regio's, betere kansen te bieden om effectief te concurreren op het gebied van informatiemaatschappij-activiteiten. Het zal niet altijd gemakkelijk zijn om de verschillende doelstellingen met elkaar te verzoenen, want er kunnen moeilijke keuzes in het verschiep liggen bij beslissingen over de vraag wanneer ingegrepen moet worden om door de markt bepaalde investeringsbeslissingen te beïnvloeden. In dit verband is het van belang dat er rechtvaardige en doorzichtige regels worden opgesteld voor de ontwikkeling van informatiemaatschappij-activiteiten.

3.5. Zoals in de Mededeling wordt gesteld, kan de telecommunicatie-infrastructuur per regio aanzienlijke verschillen vertonen, hetgeen zou kunnen verhinderen dat in regio's met een minder ontwikkelde informatiesector dynamische ICT-activiteiten van de grond komen. Het blijft echter de vraag of men zich hierop wel blind moet staren. Regionale ontwikkeling kan op diverse manieren worden nagestreefd en het gaat er maar om hoe de schaarse middelen het best kunnen worden aangewend. Als binnen de beperkte budgettaire mogelijkheden van het structuurbeleid gevraagd wordt om versterking van de telecommunicatie-infrastructuur, is dit alleen verdedigbaar als het tegelijkertijd mogelijk is om in andere initiatieven te snoeien (of daarvan af te zien).

3.6. Ook moet worden ingezien dat niet elke regio ervan uit kan (of mag) gaan dat het volledige scala aan economische activiteiten wordt aangetrokken: sommige regio's zijn een betere vestigingsplaats voor de ICT-sector dan andere, niet zozeer door de aanwezige infrastructuur, als wel door de aanwezigheid van productiefactoren die hierop aansluiten. Er zijn in het verleden voorbeelden geweest van verkeerde beleidsbeslissingen, zoals de beruchte Zuid-Italiaanse „kathedraal in de woestijn” (grote fabriekscomplexen die niet passen in de economische structuur) of het idee dat elke plaats zijn eigen wetenschapspark moet hebben. Hieraan gaat de Commissie in haar Mededeling voorbij, hoewel natuurlijk goed dient te worden afgewogen wat op een bepaald moment de doorslag moet geven: het bieden van mogelijkheden of het vermijden van verspilling.

3.7. Er zijn belangrijke veranderingen op til in de structuur van de telecommunicatie-sector en de wijze waarop deze wordt gereguleerd. Hierbij moet o.m. worden gebracht aan de geleidelijke privatisering van staatsnetwerken, de verschijning van nieuwe concurrenten op de markt en de opkomst van grensoverschrijdende telecommunicatie-diensten. In een aantal lid-staten betekent dit ook dat er in concurrerende netwerken wordt geïnvesteerd. In dit verband kan men zich afvragen hoe eventuele steun via de structuurfondsen valt te rijmen met de aanwezigheid van particuliere ondernemingen in deze sector en met het mededingingsbeleid meer in het algemeen. Het Comité is van mening dat de steun zich normaal gesproken dient te beperken tot investeringen in basisinfrastructuur, en dat er duidelijke richtsnoeren dienen te zijn voor de wijze waarop het geld wordt besteed.

3.8. Op het gebied van regelgeving zijn enkele van de belangrijkste veranderingen: de tenuitvoerlegging van Richtlijn 97/13/EG betreffende vergunningen en de verdere ontwikkeling van Richtlijn 90/358/EG betreffende diensten. Richtlijn 95/62/EG betreffende „Open Network Provision” krijgt ook speciale aandacht in de Mededeling (zie paragraaf 10), omdat deze van invloed is op de universele dienstverlening en andere regelgevende maatregelen, o.m. interconnectiekosten, d.w.z. de tarieven die door exploitanten van de basisinfrastructuur in rekening worden gebracht aan anderen die van hun netwerken gebruik willen maken (deze kunnen bijzonder veel invloed hebben op de potentiële rentabiliteit van nieuwkomers). Het Comité verzoekt de Commissie om te onderzoeken hoe de diverse ontwikkelingen op het gebied van regelgeving doorwerken op de voorstellen in de Mededeling, en om daarover op korte termijn verslag uit te brengen.

3.9. De informatiemaatschappij zal op verschillende wijzen gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, en een goed begrip daarvan is noodzakelijk. Zoals altijd in het geval van technologische vooruitgang, ontstaan hierdoor nieuwe mogelijkheden voor de werkgelegenheid, maar tegelijk kan niet worden voorkomen dat arbeidsplaatsen verloren gaan doordat bepaalde soorten banen overbodig worden door nieuwe vormen van kapitaal.

3.9.1. Voor de sociaal-economische partners is hierbij een duidelijke rol weggelegd. Zij dienen ervoor te zorgen dat het verlies aan arbeidsplaatsen met zo min mogelijk maatschappelijke ontwrichting gepaard gaat.

3.10. Een breed scala aan nieuwe diensten en activiteiten op het gebied van de informatiemaatschappij zal er mettertijd toe leiden dat nieuwe arbeidsplaatsen worden gegenereerd. Zo hebben ontwikkelingen op het gebied van de telecommunicatie het gemakkelijker gemaakt dat back-office-activiteiten in de sector financiële dienstverlening worden verplaatst van overvolle financiële centra naar kleinere steden en gemeenten. Ook tal van andere diensten, vooral de zakelijke dienstverlening, kunnen worden verplaatst.

3.11. Er wordt wel eens aangenomen dat de meeste nieuwe werkgelegenheid als gevolg van de informatiemaatschappij zal ontstaan in het MKB, maar ook de perspectieven voor grotere ondernemingen die zich in achtergebleven regio's vestigen, mogen niet worden onderschat, met name in de sfeer van wat wel „teledienstverlening” wordt genoemd. Voorbeelden zijn de centrale

inbepunten van grotere telecommunicatie-exploitanten en andere gedecentraliseerde activiteiten in de dataverwerkende sector.

3.12. De ervaringen met het telecommunicatie-initiatief „Highlands and Islands” zijn ook leerzaam, omdat het ertoe heeft bijgedragen arbeidsplaatsen te genereren of (wat niet minder belangrijk is) te behouden. Hoewel het aantal arbeidsplaatsen bij dergelijke initiatieven per saldo niet zo groot is, gaat er toch een belangrijke indirecte invloed van uit: rondom de nieuwe kernactiviteiten, ontwikkelen zich weer andere. Het is echter opmerkelijk dat dergelijke banen voor een belangrijk deel ten goede komen aan — en vaak ook worden gegenereerd door — mensen die zich nieuw in de regio vestigen. Niettemin profiteert ook de oorspronkelijke bevolking van het feit dat er aldus meer geld ter plaatse wordt besteed (het „multipliereffect” van de komst van hogere inkomensgroepen). Om de plaatselijke bevolking meer kansen op zeker werk te bieden, zijn aanvullende maatregelen vereist op terreinen als scholing.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Zoals het Comité ook reeds in eerdere adviezen heeft verklaard, hecht het er veel belang aan dat beleidsinitiatieven worden afgestemd op de feitelijke behoeften van het bedrijfsleven, de burgers en de sociaal-economische partners⁽¹⁾.

4.2. Het Comité toont zich bezorgd over het vooruitzicht van een verregaande concentratie in de mediasector en over de horizontale integratie van steeds meer zelfstandige „informatie”-ondernemingen in grote conglomeraten, waarvan vele in handen zijn van eigenaren buiten de EU.

4.3. Het Comité stelt vast dat vertraging is opgelopen bij de uitvoering van andere onderdelen van het door de Commissie gelanceerde permanente actieprogramma inzake de informatiemaatschappij⁽²⁾. Daarom is voorzichtigheid geboden bij het bepalen van de doelstellingen en dient men op te passen voor al te hoog gestemde verwachtingen, te meer omdat de middelen in het kader van de structuurfondsen bescheiden zijn.

4.4. De manier waarop de Commissie in haar Mededeling achtergebleven regio's over één kam scheert, houdt een zeker gevaar in. Het document verwijst zowel naar doelstelling 1- als naar doelstelling 2-regio's, maar het is onrealistisch om te verwachten dat er via de structuurfondsen zoveel regio's tegelijk kunnen worden geholpen. Het Comité zou graag willen dat de Commissie

uitlegt, hoe zij haar doelstellingen denkt te bereiken met de beperkte middelen die haar via de structuurfondsen ter beschikking staan. Dit punt vraagt dringend om nadere studie, vooral in het licht van de verschillen tussen de regio's. Het Comité steunt dan ook het voornemen van de Commissie om „de nieuwe programma's voor doelstelling 2 en de programma's voor doelstelling 1 [te] onderwerpen aan een grondige evaluatie”.

4.5. In dit verband mag worden verwacht dat de particuliere sector een cruciale rol zal spelen bij de bevordering van de informatiemaatschappij. De beleidslijnen die door de Commissie, de lid-staten en de regionale overheden worden ontwikkeld, zullen uit dienen te gaan van het snel veranderende karakter van de diverse sectoren op het gebied van de informatiemaatschappij: telecommunicatie, software, verleners van diensten met toegevoegde waarde, enz. Sommige daarvan zijn interessant voor het MKB, maar er liggen ook mogelijkheden om vestigingen van grote ondernemingen aan te trekken.

4.6. Culturele en sociale diversiteit zijn kenmerken van de EU en men kan zich afvragen of een uniforme, gecentraliseerde „informatiemaatschappij” wel een positieve ontwikkeling zou zijn. Om tal van redenen verkeren de regio's zelf in de beste positie om hun eigen strategische plannen op te stellen. Daarom is het van vitaal belang dat er, om goed gefundeerde plannen uit te werken, aandacht is voor regionale prioriteiten, en dat het subsidiariteitsprincipe consequent in acht wordt genomen.

4.7. De Irisi- en RISI-initiatieven, die tot het groeistimulerende onderdeel van het Commissiebeleid behoren, zijn belangrijke experimenten, al zijn zij nog zo beperkt van opzet. Tevens zijn het nuttige instrumenten om de behoeften van de regio's te peilen. Het Comité is zich ervan bewust dat het hierbij om „bottom-up”-benaderingen gaat, al heeft de Commissie ook geholpen om de regio's warm te maken voor deelneming. Hiermee rijst de vraag in hoeverre andere regio's ook willen meedoen aan soortgelijke initiatieven. Daarbij dringt zich tevens de vraag op welk overheidsniveau belast moet zijn met de uitvoering van het beleid; mogelijk zullen de beste resultaten worden bereikt als dit het overheidsniveau is dat voor een bepaald onderdeel van het beleid in de beste positie verkeert.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. De combinatie van liberalisering van de telecommunicatiemarkt en vooruitgang op het gebied van ICT biedt nieuwe kansen voor de regio's, maar als men deze wil benutten, dient de Commissie met speciale maatregelen te komen om de ontwikkeling vooruit te helpen. Daarbij dient zij onderscheid te maken tussen maatregelen die extra uitgaven met zich meebrengen, en maatregelen die dat niet doen. Voorts dient zij te onderkennen dat regio's verschillende behoeften hebben.

(1) Bijvoorbeeld het 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 inzake „Europa in de voorhoede van de Wereldwijde Informatiemaatschappij” — PB C 296 van 29. 9. 1997.

(2) 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 inzake „Europa in de voorhoede van de Wereldwijde Informatiemaatschappij”: een permanent actieprogramma (COM(96) 607 def.).

5.2. De wijze waarop de telecommunicatie-sector zelf zich zal ontwikkelen, heeft weer grote gevolgen voor de wijze waarop de komst van de informatiemaatschappij de cohesie zal beïnvloeden. Het Comité twijfelt eraan of in de voorstellen van de Commissie wel voldoende aandacht is geschonken aan het veranderde karakter van de telecommunicatie en andere informatie-sectoren als gevolg van privatisering, heviger mededinging en de snelle verspreiding van nieuwe technologieën en diensten. Feit is nu eenmaal dat er zich tegen de tijd dat de Mededeling is vertaald in concrete maatregelen, diepgrijpende veranderingen in de telecommunicatie zullen hebben voorgedaan wat betreft eigendomsverhoudingen en regelgeving.

5.3. Volledige en betrouwbare netwerken zijn een *sine qua non* voor de informatiemaatschappij, zodat eventuele hiaten in de infrastructuurvoorzieningen met voorrang dienen te worden opgevuld.

5.4. De ontwikkeling naar privatisering van de telecommunicatie en de komst van nieuwe exploitanten betekent echter dat de infrastructuur in financieel opzicht in toenemende mate een zaak van de particuliere i.p.v. de openbare sector aan het worden is. Daarom dient de Commissie terdege te beseffen dat haar regelgevende bevoegdheden, evenals die van de lid-staten, van groot gewicht zullen zijn en dat zij dient af te wegen in welke gevallen het gebruik ervan meer effect zal sorteren dan financiering via de structuurfondsen.

5.5. Het begrip „universele dienst” is zonder meer van cruciaal belang voor de informatiemaatschappij. Het kan echter op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd, zodat het zin heeft om hier meer duidelijkheid over te verschaffen. De meest elementaire „dienst” is toegang tot een vaste telefoonlijn; de meer geavanceerde diensten echter vergen velerlei configuraties van hardware en software, die alle voor zich beschouwd kunnen worden als onderdelen van de „dienst” die universeel beschikbaar dient te zijn. Het Comité is ingenomen met de Commissievoorstellen inzake de universele dienst, met name die in paragraaf 13 van de Mededeling, maar verzoekt haar dit begrip te verfijnen en na te gaan hoe het op de beste wijze kan worden geoperationaliseerd, zodat het hele scala aan nieuw beschikbare diensten met

de bijbehorende tarieven erdoor wordt gedekt. Het Comité wijst erop dat het concept universele dienst een sterk evolutief karakter heeft; het is van wezenlijk belang om hier rekening mee te houden, zodat het beleid eventueel tijdig kan worden aangepast.

5.6. Daarom verzoekt het Comité de Commissie, een inschatting te maken van de gevolgen die de in de telecommunicatie te verwachten ontwikkelingen zullen hebben voor de cohesie, en voorstellen te doen om deze te relateren aan het cohesiebeleid.

5.7. Het Comité is het eens met de Commissie dat er bij de bevordering van cohesie een grote rol is weggelegd voor partnerschappen. Het is van belang dat speciale beleidslijnen worden uitgezet om de ontwikkeling vooruit te helpen; het Comité is er echter niet van overtuigd of deze wel genoeg doordacht zijn.

5.8. Hoewel er een neiging is om bij het cohesiebeleid de nadruk te leggen op het MKB en het feit dat het MKB zich onvoldoende aanpast aan ICT's, met name in achtergebleven regio's, kunnen er ook ruimschoots nieuwe mogelijkheden worden geschapen voor regio's om te profiteren van de informatiemaatschappij, als grote ondernemingen zouden worden gemobiliseerd en universiteiten en researchinstituten zouden worden ingeschakeld.

5.9. Opbouw van de informatiemaatschappij in de gehele EU, en meer in het bijzonder in achtergebleven regio's, vereist dat hierbij speciaal aandacht wordt geschonken aan de burgers. Ten eerste dient te worden gezorgd voor de noodzakelijke faciliteiten op het gebied van onderwijs en scholing, zodat de mensen leren omgaan met de nieuwe vaardigheden die worden vereist. Ten tweede dienen zij bewust te worden gemaakt van de geboden mogelijkheden.

5.10. Andere beleidsterreinen van de Commissie, zoals op het gebied van wetenschap en technologie (het op stapel staande Vijfde Kaderprogramma) of acties ten behoeve van herscholing van werknemers (incl. doelstelling 4 van de structuurfondsen) kunnen bijdragen tot de cohesie. Het Comité verzoekt de Commissie dit nader uit te werken.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Duurzame ontwikkeling — Bouwen en wonen in Europa”

(97/C 355/05)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 maart 1997 besloten overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn Reglement van Orde, een advies op te stellen over „Duurzame ontwikkeling — Bouwen en wonen in Europa”.

De Afdeling voor regionale ontwikkeling, ruimtelijke ordening en urbanisme, die met de voorbereiding van het advies was belast, heeft haar advies op 16 september 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Wilms.

Het Comité heeft tijdens de 348e Zitting (vergadering van 1 en 2 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 84 stemmen voor, 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Europese Unie heeft met het Verdrag van Amsterdam duurzame en milieuvriendelijke ontwikkeling uitgeroepen tot één van de hoofddoelstellingen van het Europees milieubeleid.

Centraal staat preventief milieubeheer op lange termijn om blijvende schade aan het milieu te voorkomen en ervoor zorg te dragen dat ook de toekomstige generaties over natuurlijke hulpbronnen kunnen beschikken.

1.2. Hiertoe zijn structurele veranderingen op economisch en politiek vlak (zie het witboek „Groeï, concurrentievermogen en werkgelegenheid”) noodzakelijk. Het is tijd voor een duurzame reorganisatie van de geïndustrialiseerde samenleving, die alleen kan worden gerealiseerd als alle maatschappelijke (d.w.z. economische, politieke en sociale) actoren zich actief voor het behoud van het milieu inzetten.

1.3. Maatregelen in het kader van het Vijfde actieprogramma⁽¹⁾ voor het milieu zijn o.a.:

- milieuvriendelijkere exploitatie van hulpbronnen,
- geïntegreerde, alle milieucapartimenten omvattende milieubescherming,
- energiebesparende maatregelen, en
- nieuwe modellen voor milieuvriendelijke stadsontwikkeling.

1.4. Tegelijkertijd heeft de Europese Commissie in het eindrapport „Europese duurzame steden” de balans opgemaakt van de huidige stand van discussie en op basis hiervan de behoefte uit het oogpunt van stedelijke en regionale planning vastgesteld. Als vereisten voor een duurzame ontwikkeling van stedelijke gebieden worden in het rapport met name ecosysteemdenken, innovatieve stadsplanning en duurzaam afvalbeheer genoemd.

1.5. Het Comité is van mening dat „bouwen en wonen” een terrein bij uitstek is om bovengenoemde doelstellingen in de praktijk om te zetten, omdat

- in ons klimaat het leven zich grotendeels binnen gebouwen afspeelt en huisvesting een basisbehoefte is,

- de bouwnijverheid in de nationale economieën een belangrijke plaats inneemt,
- bouwen en wonen gepaard gaan aan een hoog materiaal- en energieverbruik,
- deze sector onevenredig veel afval veroorzaakt, en
- in een aantal landen de hoge werkloosheidscijfers mede toe te schrijven zijn aan de malaise in de bouw.

1.6. Een ander aspect waaraan in het verleden niet genoeg aandacht is besteed, is het sterk toegenomen ruimtebeslag als gevolg van de ontwikkelingen op het gebied van verstedelijking en verkeer en de nadelige effecten hiervan op het milieu.

1.7. Het Comité beschouwt het als zijn taak de integratie van de drie „pijlers” van duurzame en milieuvriendelijke ontwikkeling te bevorderen, m.a.w. de economische, sociale en milieudimensie met elkaar te verbinden. Onder de sociale dimensie valt ook de „cultuur” die bij „bouwen en wonen” een bijzonder belangrijke plaats inneemt.

Enkele specifieke streefcriteria op het gebied van „bouwen en wonen” zijn:

1.8. Economische dimensie:

- verlaging van de levenscycluskosten van gebouwen (bouw, gebruik, onderhoud, herstel van natuur in oorspronkelijke staat, recycling...), o.a. door toepassing van moderne technologieën in de verschillende fases van de levenscyclus (b.v. computerondersteund design, energiebesparende technologieën, selectief herstel van natuur in oorspronkelijke staat, mobiele recycling);
- inachtneming van innovatieve maatregelen, methodes en technologieën, zoals de maatregelen die in het kader van het programma-Thermie „City of the future” worden ontwikkeld;
- vernieuwbouwinvesteringen die in verhouding tot nieuwbouw gunstiger zijn;

⁽¹⁾ PB C 138 van 17. 5. 1993, PB C 140 van 11. 5. 1996.

- extra uitgaven voor de technische infrastructuur en collectieve voorzieningen (water- en afvalwaterzuivering, efficiënte energieproductie en -distributie, bouw van kleuterscholen, gezondheids- en jongeren-centra);
- bevordering van het ontwikkelingspotentieel van kleinbedrijf en dienstensector.

1.9. Milieudimensie:

- terugdringen van het ruimtebeslag;
- tegengaan van ongeordende bebouwing van landschappen;
- intensievere toepassing van planningsinstrumenten, b.v. ruimtelijke-ordeningsplannen en bestemmingsplannen waarbij burgers een redelijke mate van inspraak hebben gehad;
- afstemmen van het materiaalverbruik op de doelstellingen in het kader van een zuiniger omgang met hulpbronnen (b.v. reduceren van het gebruik van grondstoffen en verminderen van de afvalberg);
- vermijden van verontreinigende stoffen in gebouwen bij nieuwbouw, vernieuwbouw en gebruik;
- terugdringen van de emissie van broeikasgassen (b.v. CO₂ gehalogeneerde koolwaterstoffen) in gebouwen door energiebesparing en toepassing van milieuvriendelijk bouw materiaal.

1.10. Sociale dimensie:

- afstemmen van woonruimte op leeftijd en gezinsgrootte;
- rekening houden met de wensen van de toekomstige bewoners bij nieuwbouw en vernieuwbouw;
- redelijke woonlasten, ook voor de lagere inkomenscategorieën;
- zorg voor een leefbare woonomgeving — ter ondersteuning van de sociale integratie;
- vermindering van sociale spanningen en conflicten door uitsluiting tegen te gaan en de toegang tot en de beschikbaarheid van sociale en culturele diensten te verbeteren, evenals de mogelijkheden tot participatie;
- vervlechting van werk, wonen en vrije tijd;
- gezond wonen in en om het huis;
- behoud van banen respectievelijk het scheppen van nieuwe banen in de bouw en in de woonsector;
- consequente toepassing van de voorschriften inzake arbeids- en gezondheidsbescherming in de bouw;
- instandhouding en onderhoud van het „culturele erfgoed”, dat in het bijzonder in de vorm van historische gebouwen, stadsstructuur en Europa's architectonische verscheidenheid tot uitdrukking komt en van doorslaggevend belang is voor het scheppen van een lokale identiteit;

- verbinding van culturele waarden, typische sociale interactie en bouwkundige mogelijkheden met technische en ecologische randvoorwaarden om de culturele identiteit van een plaats te bepalen en in stand te houden;
- versterking van de band tussen de stadsagglomeraties als woon- en werkplaats en de landelijke omgeving om de kringloop van materiaalstromen tussen stad en omringend landelijk gebied te bevorderen en ervoor te zorgen dat de functie van landelijk gebied als rust- en recreatiegebied gehandhaafd blijft.

1.11. Voor vrijwel iedereen is duidelijk dat voor het voortbestaan van onze samenleving het concept „duurzame en milieuvriendelijke ontwikkeling” van doorslaggevend belang is. Dit neemt niet weg dat nog behoorlijk wat voorlichting nodig is om zich een realistisch beeld te kunnen vormen van de risico's en kansen. Om tot een duurzame en milieuvriendelijke ontwikkeling te komen, dient bovendien het besef te groeien dat mensen een collectieve en individuele verantwoordelijkheid dragen, niet in de laatste plaats ten opzichte van de komende generaties.

1.12. Over de vraag hoe „duurzaam bouwen en wonen” moet worden gedefinieerd, zijn de discussies nog gaande.

Net zoals in het geval van het algemene concept „duurzame ontwikkeling” heeft noch in de lid-staten noch in internationaal verband tot dusverre een eensluidende definitie van het begrip „duurzaam bouwen en wonen” ingang gevonden.

1.13. Het Comité is zich ervan bewust dat in concentratiegebieden de prioriteiten op het vlak van duurzaam bouwen en wonen veelal elders liggen dan in de dunbevolkte randgebieden van de Europese Unie (b.v. West-Ierland, de Schotse Hoogvlakten en eilanden, de Pyreneeën en Noord-Scandinavië). Dit neemt niet weg dat de Europese randgebieden dikwijls in ecologisch kwetsbare klimaatzones liggen waar aan natuurbeheer specifieke duurzaamheidseisen worden gesteld. Zodoende is het zaak ook in deze gebieden de doelstellingen m.b.t. duurzaam bouwen en wonen in acht te nemen. Gezien de financiële middelen waarover deze gebieden beschikken, zal omzetting van deze doelstellingen echter geen eenvoudige zaak zijn.

1.14. Het huidige advies sluit inhoudelijk aan op het positief luidende advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake het „Groenboek over het stadsmilieu”⁽¹⁾. In het huidige advies wordt het thema „duurzaam bouwen en wonen” echter nader uitgewerkt en tevens in een breder verband geplaatst, daar de aandacht weliswaar overwegend, maar niet uitsluitend naar het stadsmilieu uitgaat.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het concept „duurzame ontwikkeling” vindt in toenemende mate ingang in het beleid van de Europese

(1) PB C 269 van 14. 10. 1991.

Unie. Helaas lopen de ontwikkelingen in de afzonderlijke sectoren (b.v. landbouwbeleid, energiebeleid, regionaal en stadsbeleid) weliswaar vaak parallel, maar niet per se gecoördineerd. Hier is een betere coördinatie op haar plaats. In de EU is de discussie over duurzaam bouwen en wonen pas op gang gekomen, toch kunnen enkele kerngedachten al worden uitgefilterd:

2.2. Deskundigen zijn het bijvoorbeeld met elkaar eens dat het instandhouden van bestaande gebouwen dikwijls zowel economisch als ecologisch meer voordelen biedt dan nieuwbouw. Saneren en/of moderniseren is bovendien arbeidsintensiever en minder geschikt voor automatisering dan nieuwbouw en derhalve tevens vanuit het oogpunt van de werkgelegenheid zinvoller.

2.3. Om nieuwe impulsen voor het milieu en de werkgelegenheid te kunnen creëren, is een herijking van het bouwbeleid noodzakelijk: duurzaam bouwen en wonen dient voortaan de prioriteit te hebben.

2.3.1. Het omzetten van de doelstellingen „duurzaam bouwen en wonen” impliceert een reeks maatregelen, van het bijstellen van wet- en regelgeving en het kiezen van andere aandachtsgebieden voor subsidies en onderzoek tot een brede maatschappelijke discussie over de inhoudelijke elementen en doelstellingen van „duurzaam bouwen en wonen”.

2.4. Duurzaam bouwen en wonen wordt weliswaar vaak op één lijn gesteld met ecologisch verantwoord bouwen, maar gaat veel verder dan dat. Duurzaam bouwen en wonen is, zoals al is betoogd, een zaak die voor tal van beleidsonderdelen relevant is en dient derhalve te worden beschouwd als een integrerend onderdeel van moderne stads- en landinrichting.

In de initiatieven voor duurzaam bouwen en wonen komen bepaalde punten steeds terug:

2.5. Ruimtelijke ordening

De bebouwingsdichtheid in de lid-staten van de EU varieert. Desalniettemin zijn er — met name in de agglomeratiegebieden — vergelijkbare tendensen.

2.5.1. Woningbouw en verkeer nemen steeds meer ruimte in beslag, met alle gevolgen vandien voor mens en milieu. Levensruimte gaat verloren, de kwaliteit van vrije tijd daalt, door het toenemende verkeer wordt de belasting met milieuverontreinigende stoffen steeds groter en de waterkringloop raakt verstoord, om maar enkele voorbeelden te noemen.

2.5.2. Een verstandig beleid voor ruimtelijk ordening is nodig om het effect van ongeordende bebouwing van het landschap en overbebouwing („urban sprawl”) een halt toe te roepen. Verschillende aanpakken zijn mogelijk, waarbij bijvoorbeeld als uitgangspunt kan gelden dat hergebruik van braakliggend terrein (bodemrecycling) de voorkeur moet hebben boven de exploitatie van onbelaste groene en onbebouwde zones.

2.5.3. In deze context dient onder bodemrecycling niet alleen het hergebruik van grondstukken en bedrijfsterrainen te worden verstaan. Ook de revitalisering van leeggelopen steden en stadsdelen kan hiervan deel uitmaken.

2.6. Zuiniger omgaan met hulpbronnen en bouw materiaal (reducering van materiaal- en energieverbruik).

In de bouwsector gaan zeer grote hoeveelheden materiaal en hulpbronnen om.

2.6.1. Zowel de winning van grondstoffen (klei, zand, grind, kalk, enz.) als de bewerking ervan (cement, klinkers, geprefabriceerde elementen, enz.) brengen het landschap en de ecologische systemen soms grote schade toe, zijn buitengewoon energieintensief en brengen een grote emissie van stoffen met zich.

2.6.2. Bovendien is de bouwsector sterk op vervoer aangewezen. Het meeste wordt over de weg vervoerd, hetgeen ook weer de nodige gevolgen heeft voor het energieverbruik en de verkeersdrukke.

2.6.3. Op dit vlak dienen met behulp van innovatieve en efficiënte productie- en verwerkingsmethoden dringende mogelijkheden te worden geconcretiseerd om het transport te verminderen.

2.6.4. Ook kan met moderne methoden het afval van productieprocessen aanzienlijk worden verminderd en aldus worden bijgedragen tot lagere kosten en minder milieubederf (b.v. storten van industrieafval).

2.6.5. Aangezien enorme hoeveelheden materiaal in de bouwsector omgaan, kunnen ook relatief geringe besparingen, b.v. op één bouwplaats, economisch interessante mogelijkheden bieden.

2.6.6. Vanuit dit oogpunt is het des te belangrijker zich op het saneren en moderniseren van bestaande gebouwen te richten. Uit een zgn. Life-Cycle-Analysis is namelijk gebleken dat dit veel minder materiaal en energie vergt dan nieuwbouw. Tevens neemt de hoeveelheid te verwerken specifiek afval per woon-/productie-eenheid aanzienlijk af.

2.6.7. Hoewel het recycleren van oud bouw materiaal in principe toe te juichen is, dient de prioriteit, geheel in de geest van het Europees afvalbeleid, te liggen bij het hergebruik, d.w.z. het saneren en moderniseren van bestaande gebouwen.

2.6.8. Aangezien in het verleden ettelijke milieuverontreinigende stoffen in de bouw zijn gebruikt (b.v. asbest, loden buizen en loodhoudende verf, PCB-houdende condensatoren en pakkingen, PVC, enz.), moeten gebouwen vóór hergebruik grondig schoongemaakt worden om te voorkomen dat schadelijke stoffen vrijkomen en zich verspreiden.

2.6.9. Ook in de toekomst zal nieuwbouw nodig zijn. Met name de ervaringen van de laatste jaren (toenemend verbruik van bouw materiaal, met name composieten) leren dat in de toekomst al bij de planning en uitvoering

van bouwprojecten rekening dient te worden gehouden met het feit dat de gebouwen later zullen worden gesloopt. Zo kan de hoeveelheid niet-recycleerbare materiaalsoorten tot een minimum worden beperkt.

2.7. *Bouwbeleid*

2.7.1. Hoewel nieuwbouw een belangrijke plaats inneemt, valt te verwachten dat de trend om bestaande gebouwen en huizen te verbouwen en voor multifunctioneel gebruik geschikt te maken, steeds meer zal doorzetten. Met het oog hierop is een verstandig, innovatief bouwbeleid nodig dat voor de eigenlijke bouwsector hoofdzakelijk sanerings-, moderniserings- en verbouwingsmaatregelen dient te behelzen.

2.8. *Verandering van gedragspatroon*

2.8.1. Het staat buiten kijf dat technische verbeteringen en innovaties alleen niet volstaan. Ook degenen die van de gebouwen gebruik maken, dienen hun gedragspatroon aan te passen.

2.8.2. Het is bekend dat in de lid-staten van de EU de woonoppervlakte per hoofd van de bevolking is toegenomen naarmate de welvaart is gestegen.

2.8.3. Dit heeft ondanks de stagnerende bevolkingsgroei en een uitbreiding van het woningbestand in tal van EU-staten (concentratiegebieden) geleid tot woningschaarste, waardoor onder meer de huurprijzen sterk zijn gestegen.

2.8.4. Wetenschappelijke studies hebben uitgewezen dat zelfs bij economisch en ecologisch verantwoorde renovatie of nieuwbouw de theoretische mogelijkheden om energie of water te besparen, niet ten volle benut kunnen worden omdat de gebruikers uit onwetenschap of slordigheid bepaalde regels niet in acht nemen.

2.8.5. Typische voorbeelden zijn:

- verkeerd luchten;
- geen gebruik van waterbesparende installaties;
- oneconomisch gebruik van huishoudelijke apparaten, enz.

2.8.6. Omzetting van het paradigma „duurzaam bouwen en wonen” in de praktijk betekent niet alleen toepassing van technische innovaties, maar ook afstemming van de bouwplannen op bepaalde wensen en behoeften, voorlichting en, zo nodig, een verandering in het gedragspatroon van de gebruiker. Ook dienen eventuele lacunes in de onder de bevolking verbreide kennis te worden aangevuld.

2.8.7. Op Europees en nationaal niveau kan dit alleen met een brede maatschappelijke discussie worden bereikt. Individueel gezien is het zaak de toekomstige gebruiker/bewoner zo vroeg mogelijk te betrekken bij de bouwplannen. In dit verband moet gewezen worden op de bijzondere rol van niet-gouvernementele en vrijwilligersorganisaties. Zij hebben een niet te onderschatten functie bij het verspreiden van informatie en het omzetten van „goede praktijken”.

2.8.8. In de nieuwbouwsector dient eendimensionele functionaliteit plaats te maken voor multifunctionaliteit.

2.8.9. Het basisconcept van een gebouw dient zo te worden opgezet dat het aan de behoeften van achtereenvolgende gebruikers kan worden aangepast, b.v.:

- kroostrijke gezinnen;
- paren zonder kinderen;
- bejaarden;
- invaliden;
- klein- en ambachtelijk bedrijf.

2.9. Kort samengevat zijn de hoofdelementen van duurzaam bouwen en wonen:

- instandhouding van bestaande gebouwen i.p.v. nieuwbouw;
- het verder gebruiken van bestaande gebouwen moet prevaleren boven recycleren;
- voorlichting;
- inspraak van de gebruiker en educatie;
- vervangen van energiebronnen en materiële hulpbronnen door menselijke arbeid;
- betere arbeids- en gezondheidsbescherming.

3. *Doelstellingen*

3.1. *Uitwerking van het thema „duurzaam bouwen en wonen”*

3.1.1. De discussie over de vraag wat het paradigma „duurzaam bouwen en wonen” inhoudt en hoe hieraan vorm kan worden gegeven, bevindt zich nog in een beginstadium. Er ligt nog geen duidelijk geformuleerde strategie vast.

3.1.2. Dit neemt niet weg dat aan de hand van de gestelde problematiek continu gepoogd moet worden een dergelijke strategie uit te werken. Ook in de toekomst zullen daarom uitvoerige wetenschappelijke studie en een brede discussie met alle relevante maatschappelijke groeperingen nodig zijn. Samenwerking en partnerschap tussen verschillende niveaus, organisaties en belangengroepen zijn hierbij van wezenlijk belang.

3.2. *Beperking van de stof- en energiestromen*

3.2.1. Volgens de huidige inzichten is in het bijzonder het probleem van de stof- en energiestromen van grote betekenis voor de evaluatie van de effecten van „duurzaam wonen en bouwen”.

3.2.2. Beperking van deze stromen beïnvloedt in hoge mate het energieverbruik (en dus de uitstoot van CO₂), het ruimtebeslag, de uitstoot van schadelijke stoffen en de verkeersintensiteit.

3.2.3. Bovendien is een dergelijke beperking bevorderlijk voor het behoud van natuur- en recreatiegebieden

en draagt deze bij tot de ontlasting van het milieu en de zorg voor het klimaat. Dit laatste dient niet alleen in het licht van globale klimaatbelasting, maar ook in het licht van de toestand van de troposfeer en de lokale klimaatomstandigheden te worden gezien.

3.3. *Innovatieve vormen van werk met toekomstperspectief*

3.3.1. Wanneer de grote infrastructuur- en wederopbouwprojecten in het oosten van de EU zijn afgerond, zal op middellange termijn het accent komen te liggen op de instandhouding en het verbouwen van bestaande gebouwen en huizen.

3.3.2. De arbeidsplaatsen die in de jaren '90 in het kader van productiviteitsverhoging en automatisering zijn weggerationaliseerd, zullen ook bij een aantrekken-de conjunctuur niet meer in de traditionele sectoren kunnen worden gecreëerd.

3.3.3. Om deze reden is het dringend noodzakelijk nieuwe, op de toekomst gerichte vormen van arbeid uit te denken.

3.3.4. Tegelijkertijd ziet het ernaar uit dat de vraag naar sanering en modernisering van gebouwen zal toenemen, hetgeen ook vanuit ecologisch standpunt gezien zinvol zou zijn.

3.3.5. Dit potentieel aan arbeidsplaatsen zou doelbewust moeten worden opengebrouwen door passende flankerende maatregelen te bevorderen en in samenwerking met de sociale partners anticiperend te werk te gaan.

3.4. *Bij- en nascholing, kwalificatie van werknemers*

3.4.1. Een eerste vereiste om het in de vorige paragraaf al aangekaarte potentiële werkgelegenheidseffect volledig te kunnen benutten, is de bereidheid zich aan te passen aan nieuwe eisen op het werk.

3.4.2. Daartoe behoort in eerste instantie de scholing in nieuwe bekwaamheden, zoals het omgaan met ongebruikelijke stoffen en methoden, de selectieve restauratie van gebouwen, het op soort sorteren van afvalstoffen op het bouwterrein, enz.

3.4.3. Momenteel ontbreekt het nog aan dergelijke scholingsmogelijkheden voor werknemers die met ecologisch verantwoord bouwen te maken krijgen.

3.4.4. In de praktijk blijkt het, wat ecologisch bouwen betreft, tot dusverre op alle niveaus (van de planning tot de uitvoering) aan de noodzakelijke kennis te schorten.

3.4.5. Ook het instandhouden van oude en historische gebouwen en het bestrijden van milieubederf vragen om specifieke kennis.

3.4.6. Dit betekent dat zowel aan de beroepsopleiding als aan de bij- en omscholing hoge eisen worden gesteld.

4. Voorstellen

4.1. Gezien deze breedgeschakeerde sociale, ecologische en economische problematiek verzoekt het Comité de Commissie dringend om het complexe thema „duurzaam bouwen en wonen” als onderzoeksgebied mee te

nemen bij de herziening van het Vijfde Kaderprogramma. Hierbij dienen de aanbevelingen van het Comité in het advies „Naar een vijfde Kaderprogramma: wetenschappelijke en technologische doelstellingen” te worden opgevolgd. Bovendien moeten de maatregelen in het kader van dit programma worden gecoördineerd met de andere instrumenten van de Structuurfondsen.

4.2. Het thema in kwestie is in de EU nog maar nauwelijks bestudeerd en gaat niet veel verder dan los van elkaar staande projecten en initiatieven in de afzonderlijke lid-staten. De grote uitdagingen waarvoor „duurzaam bouwen en wonen” ons plaatst vereisen een nieuwe aanpak om de doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Als gevolg van het gebrek aan coördinatie en het transnationale belang van dit thema is hierbij een sterker geprofileerde, „overkoepelende” rol van de EU geboden.

4.3. Er dient een solide gegevensbestand te worden opgezet op basis waarvan zinvolle politieke beslissingen kunnen worden genomen. Het zou daarom bijvoorbeeld nuttig zijn per lid-staat de situatie m.b.t. tot duurzaam bouwen en wonen samen te vatten en ervaringen uit te wisselen.

4.4. Het Comité acht de thematiek die hier aan de orde komt, in de eerste plaats van wezenlijk belang voor het milieu- en energiebeheer, maar hecht tevens met het oog op de innovatiemogelijkheden en de het concurrentievermogen, met name voor het MKB, bijzonder belang aan het thema „bouwen en wonen”. Er zou nader onderzocht moeten worden waar op natuurlijke hulpbronnen, energie en ruimtebeslag bespaard kan worden en wat de effecten op de werkgelegenheid zijn. Op basis van de resultaten hiervan dienen ondersteuningsprogramma's en -initiatieven van de EU te worden opgezet.

4.5. *Streven naar koppeling van deze thema's*

4.6. Financiële middelen moeten beschikbaar worden gesteld om proef- en modelprojecten te ondersteunen die als basis voor innovaties kunnen dienen en tegelijkertijd tegemoet komen aan de eisen van het Europees milieubeleid, b.v. de participatiegedachte van de Lokale Agenda 21. In deze context dient ook steun te worden verleend aan de ontwikkeling van innovatieve concepten die een oplossing bieden voor de moeilijkheden die bij het saneren en moderniseren van huurhuizen aan de orde zijn (financiële en juridische problemen tussen verhuurders en huurders).

4.7. Van belang is vooral dat in elke lid-staat van de EU de stand van zaken wordt geïnventariseerd op basis van een gemeenschappelijk onderzoeks- en keuringsmodel en dat een discussie op gang komt over de inhoudelijke elementen van duurzaam bouwen en wonen teneinde een werkbare Europese definitie van de thematiek uit te werken.

4.8. De Commissie wordt dringend verzocht te onderzoeken welke strategieën op het gebied van wonen en bouwen zowel economisch, ecologisch als sociaal gezien het meest productief zijn.

4.9. Het saneren en moderniseren van bestaande gebouwen bieden bij de huidige kennis van zaken een groot werkgelegenheidspotentieel. Niettemin zijn hiervoor ook de nodige kennis en kwalificaties van de werknemers vereist.

4.10. De Commissie dient derhalve na te gaan hoe jonge en oude werknemers de voor de groeisector „moderniseren en saneren” vereiste bekwaamheden kunnen verwerven.

4.11. Het streven is, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, richtlijnen c.q. aanbevelingen met basisnormen voor duurzaam bouwen en wonen uit te werken, waarin maximumwaarden en parameters worden aangegeven (b.v. na te streven beperking van

het ruimtebeslag, richtwaarden voor het gebruik van gerecycleerd materiaal, woningbouwprogramma's met het accent op duurzaam bouwen en wonen, enz.) en een uniforme registratie en publicatie van dergelijke gegevens op nationaal en EU-niveau wordt vastgelegd.

4.12. Het Comité acht het van belang dat de partijen die nauw betrokken zijn bij de omzetting van het concept „duurzaam bouwen en wonen” (b.v. steden en dorpen, organisaties en particuliere ondernemingen) de beschikking hebben over adequate informatie en advies. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar innovatieve strategieën (b.v. milieucontracting, financiële stimulanzen en haalbaarheidsstudies, modernisering van relevante voorschriften, procedures voor burgerparticipatie, enz.), die aan de hand van rapporten van deskundigen en/of seminars en workshops moeten worden uitgewerkt.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de sociaal-economische kringen in Interreg-programma's en in het Eures-netwerk”

(97/C 355/06)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 maart 1997 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3 van zijn Reglement van Orde, een advies op te stellen over „De rol van de sociaal-economische kringen in Interreg-programma's en in het Eures-netwerk”.

De Afdeling voor regionale ontwikkeling, ruimtelijke ordening en urbanisme, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 september 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer van Dijk. Co-rapporteur was de heer Simpson.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 82 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Het ESC heeft eerder al advies uitgebracht over het betrekken van sociaal-economische partners bij de uitvoering en ontwikkeling van de structuurfondsen⁽¹⁾. Dat advies had vooral betrekking op het invullen van het principe van partnership, zoals dat bij de structuurfondsen gold. Op basis daarvan werd artikel 4 in de kaderverordening opgenomen.

2. Dit advies heeft vooral betrekking op de rol van de sociaal-economische partners in grensstreken en bij grensoverschrijdende projecten. In dat kader zijn van belang: Interreg-programma's en het Eures-netwerk.

2.1. Het advies beoogt een tweeledig doel: het overdragen van informatie over Interreg en Eures enerzijds. Anderzijds wil het ESC ook enkele opmerkingen aan de mogelijke vormgeving van de betrokkenheid van de sociaal-economische partners in de grensstreken wijden.

3. Interreg

3.1. Het communautair initiatief Interreg is voortgekomen uit het streven van de Commissie om de cohesie binnen de Europese Unie te bevorderen.

⁽¹⁾ PB C 127 van 7. 5. 1994.

3.1.1. Interreg 2A is volledig bedoeld voor de grensregio's. Binnen dit programma kunnen projecten worden ingediend op een breed scala van grensoverschrijdende onderwerpen.

3.1.2. Momenteel zijn er 59 verschillende programma's die onder Interreg 2A vallen. Voor de programmeringsperiode 1994-1999 is zo'n 2,5 miljard ecu gereserveerd voor dit onderdeel van Interreg. Naast het Interreg 2A, bestaan ook Interreg 2B en Interreg 2C. Hetgeen hier wordt gezegd over Interreg 2A geldt ook voor deze beide onderdelen van Interreg.

3.2. Er zijn verschillende manieren waarop de sociaal-economische kringen betrokken worden bij Interreg-projecten.

3.2.1. In de eerste plaats kunnen deze kringen zelf projecten indienen. In dat geval zal de formele aanvraag bij de regionale of nationale overheid gedaan moeten worden. Deze kan de uitvoering overlaten aan de sociaal-economische partners. Het kan dan gaan om projecten op het terrein van de beroepsopleiding en verkenningen van de arbeidsmarkt.

3.2.2. In de tweede plaats kunnen zij betrokken worden bij projectvoorstellen die door de overheden worden ingediend.

3.2.3. Bij de ontwikkeling en uitvoering van een project zijn verschillende fasen te onderscheiden:

- 1) de ontwikkeling van het project;
- 2) de co-financiering van het project;
- 3) de besluitvorming over het project;
- 4) de uitvoering van het project;
- 5) de evaluatie.

Voor de duur van het hele project is er een stuurgroep, die zorg draagt voor het beheer en controle.

3.3. Degene die de projecten indient, is verantwoordelijk voor de betrokkenheid van de sociaal-economische partners. Ondanks de bepalingen van artikel 4 van de kaderverordening ten behoeve van de structuurfondsen is de rol van de sociaal-economische partners verschillend:

3.3.1. „De actie van de Gemeenschap is bedoeld als aanvulling op of bijdrage tot de overeenkomstige acties van lid-staten. Zij komt tot stand door nauw overleg tussen de Commissie, de betrokken lid-staat en de door de lid-staat aangewezen nationale, regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten en instanties — overeenkomstig de respectieve institutionele regelingen en gebruiken van elke lid-staat, met inbegrip van de economi-

sche en sociale partners — waarbij elke partij handelt als een partner die een gemeenschappelijk doel nastreeft.”

3.3.2. Deze formulering laat ruimte open voor de lid-staten om af te zien van een zware betrokkenheid van de sociaal-economische partners bij projecten in het kader van Interreg. In sommige gevallen zijn zelfs de regionale overheden niet betrokken bij de uitvoering en ontwikkeling van de Interreg-projecten. Het blijkt dat er slechts enkele projecten zijn waar de sociaal-economische partners bij alle relevante fasen betrokken zijn.

4. Eures

4.1. Het Eures-netwerk is bedoeld om het vrij verkeer van werknemers binnen de EU te bevorderen. Daartoe wil de Commissie dat belemmeringen worden weggenomen.

4.2. Het Eures-netwerk is gebaseerd op de Verordening (EEG) nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 over het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap. In deze verordening wordt de samenwerking geregeld tussen de lid-staten en de Commissie bij het uitwisselen van de gegevens over arbeidsmarktontwikkelingen.

Daaronder valt het uitwisselen van vacatures. Speciale diensten kunnen hiervoor in het leven worden geroepen.

4.3. Daarnaast werd bepaald dat de diensten in de grensregio's regelmatig gegevens over arbeidsmarktontwikkelingen zullen uitwisselen.

4.4. Op basis van deze Verordening werd in 1993 een Beschikking van de Commissie aanvaard over de tenuitvoerlegging van deze verordening. Deze beschikking diende voor de tenuitvoerlegging van het tweede deel van de verordening. Tevens werd bepaald dat deze diensten verricht zouden moeten worden onder de verantwoordelijkheid van D.-G. V.

4.4.1. In de bijlage bij de Beschikking wordt in eerste instantie een definitie gegeven van Eures. Dit is een netwerk opgebouwd uit nationale arbeidsbemiddelingsinstanties, hun eventuele partners en de Commissie. Het netwerk is verantwoordelijk voor het verspreiden van de informatie, zoals dat is aangegeven in de Verordening van 1968 en het verschaffen van informatie aan potentiële gebruikers. Het is gebaseerd op een computersysteem en een uniforme uitwisseling van gegevens.

4.4.2. De volgende organisaties kunnen deelnemer zijn aan Eures:

- arbeidsbemiddelingsinstanties van de lid-staten;
- de Europese Commissie;
- sociale en economische partners die op basis van afspraken de grensoverschrijdende Eures tot stand brengen;

— publieke en particuliere partners van de arbeidsbemiddelingsinstanties die een akkoord hebben getekend met de Commissie.

4.4.3. De leden hebben toegang tot het informatienetwerk door middel van computers.

4.4.4. In de bijlage wordt duidelijk gemaakt dat steeds meer verantwoordelijkheden worden verschoven naar de regio's. Daarnaast worden andere organisaties dan de publieke arbeidsbemiddelingsinstanties ingeschakeld voor het verrichten van bemiddelingen voor specifieke groepen van werknemers.

4.4.4.1. Om daarop in te spelen, heeft de Commissie in haar beschikking bepaald dat regionale instanties aan weerszijden van de grens directe uitwisselingen van informatie kunnen organiseren. Ze kunnen hiertoe samenwerkingsstructuren oprichten met het oog op:

- het verspreiden van informatie over arbeidsmarktontwikkelingen (vacatures) om zo het publiek te informeren;
- het verspreiden van informatie over de leef- en werkomstandigheden in de betrokken regio's;
- het opstellen van een inventaris over beroepsopleidingsmogelijkheden en het toegankelijk maken hiervan voor het publiek;
- het opzetten van een kader voor overleg tussen werkgevers en werknemers op het terrein van de werkgelegenheid.

4.4.4.2. De economische en sociale partners en in het algemeen alle op het gebied van werkgelegenheid en beroepsopleiding werkzame instellingen in de betrokken grensregio's dienen tot het functioneren van bovengenoemde samenwerkingsstructuren bij te dragen.

4.4.4.3. Organisaties die zijn gespecialiseerd in de bemiddeling voor bepaalde beroepsgroepen of categorieën werknemers, mogen directe contacten leggen met hun counterparts aan de andere kant van de grens. Voor zover dit onderwerpen betreft die in de verordening zijn genoemd, behoort te worden gezorgd voor coördinatie door of integratie in het Eures-netwerk.

4.4.4.4. De Commissie zorgt ervoor dat mensen binnen deelnemende organisaties aan Eures een opleiding krijgen die hen in staat stelt de bovengenoemde werkzaamheden te kunnen verrichten.

4.5. Tot nu toe zijn de gelden grotendeels terechtgekomen bij de publieke arbeidsbemiddelingsinstanties. Daarnaast werden gelden besteed voor activiteiten van de sociaal-economische partners.

4.6. Werknemers kunnen informatie inwinnen bij de publieke arbeidsbemiddeling voor vacatures in andere EU-lid-staten. Tevens konden zij informatie krijgen over werk- en leefomstandigheden in andere landen.

5. Aanbevelingen

5.1. Inschakeling van de sociaal-economische belangengroepen bij de besluitvorming en het toezicht op het gebruik van de structuurfondsen wordt door de Commissie gesteund. In beginsel mag ervan worden uitgegaan dat de Commissie hetzelfde voor ogen staat wat betreft de communautaire initiatieven, met inbegrip van CI's als Interreg, die een grensoverschrijdende dimensie hebben. Sommige lid-staten staan er evenwel huiverig tegenover om hiervan een formele verplichting te maken.

5.2. Het Comité hecht zeer veel belang aan het betrekken van de sociaal-economische kringen bij Interreg-programma's. In eerdere adviezen heeft het steeds een lans gebroken voor hun betrokkenheid bij de structuurfondsen in het algemeen. Maar ook in het geval van de grensoverschrijdende programma's meent het Comité dat hun betrokkenheid de kwaliteit van de projecten verbetert en het draagvlak vergroot. Om deze betrokkenheid te garanderen, wil het ESC de volgende aanbevelingen doen.

5.3. Het Comité is van mening dat uit de projectvoorstellen duidelijk moet blijken op welke manier de sociaal-economische kringen bij het project betrokken zijn. Daarbij is het van mening dat de sociaal-economische kringen minimaal betrokken moeten zijn bij de ontwikkeling van het project, de besluitvorming, de uitvoering en de evaluatie. Het gaat hierbij om projecten die op een of andere manier gevolgen hebben voor het sociaal-economisch beleid.

5.4. Bij de uitwerking, tenuitvoerlegging en evaluatie van de Interreg-programma's wordt de voor de toezichtcomités geldende procedure gevoegd en wordt dus geregeld overleg gepleegd tussen vertegenwoordigers van de Commissie en van de nationale en van lokale instanties. Bij het Interreg-overleg moeten evenwel vertegenwoordigers van twee lid-staten betrokken worden, waardoor de procedure een stuk gecompliceerder is dan in het geval van programma's waarbij slechts één lid-staat in het spel is. De bij het overleg te betrekken sociaal-economische belangengroepen dienen een getrouwe afspiegeling te vormen van de belangen die in de twee betrokken grensregio's op het spel staan.

5.5. Het Comité pleit ervoor dat de sociaal-economische kringen worden betrokken bij de werkgroepen ter begeleiding van de verschillende projecten.

5.6. Het Comité acht de betrokkenheid van de sociaal-economische kringen cruciaal voor het welslagen van de projecten. Het hecht daarom zeer aan hun betrokkenheid. Om die reden meent het Comité dat de Commissie ieder project moet toetsen op de betrokkenheid van de sociaal-economische kringen. De Commissie moet de

mogelijkheid hebben om de betrokkenheid eventueel af te dwingen.

5.7. De Commissie dient in haar jaarverslagen over de structuurfondsen ook na te gaan in hoeverre vooruitgang is geboekt op het vlak van de inschakeling van de sociaal-economische kringen bij de tenuitvoerlegging van de diverse communautaire bestekken, gecombineerde programmeringsdocumenten of communautaire initiatieven (vertegenwoordiging in de toezichtcomités).

5.8. De mogelijkheden voor het indienen van projecten voor sociaal-economische kringen dienen te worden verruimd. Het Comité pleit ervoor dat een bepaald deel van het Interreg-programma wordt gereserveerd voor projecten die door sociaal-economische kringen worden ingediend. De projecten moeten wel voldoen aan de daarvoor geldende criteria. In dit geval kan bijvoorbeeld worden gedacht aan projecten op het terrein van de beroepsopleiding en de arbeidsmarkt.

5.9. Hetgeen hierboven is opgemerkt met betrekking tot Interreg, geldt voor alle onderdelen van Interreg.

5.10. Het Comité meent dat het Eures-netwerk in beginsel een goede aanzet kan leveren voor het vermindere van de belemmeringen voor het vrij verkeer van werknemers.

5.11. Vanwege het belang van het programma en de positieve uitstraling die het kan hebben, verbaast het Comité zich erover dat het programma gebaseerd is op een beschikking die de besluitvorming uitsluitend aan de Commissie overlaat. Ten behoeve van de bekendheid en het draagvlak stelt het Comité voor dat het EP, het ESC en het Comité van de Regio's een zwaardere rol krijgen bij de besluitvorming over dit programma.

5.11.1. Het meest geschikte instrument zou zijn het omvormen van dit netwerk tot een communautair initiatief. Aangezien het Comité in een eerder advies heeft gepleit voor terughoudendheid met het instellen van communautaire initiatieven, wil het hier evenwel niet pleiten voor het omvormen van Eures tot een communautair initiatief. Daar komt bij dat de financiële middelen voor Eures, 10 miljoen ecu per jaar, niet in verhouding staan tot het budget voor de andere communautaire initiatieven.

5.12. Aangezien het Comité nog niet de gelegenheid heeft gehad advies uit te brengen over het Eures-netwerk, wil het van de gelegenheid gebruik maken om nu enige opmerkingen over dit programma te maken.

5.13. Het wil ervoor pleiten dat de Commissie terughoudend is in het aanbrengen van wijzigingen in de administratieve regels. Voor de toegankelijkheid van het netwerk is het noodzakelijk dat de deelnemende organisaties weten waar ze aan toe zijn. Een beleid dat ervoor zorgt dat iedere twee jaar de regels worden

gewijzigd, zoals momenteel het geval is, wordt als contraproductief ervaren.

5.14. In het huidige netwerk wordt voor Eures-crossborder 6 miljoen ecu gereserveerd. Speciaal in dit onderdeel is een rol voorzien voor de sociaal-economische kringen. Daarnaast nemen de openbare arbeidsbemiddelingsdiensten deel aan dit netwerk.

5.14.1. De openbare arbeidsbemiddelingsdiensten zorgen vooral voor de uitwisseling van vacatures over de grenzen heen. De economische en sociale partners zorgen vooral voor concrete informatie over het werken in het buitenland en kunnen ondersteunen bij het oplossen van conflicten. In de derde plaats signaleren de economische en sociale partners concrete knelpunten. Dit kan bijdragen tot een structurele oplossing van de knelpunten bij het vrij verkeer van werknemers.

5.14.2. De indruk bestaat dat momenteel het grootste deel van het Eures-netwerk wordt besteed aan de vacature-uitwisseling. Ook de verschuiving van het Eures-netwerk binnen de Commissie van de afdeling Vrij verkeer van werknemers naar de afdeling Arbeidsmarktbeleid geeft aan dat de Commissie een zwaarder accent wil gaan leggen op de rol die Eures kan spelen bij het werkloosheidsprobleem. Een nog zwaarder accent op de vacature-uitwisseling zal daarvan het gevolg zijn.

5.14.3. Het Comité wil eraan herinneren dat Eures oorspronkelijk bedoeld was voor het bevorderen van het vrij verkeer van werknemers. Grensoverschrijdende vacature-uitwisseling is een instrument dat slechts een deel van deze doelstelling kan realiseren. Informatieverstrekking, afstemmen van beroepsopleidingen, inzichtelijk maken van de grensoverschrijdende regionale arbeidsmarkten en het ondersteunen van grensarbeiders bij eventuele problemen completeren het instrumentarium.

5.14.4. Om die reden pleit het Comité ervoor dat een bepaald percentage voor de sociaal-economische partners wordt gereserveerd.

5.15. Het Comité meent dat de instelling van een regiocoördinator beantwoordt aan het subsidiariteitsbeginsel. Deze coördinator moet een bijdrage leveren aan het creëren van sociaal-economische netwerken. Daartoe moet deze persoon de rol van stimulator en bemiddelaar worden toebedeeld. Hij kan aanbevelingen doen omtrent financiering van projecten die worden voorgesteld door de sociale partners en de openbare arbeidsbemiddelingsinstanties.

5.16. Tot slot wil het Comité pleiten voor een nauwe samenwerking tussen het Eures-netwerk en Interreg 2A.

Met name op het terrein van de beroepsopleiding en de arbeidsmarkt zijn mogelijkheden voor nauwe samenwerking. Daarvoor is het wel mogelijk dat de economische

en sociale partners ruime toegang krijgen tot Interreg 2A en dat hun rol binnen Eures niet verder wordt teruggedrongen.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad houdende instelling van een overlegprocedure inzake de betrekkingen tussen de lid-staten en derde landen op het gebied van het zeevervoer en inzake de acties op dit gebied in de internationale organisaties, alsmede van een machtigingsprocedure voor overeenkomsten inzake het zeevervoer”⁽¹⁾

(97/C 355/07)

De Raad heeft op 6 mei 1997 besloten, overeenkomstig artikel 84 (tweede alinea) 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 10 september 1997 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Bredima-Savopoulou.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 85 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

Op 14 maart 1997 heeft de Europese Commissie haar Mededeling over de „Externe betrekkingen op het gebied van zeevervoer” uitgebracht, waarop de Raad van ministers van vervoer reeds herhaaldelijk (19 en 20 juni 1995, 16 december 1996) had aangedrongen. Tien jaar na de goedkeuring van het pakket scheepvaartverordeningen van 1986 is de bovengenoemde Mededeling gericht op een globaal extern scheepvaartbeleid van de EU. Zij sluit aan bij de Mededeling „Op weg naar een nieuwe maritieme strategie” van maart 1996, waarin de externe dimensie van het scheepvaartbeleid als één van de steunpilaren van de toekomstige actie op dit gebied wordt beschouwd.

2. Inhoud van de Mededeling

2.1. Doelstellingen

Het externe beleid van de EU op het gebied van zeevervoer is er in de eerste plaats op gericht, de communautaire scheepvaartsector te ondersteunen en de communautaire handelsbelangen te beschermen door te zorgen voor vrije toegang tot en eerlijke concurrentievoorwaarden op de wereldmarkt.

De algemene doelstellingen zijn volgens de Mededeling:

- zowel bilateraal als multilateraal de ontwikkeling naar grotere liberalisering te ondersteunen, zodat bestaande beperkingen verder kunnen worden opgeheven;
- specifieke problemen aan te pakken die zich voordoen met derde landen, met name wat de toegang tot de markt betreft;
- het probleem van oneerlijke concurrentie aan te pakken, alsmede het probleem van schepen die niet aan de eisen voldoen, hetgeen vooral, doch niet uitsluitend, een gevolg is van de vrije registratie van schepen;

⁽¹⁾ PB C 113 van 11. 4. 1997, blz. 11.

- een geïntegreerd Europees vervoerssysteem tot stand te brengen, waarbij ook de LMOE hulp moet worden geboden bij de overstap naar de markteconomie met het oog op hun toetreding tot de Unie.

Deze doelstellingen zullen in de toekomst (na 2000) via de Wereldhandelsorganisatie (WTO) kunnen worden verwezenlijkt; momenteel wordt van alle beschikbare wettelijke middelen en onderhandelingen gebruik gemaakt om ze te bereiken.

In de Mededeling worden de algemene beleidsdoelstellingen vertaald in specifieke doelstellingen die op de ontwikkelingen op de scheepvaartmarkt zijn afgestemd; voorts worden de procedures voor en de basiselementen van de communautaire externe actie vastgesteld, en worden communautaire voorschriften ter aanvulling van de reeds bestaande voorgesteld.

2.2. Soorten acties

Om de bovengenoemde doelstellingen te verwezenlijken, kan de EU de volgende acties ondernemen:

- preëmptieve acties (overeenkomsten met derde landen, multilateraal en bilateraal overleg);
- aanpak van problemen die het gevolg zijn van door derde landen genomen restrictieve maatregelen (demarches, overleg);
- het vastleggen van eerlijke concurrentievoorwaarden (maatregelen tegen de aan rederijen van derde landen verleende voordelen en met het oog op naleving van internationaal geldende regels en normen);
- samenwerkingsinitiatieven (bijstand aan derde landen).

Volgens de Commissie is de huidige internationale context voor dergelijke maatregelen gunstig. Protectionistische maatregelen zijn slechts in laatste instantie te overwegen, als overleg en onderhandelingen geen vruchten afwerpen. Tot dusver is de Unie ook in de praktijk op deze manier te werk gegaan.

2.3. Basiselementen van de communautaire externe actie

Centraal in het externe beleid van de Unie staan:

- verdere ontwikkeling van de betrekkingen met derde landen via:
 - communautaire overeenkomsten met derde landen en het instellen van overlegprocedures;
 - het aanpakken van problemen die voortvloeien uit restrictieve of discriminerende maatregelen van derde landen;
 - maatregelen die eerlijke concurrentie op commerciële basis moeten garanderen;
 - samenwerking met en technische bijstand aan derde landen;
- ontwikkeling van de samenwerking op het gebied van zeevervoer als onderdeel van een globale aanpak van de vervoerproblematiek in Europa (met inbegrip van Midden- en Oost-Europa);

- het versterken van de rol van de EU binnen de betrokken internationale organisaties, alsmede het voeren van onderhandelingen door de EU binnen die organisaties (conform communautaire procedures) ter bevordering van de positieve ontwikkelingen op het gebied van het scheepvaartbeleid en de verdere opheffing van bestaande restricties.

2.4. Bijlagen

Bij de Mededeling zijn de volgende vier bijlagen opgenomen:

2.4.1. Bijlage I

In bijlage I wordt een overzicht gegeven van de externe actie, specifieke acties en voorstellen terzake. In dit verband wordt bijzonder belang gehecht aan overleg, overeenkomsten en samenwerking en worden protectionistische maatregelen slechts als laatste uitweg genoemd.

2.4.2. Bijlage II

Bijlage II bevat een voorstel voor een beschikking van de Raad tot wijziging van Beschikking 77/587/EEG⁽¹⁾. De voorgestelde beschikking van de Raad komt in de plaats van de bij Beschikking 77/587/EEG ingestelde procedure en heeft tot doel de acties van de EU en de lid-staten in hun betrekkingen met derde landen te stroomlijnen en de communautaire doelstellingen bij besprekingen en onderhandelingen in internationale organisaties te bevorderen. De ontwerp-beschikking is ook gericht op een overleg- en machtigingsprocedure voor overeenkomsten inzake het zeevervoer tussen lid-staten en derde landen.

2.4.3. Bijlage III

In bijlage III wordt een overzicht gegeven van de bestaande communautaire wetgeving en beleidsinitiatieven inzake externe aspecten van het zeevervoerbeleid tot op heden.

2.4.4. Bijlage IV

In bijlage IV komt de ontwikkeling van de betrekkingen tussen EU en derde landen op het gebied van zeevervoer uitvoerig aan de orde.

⁽¹⁾ Beschikking 77/587/EEG van de Raad houdende instelling van een overlegprocedure inzake de betrekkingen tussen de lid-staten en derde landen op het gebied van zeevervoer en inzake acties op dit gebied in de internationale organisaties — PB L 239 van 17. 9. 1977, blz. 23.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Hoofddoel van de externe actie

3.1.1. In de Mededeling wordt het grote belang van de communautaire scheepvaart voor de EU onderstreept. Zowel voor de uitvoer/invoer als voor de scheepvaart zelf en voor de werkgelegenheid op schepen en in aanverwante maritieme sectoren heeft de EU alle belang bij een wereldwijde scheepvaartmarkt zonder grenzen. In de Mededeling over een nieuwe maritieme strategie worden externe activiteiten op het gebied van zeevervoer dan ook als een van de drie pijlers van het zeevervoerbeleid beschouwd. De overige twee pijlers zijn het concurrentievermogen van de communautaire scheepvaart en de veiligheid op zee.

3.1.2. De gunstige vooruitzichten voor de internationale scheepvaart wegens de aanhoudende ontwikkeling van de wereldhandel en de commerciële mogelijkheden kwamen reeds ter sprake in de Mededeling betreffende een nieuwe maritieme strategie⁽¹⁾ en komen in de onderhavige Mededeling opnieuw aan bod. Volgens vooruitzichten van de OESO en andere instanties zal het handelsverkeer over zee tegen het jaar 2010 verdubbeld zijn. Het is duidelijk dat de verdere liberalisering en het garanderen van vrije scheepvaartmarkten voor de EU een dringende noodzaak zijn.

3.1.3. Gezien de wijze waarop de wereldhandel is gestructureerd en de scheepvaartmarkten thans functioneren, heeft de communautaire scheepvaart evenwel met aanzienlijke problemen inzake toegang tot internationaal vervoer te kampen, en tegelijk is ook haar concurrentievermogen aangetast.

3.1.4. In het licht hiervan stemt het ESC volledig in met het hoofddoel van de Mededeling, nl. de liberalisering van het zeevervoer. Het ESC onderschrijft de oogmerken en de concrete doelstellingen van het communautair beleid inzake externe betrekkingen, die gericht moeten zijn op betere toegangsvoorwaarden voor de communautaire scheepvaartindustrie op markten van derde landen, alsmede op het scheppen van nieuwe kansen voor bedrijfsactiviteiten en werkgelegenheid op zee en in aanverwante maritieme sectoren aan land.

3.1.5. Het ESC heeft dit streven in een aantal adviezen zonder voorbehoud gesteund, nl.:

- twee adviezen⁽²⁾ en een rapport over de eerste fase van het gemeenschappelijk zeevervoerbeleid;
- advies betreffende positieve maatregelen voor het zeevervoer⁽³⁾;
- advies over een nieuwe maritieme strategie⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(96) 81 def. — Advies van het ESC: PB C 56 van 24. 2. 1997, blz. 9.

⁽²⁾ PB C 344 van 31. 12. 1985, blz. 31; PB C 189 van 28. 7. 1986, blz. 20.

⁽³⁾ PB C 56 van 7. 3. 1990.

3.1.6. Het voorgestelde beleid dat vroegere initiatieven ter bevordering van beleidsmaatregelen op het gebied van de andere twee bovengenoemde pijlers aanvult, alsmede een correcte en strikte toepassing van de in de IMO- en IAO-overeenkomsten vastgelegde internationale normen door de havenstaten, zal samen met een degelijke beroepsopleiding die op de behoeften op de wereldmarkt is afgestemd, de Europese scheepvaart zeer ten goede komen. Het zal met name een doorslaggevende bijdrage leveren tot de verwezenlijking en instandhouding van een klimaat van vrije en eerlijke concurrentie, dat voor de ontwikkeling van het Europese zeevervoer onontbeerlijk is.

3.2. Rol van de Europese Unie binnen de internationale organisaties

3.2.1. Het ESC is het er in principe mee eens dat de Europese Unie binnen de internationale organisaties een belangrijke rol moet kunnen spelen. Opgemerkt zij dat de huidige Beschikking (77/587/EEG) waarin de overlegprocedure is vastgelegd, althans op gebieden waarvoor de Europese Unie reeds alleen bevoegd is, tot dusver niet als remmende factor heeft gewerkt. Hetzelfde geldt echter ook voor gebieden waar de bevoegdheid met de lid-staten gedeeld wordt.

3.2.2. In deze Mededeling kon niet worden voorbijgegaan aan de juridische vraag naar de externe bevoegdheid van de EU. Het Europees Hof van Justitie heeft zich reeds meermaals over deze problematiek gebogen⁽⁴⁾. Desondanks blijft het moeilijk om uit te maken waar de scheidingslijn ligt tussen exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie, gedeelde bevoegdheid met de lid-staten en exclusieve bevoegdheid van de lid-staten. Het staat evenwel als een paal boven water dat lid-staten en Commissie in alle bovengenoemde gevallen bij het vaststellen van hun standpunten nauw moeten samenwerken. Een en ander wordt overigens ook in bovenge-

⁽⁴⁾ In de Zaak 22/70 ERTA (Commissie v. Raad (1971) Jurispr. 263) stelde het Hof van Justitie vast dat de Gemeenschap, gezien het feit dat zij gemeenschappelijke interne voorschriften vaststelt, automatisch ook gerechtigd is onderhandelingen te voeren over externe aangelegenheden die op deze gemeenschappelijke voorschriften van invloed kunnen zijn.

In het advies 1/76 (betreffende de overeenkomst over een Europees fonds voor het uit de vaart nemen van binnenschepen (1976) Jurispr.) werd vastgesteld dat, als de EG over interne bevoegdheden beschikt om een specifiek doel te verwezenlijken, zij impliciet ook de exclusieve externe bevoegdheid heeft, voor zover een en ander noodzakelijk is om die doelstelling te realiseren. Het advies 1/94 van het Hof ligt in dezelfde lijn en bepaalt dat de lid-staten in geval van gedeelde bevoegdheid bij internationale onderhandelingen nauw moeten samenwerken bij het vaststellen van standpunten.

noemde uitspraken van het Hof en in het advies van het ESC over de betrekkingen tussen EU en IAO⁽¹⁾ onderstreept.

3.2.3. In de Mededeling wordt uitdrukkelijk vermeld dat een en ander niet van toepassing is op het actiegebied van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). De coördinatie van de standpunten ten aanzien van de veiligheid en de technische aspecten van het zeevervoer in het kader van IMO/IAO werden in de Mededeling over een gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee (1993) aan de orde gesteld, waarover het ESC een uitvoerig advies heeft uitgebracht⁽²⁾.

3.2.4. Het ESC neemt zorgvuldig nota van de argumenten die in de Mededeling worden aangevoerd ter ondersteuning van het voorstel de rol van de Europese Unie in internationale organisaties te versterken door een gemeenschappelijk standpunt te presenteren en met één stem te spreken. De Europese Unie moet immers als een van de politieke, economische, commerciële en maritieme zwaargewichten in de wereld een passende rol kunnen spelen. Voor het welslagen daarvan is het niet zo zeer van belang of de Europese Unie wel met één stem spreekt (vooral in het geval van onderwerpen waarvoor zij niet alleen bevoegd is), maar is vooral de wijze belangrijk waarop het communautaire standpunt in elk specifiek geval gecoördineerd, geformuleerd en gepresenteerd wordt. In deze context moeten geen nieuwe mechanismen in het leven worden geroepen; het is daarentegen wel zaak het huidige overlegstelsel te verbeteren en te versterken zodat wordt verzekerd dat de lid-staten regelmatig en tijdig op de hoogte worden gebracht en de stappen en initiatieven die tijdens het vervullen van elk onderhandelingsmandaat worden genomen, volledig doorzichtig zijn. Ook is het belangrijk dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de ervaring waarover de afzonderlijke lid-staten beschikken. Bovendien is het bij stemrondes ongetwijfeld interessanter over een aantal individuele stemmen dan over slechts één groepsstem te beschikken.

3.2.5. Volgens de Mededeling is de WTO, in het kader waarvan de onderhandelingen na het jaar 2000 zullen worden hervat, het beste instrument om toegang tot de markt te krijgen. De Commissie lijkt niet te weten waarom tot dan wordt gewacht om in het kader van de Onderhandelingsgroep voor zeevervoersdiensten (NGMTS) te onderhandelen over het aangaan van verbintenissen die moeten leiden tot het afschaffen van restrictieve maatregelen op het gebied van maritieme diensten. In feite is een en ander te verklaren door de vrees van de maritieme sector dat een dergelijk initiatief de scheepvaart niet ten goede zal komen maar in het voordeel van andere sectoren (trade offs) zal uitvallen, en dat het ook geen verdere liberalisering van het zeevervoer maar wel een bestendiging van de bestaande protectionistische regelgeving en praktijken tot gevolg zal hebben. Als de onderhandelingen worden hervat, moeten hoe dan ook de basisprincipes in acht worden genomen dat geen nieuwe restrictieve maatregelen wor-

den getroffen (standstill) en de bestaande worden opgeheven (roll back), alsmede dat door een zo groot mogelijk aantal landen (critical mass) de meestbegunstigingsclausule (MFN) onvoorwaardelijk wordt toegepast.

3.3. *Bilaterale overeenkomsten op scheepvaartgebied tussen de EU en derde landen*

3.3.1. Het ESC heeft er geen bezwaar tegen dat de Europese Unie na machtiging door de Raad bilaterale overeenkomsten op scheepvaartgebied sluit en dat ook in andere door de EU aangegane overeenkomsten bepalingen betreffende het zeevervoer worden opgenomen. Bilaterale overeenkomsten op scheepvaartgebied kunnen evenwel slechts worden gesloten als voor het geval in kwestie een machtiging (ad hoc) is verleend, als een specifiek onderhandelingsmandaat is toegekend, en als de Europese Commissie vooraf de nodige onderhandelingen met de lid-staten en de scheepvaartindustrie heeft gevoerd. Doorzichtigheid en voorlichting van alle belanghebbenden moeten overigens in alle fasen van de onderhandelingen verzekerd zijn.

3.3.2. In zijn advies „Op weg naar een gemeenschappelijk vervoersbeleid — Vervoer over zee”⁽³⁾ vond het ESC het zinvol in de handelsovereenkomsten van de Unie met derde landen bepalingen inzake een verbod van discriminatie op zeevaartgebied te laten opnemen. Veelbetekenend is in dit verband het voorstel om in de achteraf goedgekeurde Verordening (EEG) nr. 4058/86 het volgende artikel op te nemen:

„Bij onderhandelingen over handels- of andere overeenkomsten met niet-lid-staten of groepen van niet-lid-staten dient de Gemeenschap ernaar te streven om in deze overeenkomsten een bepaling op te nemen inzake een verbod van discriminatie, waarbij de toegang voor in de lid-staten geregistreerde schepen tot het scheepvaartverkeer tussen de lid-staten en de betrokken niet-lid-staten wordt gewaarborgd. Met name dient een dergelijke bepaling de toezegging door de verdragssluitende partijen te omvatten dat zij zich zullen onthouden van vlaggen-discriminatie of ladingreservering.”

3.3.3. Bovendien zij opgemerkt dat het ESC in zijn advies over een nieuwe maritieme strategie bezwaren heeft geuit tegen het voornemen van de Commissie om bilaterale onderhandelingen op het gebied van de scheepvaart te beginnen. Volgens hem „dient ervoor te worden gezorgd dat de activiteiten van de Commissie op dit gebied niet haaks staan op de door haar openlijk uitgesproken voorkeur voor een multilaterale aanpak, en dat de inspanningen van de lid-staten hierdoor worden ondersteund”.

3.3.4. Het ESC stemt in met de aanpak die de Europese Commissie hanteert bij de behandeling van verschillende kwesties op scheepvaartgebied. Het onderschrijft ook het standpunt van de Commissie dat protectionistische maatregelen alleen in laatste instantie

(1) PB C 102 van 24. 4. 1995, blz. 7.

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

(3) PB C 207 van 18. 8. 1986, blz. 31.

mogen worden aangewend als alle pogingen zijn mislukt om wederzijds aanvaardbare oplossingen te vinden. Het ESC is in het algemeen van oordeel dat nauwe samenwerking tussen Europese Unie, lid-staten en scheepvaartindustrie bij het onderzoeken en oplossen van de problemen op scheepvaartgebied prioritair moet zijn.

3.3.5. Het ESC stemt in met de voorgestelde initiatieven, die de doelstellingen van het communautair beleid moeten helpen verwezenlijken. Het verlenen van bijstand aan derde landen moet evenwel gericht zijn op beroepsopleiding en onderwijs, verbetering van de technische infrastructuur van vooral havens en gecombineerd vervoer, en niet op de scheepvaart zelf van de betrokken landen (b.v. via financiering voor de aankoop van schepen), daar dit de concurrentievoorwaarden zou vervalsen. Zoals in de Mededeling is aangegeven, moet het verstrekken van hulp overigens worden gekoppeld aan een verbetering van de operationele omstandigheden van de communautaire scheepvaart in haar geheel en niet alleen de lijnvaart. Wat de multilaterale onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) betreft, is het ESC het ermee eens dat de Europese Unie in de tussentijdse periode tot het jaar 2000 verdere liberalisering van de wereldhandel via het sluiten van bilaterale of andere overeenkomsten moet nastreven. Deze verdere liberalisering van het zeevervoer moet overigens als voorwaarde voor het verlenen van technische bijstand worden gesteld. Deze werkwijze wordt reeds door de Wereldbank en de Europese Commissie met succes gehanteerd in de betrekkingen met de landen van West-Afrika. Ook het recente document van de Europese Commissie over de te nemen maatregelen in het kader van de betrekkingen van de Europese Unie met de landen van West-Afrika bevat soortgelijke positieve elementen.

3.3.6. Een en ander geldt ook voor het inlassen van bepalingen betreffende het zeevervoer in andere overeenkomsten van de Europese Unie. Bij onderhandelingen terzake moeten trade-offs ten koste van de scheepvaart worden vermeden en moeten er stappen worden ondernomen om wezenlijke bepalingen betreffende de scheepvaart in te lassen. De regeling van maritieme kwesties mag niet van een latere aparte overeenkomst afhankelijk worden gemaakt; alleen maar briefwisseling kan evenmin volstaan.

3.4. *Bilaterale overeenkomsten tussen lid-staten en derde landen*

3.4.1. Het ESC vindt in beginsel dat de lid-staten de mogelijkheid hebben om met derde landen bilaterale overeenkomsten op scheepvaartgebied te sluiten indien het onderwerp in kwestie niet op communautair niveau wordt geregeld. Het is overigens krachtens Verordening (EEG) nr. 4055/86 de lid-staten niet verboden bilaterale overeenkomsten te sluiten mits de inhoud ervan niet indruist tegen de verordening en met name de bepalingen

inzake vrachtdeling. De hele machtigings- en overlegprocedure moet doorzichtig en voldoende soepel zijn zodat de bureaucratische rompslomp tot een minimum wordt beperkt en ook met de soevereiniteitseisen van de lid-staten rekening wordt gehouden. Opgemerkt zij dat het initiatief in vele gevallen door derde landen wordt genomen, terwijl het scheepvaartbeleid dat een lid-staat uitstippelt en uitvoert, deel uitmaakt van het meer algemene beleid inzake betrekkingen met derde landen.

3.5. *Herziening van de Verordeningen (EEG) nrs. 4057/86 en 4058/86*

3.5.1. In de Mededeling wordt voorgesteld de Verordeningen (EEG) nrs. 4057/86 en 4058/86⁽¹⁾ te herzien. Deze verordeningen — die deel uitmaken van het pakket van vier verordeningen betreffende de eerste fase van het gemeenschappelijk scheepvaartbeleid — gaan evenwel uit van wederzijdse overeenkomsten tussen lid-staten en vormen een zeer subtiel evenwicht, dat bij het herbekijken van het pakket verstoord zou worden. Aanbevolen wordt in nog hangende zaken de verordeningen strikt toe te passen en ze niet te herzien.

3.5.2. Tekenend is het feit dat het ESC⁽²⁾ zeer recentelijk erop heeft aangedrongen „behoedzaam te werk te gaan bij eventuele herziening van het in 1986 vastgestelde maatregelenpakket. Het gaat hier om verordeningen die het resultaat zijn van afgewogen compromissen en concessies en die hebben bijgedragen tot de liberalisering van het handelsverkeer, zowel door hun rechtstreekse toepassing als door het ontradende effect dat ervan is uitgegaan. Dit zorgvuldig gekozen evenwicht zou bij bedoelde herziening wel eens kunnen worden verstoord. Het Comité voelt meer voor een stringenter toepassing van de instrumenten.”

3.5.3. Met name wat Verordening (EEG) nr. 4058/86 betreft, is een eventuele herziening ervan niet wenselijk, omdat daarmee zou worden vooruitgelopen op de resultaten van overleg en onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) met het oog op een regeling van de procedure voor het treffen van tegenmaatregelen en de toepassing ervan.

3.5.4. Wat Verordening (EEG) nr. 4055/86⁽³⁾ betreft, is het vooral zaak dat de hangende kwesties opnieuw onder de loep worden genomen en met name wordt

(1) Verordening (EEG) nr. 4057/86 betreffende oneerlijke tariefpraktijken in het vervoer over zee (PB L 378 van 31. 12. 1986, blz. 14 — Advies van het ESC in PB C 344 van 31. 12. 1985, blz. 31). Verordening (EEG) nr. 4058/86 betreffende een gecoördineerd optreden ter vrijwaring van vrije toegang tot lading in het vervoer over zee (PB L 378 van 31. 12. 1986 — Advies van het ESC in PB C 344 van 31. 12. 1985, blz. 31).

(2) Advies over een nieuwe maritieme strategie, PB C 56 van 24. 2. 1997, paragraaf 6.2.3.

(3) Verordening (EEG) nr. 4055/86 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lid-staten onderling en tussen de lid-staten en derde landen (PB L 378 van 31. 12. 1986, blz. 1 — Advies van het ESC in PB C 344 van 31. 12. 1985, blz. 31).

nagegaan wat met de bestaande bilaterale overeenkomsten inzake vrachtdeling tussen bepaalde lid-staten en derde landen in de toekomst moet worden aangevangen. Ongeacht de vraag of de Europese Commissie gemachtigd is om bilaterale communautaire overeenkomsten ad hoc te sluiten, moeten de bestaande overeenkomsten inzake vrachtdeling worden aangepast of opgeheven overeenkomstig de eisen en verplichtingen die uit Verordening (EEG) nr. 4055/86 voortvloeien; volgens deze verordening zijn de lid-staten overigens gemachtigd opnieuw over deze overeenkomsten te onderhandelen, zoals de Mededeling ook terecht vermeldt.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Voorstel tot wijziging van Beschikking 77/587/EEG*

4.1.1. Het ESC stelt vast dat de Commissie blijft streven naar een wijziging van Beschikking 77/587/EEG. In het Memorandum van 1985 „Op weg naar een gemeenschappelijk vervoersbeleid — vervoer over zee” heeft de Commissie reeds een wijziging van Beschikking 77/587/EEG voorgesteld waarbij bij het sluiten van bilaterale overeenkomsten tussen lid-staten en derde landen vooraf overleg zou moeten plaatsvinden en niet achteraf, zoals de bestaande beschikking voorschreef. In zijn desbetreffende advies van 1985 stemde het ESC in met dit vooraf te voeren overleg, maar onderstreepte het wel dat van de nieuwe procedure geen misbruik mocht worden gemaakt, omdat moet worden vermeden dat bij het sluiten van bilaterale overeenkomsten vertraging wordt opgelopen. In 1993 stelde de Commissie in haar discussiestuk over buitenlandse betrekkingen op het gebied van zeevervoer opnieuw voor, Beschikking 77/587/EEG te wijzigen.

4.1.2. Beschikking 77/587/EEG was het eerste rechtsinstrument (op het gebied van zeevervoer) dat krachtens artikel 84, lid 2, door de Raad van de EG werd aangenomen. Het ESC is het in principe eens met het

voorstel tot wijziging van Beschikking 77/587/EEG. De bureaucratische rompslomp en tijdrovende procedures, waarin in het voorstel is voorzien maar die een snelle aanpak van telkens weer nieuwe problemen in de weg staan, dienen evenwel te worden vermeden. Een en ander heeft in bepaalde gevallen ook tot gevolg dat derde landen een verkeerd beeld krijgen van de coördinatietcapaciteit en bekwaamheid van de Unie om in te spelen op de over het algemeen snel veranderende omstandigheden tijdens een onderhandelingsproces. De overleg- en coördinatieprocedure moet evenwel worden verbeterd zodat de EU beter haar opdracht kan vervullen. Het voorgestelde comité mag niet onder toezicht van de Europese Commissie staan, maar moet als een orgaan van de Raad werken, en het moet worden voorgezeten door de lid-staat die het voorzitterschap van de Raad waarneemt. Dit standpunt is gebaseerd op het feit dat er tal van aangelegenheden zijn — m.b.t. bilaterale betrekkingen of internationale organisaties — waarvoor de EU niet exclusief bevoegd is. In het Verdrag zelf is zeevaart overigens wegens het specifieke karakter ervan in lid 2 van artikel 84 opgenomen. Wat het sluiten van bilaterale overeenkomsten betreft, wordt een soortgelijke regeling ook in de luchtvaart met succes toegepast.

4.1.3. De resultaten van de recente Intergouvernementele Conferentie over de herziening van de EU-Verdragen liggen volledig in de lijn van het boven uiteengezette standpunt van de ESC dat het (bij artikel 7 van het voorstel op te richten) comité als een orgaan van de Raad moet werken. De Conferentie heeft de werkingssfeer van artikel 113 van het Verdrag niet uitgebreid tot de dienstensector (waartoe ook maritieme diensten behoren) omdat tal van kwesties in deze sector niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen.

Bij het bekijken van de onderhandelingsmandaten voor het sluiten van bilaterale overeenkomsten op scheepvaartgebied tussen de EU en resp. China en India, houdt de Raad overigens ook rekening met de procedures die worden gevolgd bij het sluiten van overeenkomsten op luchtvaartgebied. Deze procedures beantwoorden aan eerder door het ESC gedane voorstellen.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De gevolgen voor het MKB van de gestage algemene vermindering van voor O&TO-activiteiten uitgetrokken middelen in de Unie (op communautair en op nationaal niveau)”

(97/C 355/08)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 maart 1997 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3 van zijn Reglement van Orde een advies op te stellen over „De gevolgen voor het MKB van de gestage algemene vermindering van voor O&TO-activiteiten uitgetrokken middelen in de Unie (op communautair en op nationaal niveau)”.

De Afdeling voor energie, nucleaire vraagstukken en onderzoek, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 juli 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Malosse.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 95 stemmen vóór, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

1. Resolutie

Het Economisch en Sociaal Comité:

1.1. is zich ervan bewust dat de totstandbrenging van een technisch en financieel kader voor O&TO-activiteiten in de industrie van cruciaal belang is voor groei en werkgelegenheid in Europa;

1.2. stelt vast dat veruit de meeste Europese bedrijven een geringe omvang hebben, vaak over weinig eigen vermogen beschikken en niet in staat zijn hun innovatie- en onderzoekspotentieel te exploiteren;

1.3. ziet met lede ogen aan dat in de Europese Unie over de hele linie steeds minder personen voor O&TO-activiteiten worden ingezet en dat hiervoor bovendien steeds minder geld wordt vrijgemaakt;

1.4. betreurt het dat er geen echt Europese markt voor innovaties is; de overheid treedt vooral in regionaal en nationaal verband op en van een „Europees” effect van deze activiteiten is nauwelijks sprake;

1.5. is tegen beleidsmaatregelen die „het geweten sussen” en in bezweringsformules blijven steken, tegen het gebruik van de verzamelnaam „MKB” voor bedrijven die fundamenteel van elkaar verschillen, en tegen tweederangsbehandeling van kleine bedrijven, die toch goed zijn voor meer dan tweederde van het totale aantal arbeidsplaatsen;

1.6. staat achter de tijdens de Europese Top van Amsterdam (16 en 17 juni 1997) uitgesproken intenties m.b.t. groei, werkgelegenheid en concurrentievermogen; met name de invoering van een instrument om voor het midden- en kleinbedrijf geavanceerde-technologieprojecten te financieren, zou een goede zaak zijn.

Het Comité beveelt daarom aan:

1.7. een nieuwe aanpak te volgen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen kleine, technologie-intensieve bedrijven, „pioniers” die hun capaciteit voor toegepast onderzoek nog onvoldoende gebruiken, en bedrijven — verreweg de meeste — die de eindproducten van O&TO-activiteiten afnemen;

1.8. een methode te gebruiken met behulp waarvan particuliere en publieke middelen voor onderzoek optimaal vrijgemaakt kunnen worden;

1.9. een Europese innovatiemarkt tot stand te brengen, zodat de verkokering van de verschillende nationale regelingen op dit gebied kan worden doorbroken;

1.10. ervoor te zorgen dat bedrijven zich meer op Europa richten; met het oog hierop is het zaak de partnerschapsinstrumenten te versterken en een financieel instrument in het leven te roepen met behulp waarvan Europese bedrijven gemakkelijker samenwerkingsverbanden kunnen aangaan;

1.11. het „slapende” innovatiepotentieel van bedrijven te activeren; daartoe zouden onder meer ingenieurs-onderzoekers hieraan moeten worden uitgeleend en zou op basis van samenwerking onderzoek moeten worden verricht;

1.12. bij het uitwerken van communautaire programma's met name oog te hebben voor de behoeften van kleine, technologie-intensieve bedrijven;

1.13. met het oog op de economische en sociale samenhang de structuurfondsen op deze aanpak af te stemmen.

2. Inleiding

2.1. Van alle ondernemingen in Europa behoort ruim 99,8 %, oftewel ongeveer 15 miljoen, gezien hun omvang (minder dan 250 werknemers), omzet (minder dan 40 miljoen ecu per jaar) en onafhankelijkheid (minder dan 25 % van het vermogen of de zeggenschapsrechten in handen van een grote onderneming of een groep) tot de categorie van het midden- en kleinbedrijf (MKB). Deze bedrijven nemen zo'n 67 % van de economische activiteit en de werkgelegenheid in de Unie voor hun rekening⁽¹⁾.

2.1.1. Als gevolg van de verscherpte concurrentie en de toenemende mondialisering van de economie, kan het MKB in de innovatiegolf niet achterblijven. Dit betekent onder meer dat het toegang moet hebben tot nieuwe technologie of de voor zijn activiteiten noodzakelijke technologie zelf moet ontwikkelen. Een en ander geldt ook voor ondernemingen in traditionele

⁽¹⁾ Bron: Het bedrijfsleven in Europa, vierde rapport 1996, Eurostat.

bedrijfstakken; de juiste technologie biedt hun een doorslaggevend concurrentievoordeel.

2.2. In het verleden is er in het EU-beleid altijd veel aandacht geweest voor het MKB. Het EG-Verdrag vormt de basis van en het kader voor dit beleid:

- krachtens artikel 130 dient de Gemeenschap de concurrentiepositie van haar industrie te versterken door „een gunstig klimaat voor het ontplooiën van initiatieven en voor de ontwikkeling van ondernemingen in de gehele Gemeenschap, met name van het midden- en kleinbedrijf, te bevorderen”. Bovendien moeten maatregelen worden genomen om „een betere benutting van het industrieel potentieel van het beleid inzake innovatie, onderzoek en technologische ontwikkeling te stimuleren”;
- krachtens artikel 130 F, lid 2 dient de Gemeenschap kleine- en middelgrote bedrijven te stimuleren „bij hun inspanningen op het gebied van hoogwaardig onderzoek en hoogwaardige technologische ontwikkeling”;
- in titel XIV van het EU-Verdrag wordt er expliciet op gewezen dat gestreefd dient te worden naar economische en sociale samenhang om de verschillen in ontwikkeling tussen de regio's en de achterstand van achteropgeraakte regio's te verkleinen.

2.3. De huidige communautaire O&O-programma's zijn er bewust op gericht om de bevolking ten goede te komen, de werkgelegenheid te verbeteren en het concurrentievermogen van Europa te vergroten. In dit opzicht is het MKB een belangrijk „doelwit”; de toegang van kleine en middelgrote bedrijven tot de O&TO-programma's is dan ook — mede met het oog op de toekomst van deze programma's — van het grootste belang. Diverse pogingen ten spijt is de Commissie er echter niet echt in bevredigende mate in geslaagd de deelname van deze ondernemingen aan haar O&O-programma's uit te breiden. Om zichtbare resultaten te boeken, moet het roer dus radicaal om. Dit blijkt duidelijk uit het rapport dat een aantal onafhankelijke deskundigen over de vijfjaarlijkse evaluaties van de O&TO-kaderprogramma's van de Gemeenschap⁽¹⁾ heeft opgesteld. Zij wijzen erop dat kleine en middelgrote ondernemingen eerder aan de programma's zouden deelnemen als deze op een betere begeleiding kunnen rekenen bij het oplossen van de financiële en juridische problemen — vooral m.b.t. de intellectuele eigendom — waarmee zij te maken krijgen als zij hun onderzoeksresultaten op de markt willen brengen. Verder betreuren de deskundigen het dat de Europese bedrijfscultuur achterloopt bij die in de VS, waar de verspreiding en overdracht van technologie veel gebruikelijker is.

2.4. Het Comité wil de EU-Instellingen en de lidstaten in dit initiatiefadvies een aantal voorstellen aan de hand doen om te bereiken dat bedrijven meer hun voordeel kunnen doen met O&O-resultaten, gemakkelij-

ker over nieuwe technologie kunnen beschikken en daardoor een grotere bijdrage kunnen leveren aan de verwezenlijking van de algemene doelstellingen groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid.

3. Minder O&TO-middelen en de ontwikkeling van de Unie

3.1. Volgens het Bureau voor de Statistiek der Europese Gemeenschappen (EUROSTAT) geven de middelen die in de Unie voor onderzoek en technologische ontwikkeling worden uitgetrokken vanaf 1991 een daling te zien; in 1993 bedroegen ze nog slechts 0,9 % van het BBP, tegen 1 % in 1985. Om een beeld van de situatie te krijgen: in Zweden en Frankrijk bedragen de overheidskredieten voor O&TO resp. 1,30 % en 1,27 % van het BBP, en in Ierland en Griekenland, die onderaan de ranglijst staan, resp. 0,34 % en 0,21 %.

3.1.1. Europa geeft aan O&TO bijna eenderde minder uit (1,91 % van het BBP in 1995) dan de Verenigde Staten (2,8 %) en Japan (3,1 %). Wat het door het bedrijfsleven gefinancierde industriële onderzoek betreft, blijft Europa fors achterlopen bij de Verenigde Staten en Japan (1 % van het BBP tegen resp. 1,6 % en 2,2 %).

3.1.2. Bovendien wordt in Duitsland en Frankrijk van alle O&TO-middelen minder dan de helft aan de ontwikkeling van nieuwe producten besteed, terwijl hiervoor in de Verenigde Staten en Japan meer dan 60 % wordt uitgetrokken. Daar komt bij dat het percentage arbeidskrachten dat voor O&TO-activiteiten wordt ingezet ook steeds verder daalt. Onderzoekers vormen slechts 0,42 % van de werkende bevolking; in de Verenigde Staten en Japan zijn zij procentueel met ongeveer twee keer zoveel. Deze cijfers zijn des te schrijnender als men bedenkt dat in de Verenigde Staten naar verhouding drie keer zoveel en in Japan vier keer zoveel onderzoekers in bedrijven werkzaam zijn.

3.1.3. Hier komt nog bij dat de economische crisis in Europa aanhoudt en dat de middelen die de lidstaten voor O&TO uittrekken, sinds het begin van de jaren negentig sterk zijn afgenomen.

3.2. In tal van lidstaten — óók de grootste — worden voor O&TO zo weinig financiële middelen vrijgemaakt, dat de EU-programma's als een laatste redmiddel fungeren voor het voortbestaan van publieke en particuliere onderzoeksploegen en -laboratoria. Dit heeft geleid tot een stormloop op communautaire kredieten en een ongebreidelde groei van het aantal aanvragen en dossiers. Als gevolg hiervan is de selectie steeds strenger geworden en de kans op succes geleidelijk geslonken. Het valt te vrezen dat kleine en middelgrote ondernemingen e.d., die niet zo goed „gewapend” zijn, hierdoor het kind van de rekening worden.

3.2.1. Verder oefenen de grote industrieën in toenemende mate invloed uit op de keuze van door de overheid te financieren onderzoeksthema's. Dit blijkt wel uit het functioneren van de task forces van de

(1) COM(97) 149 def.

Commissie; deze hebben prioriteiten vastgesteld waarmee wordt ingespeeld op de behoeften en verwachtingen van sectoren waar de ondernemingsactiviteit in hoge mate geconcentreerd is. Door deze ontwikkeling zullen kleine bedrijven alleen maar verder gemarginaliseerd raken in het Europese O&TO-beleid.

4. De specifieke problemen van het MKB in Europa

4.1. Als gevolg van hun aantal, hun belang voor de werkgelegenheid (66 % van het aantal banen in de Unie) en hun eigen-vermogenspositie (65 % in de Unie), worden kleine en middelgrote bedrijven steeds belangrijker voor de economie. Zij vormen echter geen homogene groep; daarom dienen ze naar gelang van hun O&TO-behoeften en -capaciteit in een aantal categorieën te worden onderverdeeld. Een enkele definitie van het MKB zou in dit verband namelijk geen enkele zin hebben en het trekken van praktische conclusies onmogelijk maken.

4.2. Voorgesteld wordt de volgende drie soorten ondernemingen te onderscheiden:

4.2.1. Het technologie-intensieve kleinbedrijf

Ten eerste ondernemingen met een goed ontwikkelde O&TO-structuur, die nieuwe technologie leveren of gebruiken. Zij zijn in de minderheid; hun aantal wordt geschat op 3 % van het totale aantal bedrijven. Veel van deze ondernemingen nemen deel aan de door de Unie gefinancierde onderzoeksprojecten.

4.2.1.1. Hun grootste handicaps zijn hun omvang en hun gebrek aan middelen om op voet van gelijkheid met grote internationale concerns te kunnen concurreren.

4.2.2. De „pioniers” met ongebruikte innovatiecapaciteiten

Ten tweede ondernemingen die men pioniers zou kunnen noemen en die, hoewel ze verschillen van de bedrijven in de vorige categorie in staat zijn nieuwe technologisch hoogwaardige producten te ontwikkelen. Dit zijn meestal ondernemingen die in hun sector in technologisch opzicht vooroplopen. Zij maken naar schatting minder dan 10 % van het totale aantal ondernemingen uit.

4.2.2.1. Zij zijn in staat na te gaan en aan te geven wat zij op O&TO-gebied nodig hebben, maar zijn voor de uitvoering van een en ander op derden aangewezen, aangezien zij zelf niet over voldoende O&TO-capaciteit beschikken.

4.2.2.2. Deze ondernemingen wordt een cruciale rol toegeschreven bij de aanpassing en de verspreiding van innovaties onder bedrijven in de MKB-sfeer die in dat opzicht minder goed toegerust zijn.

4.2.2.3. Hoewel deze ondernemingen zich in het algemeen wel weten te redden (met behulp van nationale en regionale steun), stuiten ze toch steeds vaker op technologische problemen waarbij op lokaal niveau geen enkele partner meer uitkomst kan bieden.

4.2.3. De „gebruikers” van de eindproducten van O&TO-activiteiten

Ten derde ondernemingen die uitsluitend gebruikmaken van de producten van O&TO. Deze zijn veruit in de meerderheid binnen het Europese midden- en kleinbedrijf; hun belangstelling gaat alleen uit naar de eindproducten van O&TO-activiteiten. Ze missen de middelen om een goed beeld te krijgen van hun eigen behoeften op technologiegebied en investeren niet in technologieprojecten waaraan risico's zijn verbonden of die pas op lange termijn profijt opleveren.

4.2.3.1. Zonder bewustmakingsactiviteiten of voorbereidende steunmaatregelen zullen deze ondernemingen nooit kunnen profiteren van de voordelen die O&TO-programma's bieden.

4.3. Deze klassieke indeling, waaruit naar voren komt dat de betrokken ondernemingen uiteenlopende behoeften hebben en in verschillende mate worden getroffen door het teruglopen van O&TO-middelen, zou moeten worden uitgebreid met een categorie bedrijven die gevestigd zijn in wat in het cohesiebeleid een prioritaire-doelstellingenregio wordt genoemd. Deze regio's zijn namelijk minder „rijk” en bevinden zich bovendien op relatief grote afstand van de centra waar (technologisch) onderzoek wordt verricht.

5. Regionale ontwikkeling en het O&TO-beleid

5.1. Het verkleinen van economische en technologische verschillen is sinds de ratificatie van het EU-Verdrag één van de voornaamste doelstellingen van het EU-beleid. Het O&TO-beleid kan hieraan een grote bijdrage leveren, aangezien een wetenschappelijke basis van cruciaal belang is voor een duurzame groei.

5.2. Maar al te vaak richten achteropgeraakte landen en regio's zich echter op sectoren die weinig technologische arbeidsintensief zijn. De regio's in kwestie moet daarom op O&TO-gebied de helpende hand worden geboden, zodat zij in wetenschappelijk en technologisch opzicht een steviger basis kunnen krijgen.

5.3. Voor kleine en middelgrote bedrijven is hierbij een rol van doorslaggevende betekenis weggelegd: in deze prioritaire landen en regio's hebben zij speciale hulp nodig om deel te kunnen nemen aan O&TO-activi-

teiten; zij zouden daarom sterk gebaat zijn bij flankerende maatregelen om hun technologische kennis en kunde te verbeteren.

6. Deelname van het Europese MKB aan communautaire O&TO-programma's

6.1. In de periode 1990-1994 hebben kleine en middelgrote bedrijven 6 276 keer deelgenomen aan via het derde kaderprogramma gefinancierde O&TO-projecten. In 1995 alleen al (het eerste jaar van het vierde kaderprogramma) kwam dit cijfer uit op 4 625.

6.2. In 1995 was de deelname aan de projecten als volgt verdeeld: bedrijfsleven 37 % (dus meer dan eenderde), universitair en hoger onderwijs 32 % (minder dan eenderde), onderzoekscentra 22 % en diversen 6 %.

Van elke vijf van deze deelnemende bedrijven behoren er volgens de EU-definitie drie (ofwel 58 %) tot de MKB-categorie.

6.2.1. Vooral de deelname van het MKB aan de drie specifieke programma's op het gebied van industriële en materiaaltechnologie, telematicatoepassingen, informatietechnologie spreekt tot de verbeelding.

6.3. Toch kunnen bij deze positieve gegevens wel enkele kanttekeningen worden geplaatst:

6.3.1. van alle kleine en middelgrote bedrijven in Europa neemt slechts een relatief gering aantal aan de programma's deel, aangezien O&TO-resultaten vaak in hoge mate vertrouwelijk zijn;

6.3.2. er wordt alleen aandacht besteed aan ondernemingen die op basis van de communautaire definitiecriteria tot het midden- en kleinbedrijf behoren; deze criteria doen vooral in dit verband niet ter zake;

6.3.3. deze definitie gaat voorbij aan de vraag in welke sector een onderneming actief is; een bouwbedrijf met 250 werknemers kan bijvoorbeeld „middelgroot” worden genoemd, terwijl een diamantslijperij met evenveel werknemers een multinationale onderneming is;

6.3.4. in zones die als prioritaire-doelstellingregio's te boek staan en die dus kampen met teruglopende bedrijvigheid, ligt de mediaan van de personeelsomvang van kleine en middelgrote bedrijven bij 30 tot 50 werknemers. Ondernemingen met meer dan 250 werknemers zouden in een andere categorie moeten worden ondergebracht.

6.3.4.1. Het is dus jammer dat de EU-definitie van kleine en middelgrote bedrijven niet nauwkeurig genoeg is, waardoor de representativiteit van de statistische gegevens over hun deelname hier en daar te wensen overlaat.

6.3.5. Het MKB neemt in het algemeen maar in geringe mate deel aan de programma's in kwestie (premies voor het uitvoeren van haalbaarheidsstudies, functie van toeleverancier bij projecten), waarbij per project meestal niet meer dan 50 000 ecu aan steunverlening wordt vrijgemaakt.

6.4. Uit de manier waarop het MKB aan het kaderprogramma deelneemt, blijkt duidelijk dat veel gebruik wordt gemaakt van de technologische stimuleringsmaatregelen voor het MKB, te weten.

6.4.1. premies om het MKB te helpen bij het opzetten van projecten (zoeken van partners, marktonderzoek en analyse van innovatiemogelijkheden, haalbaarheidsstudies);

6.4.2. onderzoek op basis van samenwerking, waarbij groepen van kleine en middelgrote bedrijven, die niet of nauwelijks in staat zijn zelf onderzoek te verrichten maar wel gemeenschappelijke behoeften hebben, bepaalde O&TO-activiteiten door universiteitslaboratoria of onderzoekscentra laten uitvoeren.

6.4.2.1. Ongeacht het soort programma waaraan wordt deelgenomen, blijkt de formule aan te slaan. Bovendien nam een groot aantal bedrijven met minder dan 50 werknemers aan 48 % van de geselecteerde projecten deel.

6.5. Uit deze gegevens moge blijken dat:

6.5.1. kleine bedrijven interesse tonen in O&TO en op dit gebied ook zelf activiteiten ontplooiën als de programma's in kwestie op hun specifieke behoeften worden afgestemd;

6.5.2. een gedifferentieerd O&TO-beleid dient te worden ontwikkeld. Het lijkt in dit verband niet verstandig om bij de uitvoering van de programma's of bij het aanzetten tot O&TO-activiteiten van de EU-definitie van het MKB gebruik te maken.

6.6. Tegen deze achtergrond bekeken is het teruglopen van de onderzoeksgelden zorgwekkend te noemen, aangezien de kwetsbaarste kleine en middelgrote bedrijven hier het zwaarst door worden getroffen. Juist deze ondernemingen hebben gerichte steun nodig om strategisch gebruik te kunnen maken van O&TO. Anders bestaat het risico dat ze geen profijt trekken van hun eigen onderzoeksactiviteiten.

6.7. Onderzoek op basis van samenwerking is vooral een geschikte formule voor de tweede MKB-categorie van „pionierende” bedrijven met „slapende” O&TO-capaciteiten. Een groot gedeelte van de maatregelen om het bedrijfsleven tot meer activiteiten op dit gebied aan te zetten moet op deze kleine en middelgrote bedrijven worden gericht. Alleen op die manier kan Europa zijn concurrentie- en groeivermogen vergroten.

7. Welke maatregelen zijn nodig?

7.1. Als onderdeel van de voorbereidingen van het vijfde O&TO-kaderprogramma heeft het Comité voor wetenschappelijk en technisch onderzoek van de Gemeenschap (CREST) een rapport over de deelname van het MKB aan O&TO-activiteiten goedgekeurd. Het heeft hierbij rekening gehouden met de resultaten van een uitvoerige analyse van het functioneren van kleine en middelgrote bedrijven en hun deelname aan het derde en het vierde O&TO-kaderprogramma.

7.2. De belangrijkste elementen van de in dit rapport gedane aanbevelingen luiden als volgt:

- de werkelijke behoeften van het midden- en kleinbedrijf moeten via een bottom up-aanpak worden vastgesteld;
- oproepen tot het indienen van voorstellen moeten permanent zijn, en niet slechts van tijd tot tijd gedaan worden;
- de procedures moeten uit twee gedeelten bestaan en er dienen voorselecties te worden verricht;
- de informatie in kwestie moet eenvoudig toegankelijk zijn en bedrijven dienen gemakkelijk de hulp te kunnen inroepen die nodig is om projectvoorstellen te kunnen voorbereiden.

7.3. Tijdens het uitwerken van deze aanbevelingen hebben de opstellers van het rapport bijzondere aandacht besteed aan de problemen waarmee het MKB op het gebied van technologische innovatie te maken krijgt; het is namelijk duidelijk dat het in het verleden tal van obstakels heeft moeten overwinnen om aan deze programma's deel te kunnen nemen:

- de mogelijkheid om toegang tot de informatie te krijgen schiet tekort;
- partners zijn soms moeilijk te vinden;
- de tijdsdruk is groot;
- de eigen O&TO-middelen zijn beperkt;
- het MKB is maar matig in staat om zicht te krijgen op zijn O&TO-behoeften en op dit gebied projecten uit te werken.

7.4. Voor het MKB — en dan vooral voor bedrijven die een geringe omvang hebben of gevestigd zijn in prioritaire-doelstellingsregio's — geldt in veel sterkere mate dan voor industrieconcerns dat deze moeilijkheden alleen overwonnen kunnen worden met gerichte technische en financiële steun van de Unie; daarom is het ook zo verontrustend dat zowel de Unie als de lid-staten steeds minder middelen voor onderzoek en technologische ontwikkeling uittrekken.

7.5. Als het budget op hetzelfde niveau blijft, en helemaal als het terugloopt, moeten dus alternatieven worden gevonden om horizontale O&TO-maatregelen ten gunste van het hele MKB te nemen, zodat de betrokken ondernemingen:

7.5.1. naar gelang van hun behoeften en hun participatiemogelijkheden kunnen deelnemen aan het in communityverband verrichte onderzoek of echt worden

betrokken bij de O&TO-programma's en -projecten van de Unie en de lid-staten;

7.5.2. naar gelang van hun capaciteiten en mogelijkheden ondersteuning kunnen krijgen bij hun innovatie-activiteiten en bij het zoeken naar buitenlandse O&TO-partners.

7.6. Vooral de O&TO-beleidsmaatregelen van de lid-staten zijn het doelwit van deze horizontale benadering. Er bestaat namelijk nog steeds geen interne markt voor innovatie. Deze nationale en regionale programma's ter ondersteuning van O&TO-activiteiten en innovatie zijn verkokerd en de exploitatie van de resultaten ervan blijft vrijwel altijd op het nationale of regionale niveau steken. Eén van de prioriteiten van de Unie moet daarom zijn om de verkokering van de nationale programma's, met name wat de exploitatie van resultaten en demonstratie betreft, te doorbreken.

7.7. Voor deze horizontale aanpak is ook enig gericht „veldwerk” nodig; in plaats van met een kant en klaar programma-aanbod te komen en bedrijven — meestal vruchteloos — tot deelname hieraan proberen te bewegen, zou moeten worden nagegaan wat precies de behoeften zijn van alle zo van elkaar verschillende bedrijven.

8. De voorstellen van het Economisch en Sociaal Comité

8.1. Concrete maatregelen

Het Comité heeft bezwaar tegen de vaak symbolische verklaringen die ten gunste van het MKB worden gedaan en tegen marginale maatregelen die leiden tot „ghetto”-programma's. Er moeten juist concrete maatregelen worden genomen, waarbij het zaak is rekening te houden met de specifieke behoeften van de verschillende bedrijfcategorieën.

8.2. Eenvoudiger procedures

Bedrijven hebben in het algemeen behoefte aan programma's met een eenvoudige gebruiksaanwijzing. De EU-regel dat Europese partners gezocht moeten worden, plaatst de kleinste ondernemingen voor enorme problemen; er zijn namelijk taal- en cultuurverschillen, die in het beheer van projecten doorwerken.

8.3. Behoeftenanalyse

Voor het vaststellen van prioriteiten op technologisch gebied moet in het vervolg een bottom up-aanpak worden gevolgd. Dit betekent onder meer dat representatieve panels in het leven moeten worden geroepen om na te gaan waar bedrijven — ongeacht hun omvang — behoefte aan hebben. Voor het beheer van de EU-

programma's houdt deze aanpak in dat er „innovatie/MKB-eenheden” moeten komen die erop dienen toe te zien dat de belangrijkste programma's goed op de bestaande behoeften worden afgestemd.

8.4. *Juridische en financiële steun*

Op alle niveaus, van het lokale tot het communautaire, kan specifieke juridische en financiële steun worden verleend. Op basis van een verfijnde typologie van de diverse soorten bedrijven moet een financieel, juridisch en regelgevingskader tot stand worden gebracht waarbinnen innoveringen ruim baan krijgen:

- betere bescherming van de intellectuele eigendom;
- minder administratieve en bureaucratische procedures;
- gemakkelijker toegang tot geldschietters.

8.5. *Steun moet bij de bedrijven zelf terechtkomen*

Zogenaamd „ten behoeve van het MKB” genomen maatregelen komen helaas maar al te vaak alleen ten goede aan instellingen en organen die dienst doen als tussenschakels. Daarom dringt het Comité erop aan dat de steun ook echt bij de bedrijven zelf terechtkomt, zelfs als het nodig mocht blijken via tussenschakels te werken. Deze mogen op hun beurt alleen steun ontvangen voor de assistentie die zij aan de bedrijven in kwestie verlenen.

8.6. *Loketten voor eerste informatie en speciale diensten voor informatieverspreiding*

Bedrijven, met name de kleinste, die alleen gebruikmaken van O&TO-eindproducten, hebben hulp nodig om aan goede technologische informatie te kunnen komen en toegang te krijgen tot de verschillende programma's. In dit verband moet onderscheid worden gemaakt tussen loketten voor de eerste informatievoorziening (zoals de „first stop-shops” van de Euro-Info-centra) en speciale diensten voor de verspreiding van technologische informatie, zoals sectorale technische centra, waarvoor specifieke technische vaardigheden vereist zijn.

8.7. *Een Europese markt voor innovatie*

Om het concurrentievermogen van de Europese economie te vergroten, moeten bedrijven die gebruikmaken van technologie, de resultaten van nationaal, communautair en internationaal onderzoek ten nutte kunnen maken. Daarom dient er een netwerk voor de verspreiding van wetenschappelijke en technische informatie tot stand te worden gebracht. Deze informatie zou ofwel direct toegankelijk kunnen zijn — onder meer via Internet — ofwel via centra voor wetenschappelijke en technische informatie kunnen worden verkregen. Als bovendien een overzicht wordt gemaakt van de meest

relevante O&TO-activiteiten en van de manier waarop de resultaten hiervan worden gebruikt, zou dat een handig instrument opleveren voor benchmarking én voor de coördinatie van EU- en nationale programma's. De Unie moet het naar binnen gerichte karakter van de nationale netwerken aanpakken; zij dient daartoe de meertaligheid te bevorderen en maatregelen die heel Europa bestrijken, actief te ondersteunen.

8.8. *Het Europese karakter van bedrijven versterken*

Tussen veruit de meeste bedrijven en de interne markt gaapt nog altijd een kloof. Deze bedrijven hebben vooral te lijden van hun te geringe omvang en hun te weinig internationale karakter. De Unie zou hier veel aan kunnen doen door kleine ondernemingen tot meer samenwerking te bewegen. Niet alleen zouden deze met elkaar in contact moeten worden gebracht, ook verdient het aanbeveling om naar analogie van de externe programma's JOP en ECIP een financieel instrument in het leven te roepen waarmee, dankzij de medewerking en garantstelling van bancaire netwerken, ondersteuning kan worden geboden aan de gezamenlijke productontwikkeling door bedrijven.

8.9. *Het innovatiepotentieel van „pionierende” bedrijven activeren*

„Pionierende” bedrijven, d.w.z. bedrijven die te weinig gebruikmaken van hun onderzoeks- en innovatiemogelijkheden, zouden veel baat hebben bij zo'n financieel samenwerkingsinstrument.

Tegelijk moeten de instrumenten voor in onderlinge samenwerking verricht onderzoek volgens het EU-model Craft⁽¹⁾ worden uitgebreid. Met een sterker communautair instrumentarium zouden de lid-staten voor hun in onderlinge samenwerking te verrichten onderzoek een „Eureka-achtig” agentschap moeten opzetten. Om ervoor te zorgen dat deze bedrijven beter kunnen voorzien in hun behoefte aan onderzoekers en om „slapende” technologieprojecten nieuw leven in te blazen, zou de Unie bovendien het programma inzake opleiding en mobiliteit van onderzoekers vooral moeten richten op de detachering van ingenieurs-onderzoekers in kleine en middelgrote bedrijven met enige technologische capaciteit.

8.10. *Ondersteuning van het technologie-intensieve kleinbedrijf*

Vóór alles moeten de bedrijven in kwestie eenvoudiger en gemakkelijker toegang kunnen krijgen tot de Europese programma's. Met het oog hierop dient in bepaalde gevallen de verplichting m.b.t. samenwerking met andere Europese bedrijven geschrapt te worden. Voorwaarde hiervoor is wel dat overtuigende argumenten worden

⁽¹⁾ Voor bedrijven die hun onderzoek gezamenlijk uitbesteden aan derden, zoals een laboratorium of een onderzoekscentrum.

aangevoerd en dat de resultaten binnen Europa kunnen worden verspreid. Met name deze bedrijven moeten vertegenwoordigd worden in „panels” en planningseenheden die actief zijn in de pre-programmeringsfase. Ten slotte zou de Unie er d.m.v. „benchmarking”-projecten en proefprojecten voor de totstandbrenging van netwerken voor dienen te zorgen dat deze bedrijven gemakkelijker risico- en ontwikkelingskapitaal kunnen aantrekken.

8.11. *Afstemming van de structuurfondsen op dit beleid*

Aangezien de economische en sociale samenhang prioriteit nummer één van het EU-beleid is, zou de Unie

hieraan via de structuurfondsen een deel van haar aanzienlijke budget moeten besteden. Zonder hierbij de concurrentie scheef te trekken, dient er nieuwe infrastructuur te komen die ten goede komt aan achteropgeraakte regio's, innovatie en O&TO: onderzoekscentra, wetenschappelijke en technische universiteiten, laboratoria, centra voor de verspreiding van informatie, enz. Om de verkokering van de communautaire beleidsmaatregelen op het gebied van regionale ontwikkeling te doorbreken, zou de Commissie haar cohesiebeleid en haar O&TO-beleid beter op elkaar af moeten stemmen (bijvoorbeeld door meer oproepen te doen tot inschrijving op gemeenschappelijke projecten).

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Werkdocument van de Commissie ‘Naar het vijfde kaderprogramma: wetenschappelijke en technologische doelstellingen‘”,
- het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vijfde kaderprogramma van communautaire werkzaamheden op het gebied van onderzoek, technische ontwikkeling en demonstratie (1998-2002)”, en
- het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het vijfde kaderprogramma voor communautaire werkzaamheden op het gebied van onderzoek en onderwijs voor de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) (1998-2002)”⁽¹⁾

(97/C 355/09)

De Commissie heeft op 20 februari 1997 besloten, overeenkomstig artikel 198, en de Raad op 23 mei 1997, overeenkomstig artikel 130 I (lid 1 en 2) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, alsook artikel 170 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde werkdocument en de voornoemde voorstellen.

De Afdeling voor energie, nucleaire vraagstukken en onderzoek, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 juli 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bernabei.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met eenparigheid van stemmen is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen van het Economisch en Sociaal Comité

Tegen de achtergrond van:

1.1. het historische moment waarop het vijfde kaderprogramma wordt gepresenteerd, dat wordt gekenmerkt door mondialisering, liberalisering van de markten, versnelling van het innovatieproces en uitbreiding van de EU met nieuwe staten, zodat meer concentratie, flexibiliteit, coördinatie en samenhang van het communautaire onderzoek op alle niveaus vereist zijn;

1.2. de dringende noodzaak de meerjarenprogrammering voor O&TO opnieuw in te vullen op basis van een gemeenschappelijke Europese strategie die is gericht op een samenhangend en gecoördineerd raamwerk, om te voldoen aan de behoefte vanuit cohesie-oogpunt het concurrentievermogen van alle onderdelen van het systeem en de werkgelegenheid te verbeteren;

1.3. de wenselijkheid onderzoekers en eindgebruikers, met name de verschillende soorten kleine en middelgrote ondernemingen, rechtstreeks te betrekken bij het opzetten van het kaderprogramma tot en met de innoverende toepassing van de onderzoeksresultaten;

1.4. de noodzaak het communautaire onderzoek op een beperkt aantal geselecteerde doelstellingen te richten, zodat de Europese toegevoegde waarde en de leef- en gezondheidsomstandigheden beter uit de verf komen;

de resultaten moeten hierdoor zichtbaar en tastbaar worden gemaakt en de instemming van de burgers krijgen;

1.5. de behoefte aan een nieuwe opzet van het programma, waarbij alle onderzoeksactiviteiten op de verschillende niveaus worden gericht op het oplossen van ingewikkelde problemen, m.b.v. doorzichtige, onderling samenhangende, flexibele en goedkope instrumenten;

1.6. de noodzaak van een nieuwe geïntegreerde aanpak, ter coördinatie van de nationale, communautaire en Europese onderzoeksinspanningen, alsmede de andere communautaire instrumenten van structuurbeleid en samenwerking, om zo een eenduidig systeem te creëren dat tegen de uitdagingen van de wereldmarkt opgewassen is;

1.7. de behoefte aan een kritische massa aan financiële middelen voor het kaderprogramma die in verhouding staat tot het ambitieuze oogmerk, nl. het versterken van de Europese wetenschappelijke topexpertise ten dienste van het concurrentievermogen, de groei en de werkgelegenheid van de gehele Europese Unie;

richt het Comité de volgende aanbevelingen tot de Commissie, het Europees Parlement en de Raad:

1.8. de instrumenten voor technologische en industriële verkenning en evaluatie t.b.v. de vaststelling van de communautaire O&TO-strategie moeten worden versterkt en onderzoekers en eindgebruikers dienen hierbij ten volle te worden betrokken;

⁽¹⁾ PB C 173 van 7. 6. 1977, blz. 10-30.

1.9. ter aanvulling van de algemene beginselen en criteria van het kaderprogramma dienen, in het kader van de interinstitutionele dialoog, gekwantificeerde en tijdsriteria te worden uitgewerkt die een groter selectief vermogen hebben bij het vaststellen van de prioriteiten;

1.10. er moet worden gezorgd voor de nodige koppeling tussen communautaire en nationale activiteiten, door een preventieve toepassing van het juridisch raamwerk van artikel 130 K, L en N, in het licht van de resultaten van de Raad van Amsterdam, die de stemprocedure bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen tot het kaderprogramma heeft uitgebreid;

1.11. er dienen situatie-overzichten (tableaux de bord) te worden gemaakt waarin een systematisch overzicht van Europese, communautaire en nationale O&TO-maatregelen wordt gegeven, zodat de actoren en eindgebruikers van onderzoek aanspraak op de verschillende O&TO-instrumenten kunnen maken;

1.12. er moet een geïntegreerde aanpak worden gehanteerd voor een sterke interactie tussen horizontale en thematische programma's en met andere communautaire instrumenten van structuurbeleid en internationale samenwerking, door expliciete en adequate mechanismen en methoden vast te stellen;

1.13. het is zaak expliciete „memoranda of understanding” af te sluiten met andere Europese onderzoeksinstellingen, en in de eerste plaats met Eureka, door handig gebruik te maken van de gelijktijdige presentatie van het Eureka-programma voor de middellange termijn en de programmering van het vijfde kaderprogramma.

Bovendien dringt het Comité erop aan:

1.14. te zorgen voor een duidelijker onderscheid tussen de drie soorten activiteiten van de programma's voor O&TO en demonstratie: sleutelactiviteiten, generieke en basisactiviteiten op het gebied van O&TO en steun aan onderzoeksinfrastructuren;

1.15. het onderzoek te concentreren op een beperkt aantal sleutelactiviteiten (9 à 10), die worden gedefinieerd als een „cluster” van kleine en grote projecten met gekwantificeerde en tijdsdoelstellingen, een beperkte duur gerelateerd aan de resultaten, waarvoor ten minste een miljard ecu aan openbare en particuliere middelen wordt uitgetrokken;

1.16. de generieke en fundamentele technologische onderzoeksactiviteiten af te bakenen, in coördinatie en interactie met de sleutelactiviteiten, maar een breder terrein bestrijkend, om te zorgen voor de continuïteit en de nodige flexibiliteit van de kaderprogramma's, door nieuwe doelstellingen na te streven en ervoor te zorgen dat de nieuwe technologieën zoveel mogelijk doordringen in de Europese industriesector;

1.17. in alle specifieke programma's en op het niveau van de sleutelactiviteiten, eenheden voor verkenning, innovatie en coördinatie op te zetten, om voor dwarsver-

banden tussen de verschillende communautaire beleidsvormen en activiteiten te zorgen;

1.18. voor het vijfde kaderprogramma een minimumbedrag van 17 000 miljoen ecu uit te trekken, verdeeld over een beperkt aantal thematische programma's en sleutelactiviteiten en met meer aandacht voor de maatregelen van de horizontale activiteiten, daarbinnen en daarbuiten;

1.19. de communautaire inspanningen t.b.v. de horizontale activiteiten, met name voor innovatie en ontwikkeling van het MKB in zijn verschillende verschijningsvormen, te vergroten;

1.20. te zorgen voor de zichtbaarheid en samenhang van de internationale samenwerking in de verschillende geografische gebieden, analyse van hun behoeften, wetenschappelijke topexpertise, wederzijds belang en oplossing van gemeenschappelijke problemen;

1.21. de activiteit voor verspreiding en exploitatie van de resultaten te versterken, zowel binnen de thematische programma's en de sleutelactiviteiten als met een specifieke, gerichte actie;

1.22. de activiteit voor opleiding en mobiliteit van onderzoekers meer te richten op nauwere betrekkingen tussen het bedrijfsleven, met name het MKB, universiteiten en onderzoeksinstellingen;

1.23. de strategische rol van het GCO en zijn instituten, met name het Instituut voor technologische studie (ITS), als interinstitutioneel wetenschapscentrum ter ondersteuning van de communautaire besluitvorming en ter ontwikkeling van de Europese en internationale dimensie van de O&TO-activiteiten, nader uit te werken en te versterken;

1.24. te zorgen voor doorzichtiger, eenvoudiger en meer gestroomlijnde beheersprocedures die beter toegankelijk zijn, en een beperking van kosten, tijd en bureaucratische rompslomp, in overeenstemming met de noodzaak het vertrouwen van de actoren en eindgebruikers van het onderzoek te herstellen.

2. Inleiding

2.1. De algemene opzet van het Commissievoorstel beantwoordt in ieder geval ten dele aan het vereiste dat het communautaire onderzoek wordt geconcentreerd en gefocust op goed omschreven doelstellingen, alsmede aan de vereisten van een gecoördineerd, flexibel en doorzichtig beleid.

2.2. De Commissie tracht dan ook een „innoverende aanpak” te hanteren om het communautaire onderzoek te reorganiseren, door van een op enkele technologische sleutelsectoren gebaseerd onderzoekstelsel over te stappen naar een aanpak van interdisciplinaire „problem solving”, waarin de inspanningen op gemeenschappelijke en concrete doelstellingen op de korte, middellange en lange termijn moeten worden gericht.

2.3. Het voorstel gaat echter nog altijd gebukt onder de tendens tot zichzelf in stand houdende specifieke programma's en onder het gebrek aan geschikte instrumenten om een strategisch referentiekader uit te stippelen, die een gering aantal prioritaire O&TO-activiteiten een legitimatie en een objectieve waarde zouden kunnen verschaffen, en duidelijk zouden kunnen maken dat de nationale en Europese inspanningen, in overeenstemming met de in het Verdrag van Amsterdam opnieuw gedefinieerde beginselen coördinatie en subsidiariteit, op een beperkt aantal gebieden moeten worden geconcentreerd, om de burgers zichtbare, tastbare en begrijpelijke oplossingen aan te kunnen reiken, die overeenstemmen met de doelstellingen concurrentievermogen, werkgelegenheid en sociaal-economische cohesie.

2.4. Een essentiële voorwaarde voor een doeltreffend kwaliteitsgericht onderzoeksbeleid is het verrichten van verkennend onderzoek naar de markten en technologieën, dat de ontwikkelingen registreert en vóór is, en de evaluatie van de gevolgen hiervan. De gebruikers van het onderzoek moeten hierbij werkelijk worden betrokken.

2.5. Alleen op basis van een beperkt aantal „targets” die zijn gericht op concrete onderzoeksresultaten en waarvan op voorhand vaststaat hoe lang zij zullen duren, zal het mogelijk zijn de toegevoegde waarde van het gemeenschappelijk onderzoek stelselmatig en continu te beoordelen en in het proces de nodige aanpassingen door te voeren (flexibilisering), aan de hand van de meer en minder succesvolle ervaringen.

2.6. De indeling van de drie thematische programma's in 16 sleutelactiviteiten, 13 algemene activiteiten voor de ontwikkeling van algemeen inzetbare technologie en basisonderzoek en 3 activiteiten op het gebied van „steun voor onderzoekinfrastructuur”, evenals drie horizontale programma's die zijn ingedeeld in 15 specifieke activiteiten, zal waarschijnlijk veel onduidelijkheid scheppen en tot ernstige problemen bij het beheer van het kaderprogramma leiden. Daaraan moeten nog de specifieke activiteiten van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek en het zelfstandige beheer van de Euratom-activiteiten worden toegevoegd, met één specifieke sleutelactiviteit, 5 activiteiten op het gebied van generiek en fundamenteel onderzoek en één activiteit voor steun aan de infrastructuur. Het ontbreken van een strategisch referentiekader en een beperkt aantal goed omschreven criteria voor de selectie van onderzoeksactiviteiten, komt tot uiting in de keuze van de sleutelactiviteiten die door de Commissie is gemaakt. Het gaat in de meeste gevallen om een herschikking van de inhoud van de specifieke programma's uit het vierde kaderprogramma, die per technologische sector zijn ingedeeld en dus niet interdisciplinair en multisectoraal van opzet zijn.

2.7. Om de interdisciplinaire sleutelactiviteiten van het kaderprogramma aan te wijzen, zijn precieze en eenduidige procedures nodig voor coördinatie, functionele integratie en taakverdeling op het stuk van verant-

woordelijkheden binnen de diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor het beheer van het kaderprogramma, en de diensten die verantwoordelijk zijn voor de andere activiteiten van de Europese Unie. De behoefte aan een kritische massa hulpmiddelen, gericht op gemeenschappelijke strategische doelstellingen, vraagt om samenwerking en coördinatie met de relevante initiatieven en programma's op nationaal niveau op basis van de artikelen 130 K, L en N van het EU-Verdrag en de betreffende onderzoekinfrastructuren, alsmede met de andere initiatieven en Europese organisaties voor wetenschappelijke en technologische samenwerking.

2.8. Doordat gegevens over de totale hoeveelheid voor het kaderprogramma uitgetrokken middelen ontbreken en evenmin bekend is hoe deze middelen over de verschillende specifieke activiteiten worden verdeeld, is het bijzonder moeilijk een rangorde van prioriteiten vast te stellen en met kennis van zaken een waardeoordeel te vellen. De door de Commissie gemaakte procentuele indeling in thematische programma's en horizontale programma's is voor dit doel onvoldoende. Het Comité behoudt zich derhalve het recht voor een vervolgdavies uit te brengen, als de financiële vooruitzichten voor de periode 2000-2004 eenmaal zijn vastgesteld en de verdeling van de middelen van het kaderprogramma over de verschillende specifieke activiteiten officieel vaststaat, zoals in artikel 130 I van het EU-Verdrag wordt voorgeschreven. Hetzelfde geldt voor de middelen van het vijfde kaderprogramma van Euratom (artikel 170 Euratom-Verdrag). Er zou naar moeten worden gestreefd een kleiner aantal sleutelactiviteiten aan te wijzen (9 à 10) die de consensus van de Europese burgers kunnen katalyseren, zodat de lid-staten de nationale middelen op de meest lonende activiteiten kunnen richten.

2.9. Wanneer bij het bepalen van de sleutelactiviteiten van de behoeften van de gebruikers wordt uitgegaan, via een „problem solving”-aanpak op de korte en middellange termijn, dan wordt het ook gemakkelijker de gebieden voor generiek en fundamenteel onderzoek af te bakenen, waarbinnen „technology lead”-onderzoek op de middellange en lange termijn kan worden veiliggesteld.

2.10. Het aanwijzen van de technologische sectoren van het generiek en fundamenteel onderzoek dient te geschieden op gebieden waarop de topexpertise van de Europese onderzoekers kan concurreren met de rest van de wereld, om zo bij te dragen aan de ontwikkeling van bruikbare technologieën die voor de doelstellingen van de sleutelactiviteiten kunnen worden ingezet.

2.11. Waar het gaat om de verhouding tussen enerzijds de sleutelactiviteiten, de programma's voor algemeen inzetbare technologie en basisonderzoek en de steun voor onderzoekinfrastructuur en anderzijds de drie grote horizontale programma's die verband houden met de internationale rol van het Europese onderzoek,

de innovatie en de participatie van het MKB en de exploitatie van het menselijk potentieel, wordt in het Commissiedocument niet ingegaan op de vraag hoe deze interactie er uitziet en functioneert.

2.12. Het Comité heeft zich niet alleen bijzonder positief over de horizontale programma's uitgesproken, maar het heeft ook een verdubbeling van de voor die activiteiten uitgetrokken middelen gevraagd. Dit laatste is in tegenspraak met de door de Commissie opgegeven percentages.

2.13. Deze mogelijkheid hangt echter af van de concrete mechanismen die zouden moeten worden opgezet om de internationale en innoverende dimensie en het MKB, de opleiding en de exploitatie van het menselijk potentieel op doeltreffende wijze te integreren in de grote thematische programma's, met inbegrip van de sleutelactiviteiten, waarbij aan deze componenten voldoende zichtbaarheid, transparantie en gewicht dient te worden gegeven.

2.14. Zoals in het rapport-Davignon is benadrukt, hangt de kwaliteit van de communautaire onderzoeksactiviteiten wezenlijk af van een transparant en doeltreffend beheer. Uniforme en eenvoudige procedures voor alle thematische programma's en de sleutelactiviteiten, systemen om de voorstellen vooraf te screenen, zodat de verhouding tussen geselecteerde en ingediende voorstellen beduidend beter uitvalt, en snellere lancering van de projecten na selectie, zijn enkele van de doelstellingen die met de herziening van de procedures van het kaderprogramma moeten worden nagestreefd. In het Commissiedocument wordt overigens geen duidelijkheid gegeven over de relaties tussen de grote thematische programma's onderling, noch met de andere Europese O&TO-initiatieven, zoals Eureka en COST, EMBO, ESA, CERN, enz. Met betrekking tot de coördinatie van de verschillende thematische programma's lijkt het terugdringen van het aantal specifieke programma's en de daarmee gepaard gaande afname van het aantal bijbehorende beheerscomités een eerste stap in de goede richting.

3. De vaststelling van een gemeenschappelijke strategie

3.1. Voor de overgang van een kaderprogramma dat is bedoeld als een allesomvattend raamwerk voor onderzoeksactiviteiten naar een samenhangend strategisch raamwerk dat is gericht op de verhoging van het concurrentievermogen en bevrediging van de behoeften van samenleving, bedrijfsleven en burgers, zijn scenario's voor technologische en industriële verkenningen op communautair niveau nodig, waarmee de noodzakelijke consensus tussen de onderzoekers en eindgebruikers kan worden bereikt over gemeenschappelijke prioritaire doelstellingen van technologische en wetenschappelijke ontwikkeling.

3.2. Dit is de enige manier om de algemene kwaliteit van het Europese onderzoek op te voeren en het dynamische proces onderzoek-werkgelegenheid-markt te versnellen, door dit proces te focussen op geselecteerde prioritaire activiteiten waarmee de Europese, communautaire en nationale inspanningen voldoende kritische massa krijgen.

3.3. Als gevolg van het ontbreken van dergelijke scenario's is de Commissie er niet in geslaagd in Bijlage I van het voorstel duidelijke en gedetailleerde criteria en doelstellingen vast te stellen. Daarnaast ontbraken de instrumenten om ondubbelzinnig vast te stellen welke problemen urgent zijn, en langs welke weg doeltreffende, praktische en zichtbare resultaten kunnen worden bereikt. Ook moest de Gemeenschap het aldus stellen zonder een instrument waarmee zij haar vijfjarenplanning de noodzakelijke flexibiliteit zou kunnen verschaffen.

3.4. Zoals het Comité al vaker heeft onderstreept, is de noodzaak van dergelijke scenario's in het vierde kaderprogramma al duidelijk gemaakt, toen instrumenten en initiatieven als het Europese ETAN-netwerk voor de evaluatie van technologische keuzen, het netwerk van de Europese waarnemingspost voor wetenschap en technologie (ESTO), het Instituut voor technologische studie (ITS) in Sevilla, het Europese monitoringsysteem voor innovatie (EIMS), het specifieke sociaal-economische onderzoeksprogramma en de Europese waarnemingspost voor innovatie, alsmede het eerste Europese rapport over de wetenschappelijke en technologische indicatoren van 1994 het licht zagen.

3.5. Deze instrumenten zijn echter niet op systematische en gecoördineerde wijze georganiseerd: veel ervan worden in een embryonaal stadium gehouden, zoals blijkt uit het voorstel van de Commissie, die de instrumenten onderbrengt bij een van de vijf specifieke activiteiten van het derde horizontale programma, „verhoging van het menselijk potentieel”. Dit wordt bevestigd door het feit dat de Commissie bij de presentatie van het vijfde kaderprogramma niet eens verwijst naar de resultaten van de analyses die de afgelopen jaren met deze instrumenten zijn gemaakt.

3.6. Bovendien zouden deze instrumenten moeten worden geïntegreerd met instrumenten die de prioriteiten van het industriebeleid in de verschillende sectoren controleren⁽¹⁾ en waarbij de onderzoekers in de industriële sector en de eindgebruikers rechtstreeks worden betrokken.

3.7. Volgens het Comité bestaat dan ook het gevaar dat zonder voldoende evaluatie voorgestelde activiteiten vanwege het gebrek aan objectieve en geldige indicatoren hun bestaansreden verliezen, of steeds weer opnieuw activiteiten worden voorgesteld waarover de lid-staten in het verleden al compromissen hebben bereikt.

⁽¹⁾ Zoals de analyses van industriebeleid, het jaarlijkse Panorama van de industrie in de Europese Unie en het voorstel tot „benchmarking”.

3.8. Het Comité vindt het daarom van essentieel belang dat de instrumenten voor technologische verkenning en evaluatie in het vijfde kaderprogramma worden gestroomlijnd, versterkt en gecoördineerd, en worden gekoppeld aan de andere instrumenten voor economische en industriële analyse en verkenning waarover de Gemeenschap beschikt.

3.9. Concreet acht het Comité het noodzakelijk dat:

- in de drie grote thematische programma's en de drie horizontale programma's een activiteit voor verkenning en evaluatie wordt ingebouwd, die wordt beheerd door eenheden bestaande uit vertegenwoordigers van de Commissie, van de industrie, onderzoekscentra, sociale partners en gebruikers en van het Instituut voor technologische studie (ITS) in Sevilla, welke tegelijkertijd instaan voor representativiteit en doeltreffendheid. Zij maken daartoe gebruik van de resultaten van gerichte sociaal-economische onderzoeksprojecten en de analyses van de technologische en industriële „trends” in de Europese Unie;
- deze eenheden zouden continu moeten controleren of de onderzoeksactiviteiten op het stuk van marktresultaten en impact overeenstemmen met de gekwantificeerde en tijdsdoelstellingen van het kaderprogramma, en deze doelstellingen moeten bijstellen aan de hand van de resultaten van het verkennend onderzoek en de evaluatie van de tendensen in de Gemeenschap als geheel en op de wereldmarkt. Daarnaast zouden zij de basis moeten leggen voor de grote strategische doelstellingen van het communautaire onderzoek die door de Raad en het Parlement in het kader van de vijfjarenplanning worden vastgesteld, waarop de voorstellen t.a.v. het kaderprogramma en de in artikel 130 K, L en N genoemde activiteiten moeten worden afgestemd;
- de resultaten van hun activiteiten moeten uitmonden in een gedetailleerd verslag dat bij het in artikel 130 P van het EU-Verdrag genoemde jaarverslag moet worden gevoegd en aan de Raad, het Europees Parlement en het ESC dient te worden voorgelegd, zodat de EG-instellingen over geschikte instrumenten beschikken om de lopende werkprogramma's te wijzigen en (bij) te sturen. Dit jaarlijkse verslag moet schema's bevatten over het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, de samenhang van relevant nationaal en communautair beleid, de economische en sociale cohesie en de doeltreffendheid van het dynamische proces onderzoek-innovatie-markt, met name bij het MKB.

4. Algemene beginselen en criteria

4.1. Het Comité neemt kennis van het voornemen van de Commissie om algemene beginselen en criteria vast te stellen die de communautaire onderzoeksactiviteiten toesporen op: a) de oplossing van de problemen van de burgers op het stuk van sociale behoeften, werkgelegenheid, kwaliteit van het bestaan, gezondheid

en milieu; b) de vereisten van economische, wetenschappelijke en technologische ontwikkeling in groeisectoren, in sectoren waarin het concurrentievermogen moet worden versterkt en in sectoren die uitzicht bieden op belangrijke technologische vooruitgang; c) de noodzakelijke kritische massa op het stuk van human resources en financiële middelen, en de flankering van andere beleidsvormen van de Gemeenschap, alsook de communautaire dimensie van activiteiten die alleen op dat niveau kunnen worden uitgevoerd.

4.2. Deze algemene beginselen en criteria zorgen volgens het Comité echter niet voor een voldoende mate van selectiviteit t.b.v. de door de Commissie beoogde concentratie van de onderzoekspanningen op een beperkt aantal doelstellingen en een betere verspreiding en exploitatie van de resultaten, waarmee een eind aan de Europese innovatieparadox moet worden gemaakt. Ook wordt aldus de wetenschappelijke en technologische topexpertise niet in overeenstemming gebracht met de internationale concurrentiebehoeften van de EU als sociaal-economisch systeem.

4.3. Naar de mening van het Comité hangt het algemene karakter van de beginselen en criteria nauw samen met het gebrek aan gemeenschappelijke strategische scenario's en daaruit voortvloeiende besluiten inzake gemeenschappelijke strategische prioriteiten. Zoals gezegd, bestaat het gevaar dat het programma blijft steken in een „shopping list” of beperkt blijft tot louter „window dressing” van het vierde kaderprogramma.

4.4. Het Comité acht het derhalve meer dan ooit wenselijk dat, voordat wordt overgegaan tot de presentatie van de formele voorstellen van de Commissie voor de specifieke programma's, eerst een interinstitutionele dialoog wordt gevoerd over gekwantificeerde en tijdsriteria die een groter selectief vermogen hebben, voor het vaststellen van de prioriteiten.

5. Structuur en methode

5.1. De structuur en methode van het vijfde kaderprogramma zijn van fundamenteel belang voor de overgang, die bijzonder moeilijk is omdat hij zich voltrekt op het historische moment van een ingrijpende mondialisering, alsook informatisering en telematisering van de markten, en de steeds sneller toenemende vervlechting van ingewikkelde problemen die daarmee gepaard gaat. Vandaar dat enerzijds heldere definities, een doorzichtig beheer en flexibiliteit vereist zijn, en er moet worden ingespeeld op de evolutie van de technologie en de markten. Bovendien moet een concrete probleemoplossing worden nagestreefd. Anderzijds dienen de actoren en eindgebruikers volledig bij het onderzoek te worden betrokken, op alle niveaus. Het is zaak het vertrouwen te herstellen in de communautaire instrumenten voor de ontwikkeling van een Europees O&TO-beleid dat de mondiale uitdagingen aankan en niet beperkt blijft tot louter een extra aanspreekpunt waardoor het belang van het O&TO onvermijdelijk zou afnemen.

5.2. De structuur en methode van de toekomstige programmeringsactiviteiten van de Gemeenschap op

O&TO-gebied moeten de industrie, wetenschappers en eindgebruikers zekerheid en richting verschaffen, zodat de nodige synergie kan ontstaan en de verschillende componenten, die allen noodzakelijk zijn om van de Europese Unie een concurrerend systeem te maken, met elkaar kunnen worden geïntegreerd.

5.3. In deze zin wijst het Comité wederom op het belang van een nieuwe opzet van het programma waarbij alle onderzoeksactiviteiten worden gericht op het oplossen van de ingewikkelde problemen van de maatschappij, de burgers en het bedrijfsleven in de Gemeenschap. In het kader van de drie thematische programma's dienen bij de keuze van de sleutelactiviteiten voor „problem solving”, de activiteiten op het gebied van generiek en fundamenteel onderzoek en de steun aan grote wetenschappelijke installaties volledige interactie en complementariteit voorop te staan. Deze laatste moeten ook als uitgangspunt dienen voor de subonderwerpen van de horizontale programma's en de activiteiten van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO).

5.4. Het voorstel van de Commissie lijkt daarentegen te zijn gebaseerd op een scheiding tussen sectoren van generiek onderzoek en sectoren waarop de sleutelactiviteiten betrekking hebben, zonder dat voor de wenselijke en noodzakelijke dwarsverbanden wordt zorg gedragen. Het is echter zaak de nodige flexibiliteit te garanderen voor onderzoeksactiviteiten met nieuwe vooruitzichten op middellange en lange termijn.

5.5. Ook de interactie tussen horizontale programma's en thematische programma's wordt wel door de Commissie gesuggereerd, maar zij verzuimt in dit stadium volledig aan te geven hoe deze concreet kan worden verwezenlijkt. Deze opmerking geldt tevens voor het verband tussen het kaderprogramma en de niet-communautaire Europese samenwerkingsverbanden (zie paragraaf 7.1.4).

5.6. Met betrekking tot de relatie tussen het kaderprogramma en de andere communautaire financieringsinstrumenten, met name de structuur- en cohesiefondsen, Phare, Tacis en MEDA, beperkt het Commissievoorstel zich tot het aankondigen van niet nader omschreven maatregelen, om doeltreffende mechanismen en methoden hiervoor tot stand te brengen. Overigens wenst het Comité uitvoerig te worden geraadpleegd over officiële Commissievoorstellen inzake de samenwerking op O&TO-gebied met landen die deelnemen aan Phare, Tacis en MEDA, zodat het een actieve bijdrage hieraan kan leveren.

5.7. Op het stuk van de noodzakelijke interactie tussen communautaire en nationale activiteiten, moet het voorstel van de Commissie, zoals het Comité heeft aanbevolen, verwijzen naar de vaststelling van een regelgevingskader waarmee gemakkelijker aanvullende programma's voor gezamenlijke rekening en gemeenschappelijke ondernemingen kunnen worden opgezet. Zo kan de kritische massa worden bereikt die nodig is om grote industriële samenwerkingsprojecten te lanceren⁽¹⁾.

6. Activiteit I: programma's voor O&TO en demonstratie

6.1. Het innoverende aspect van de inspanningen van de Commissie tot vaststelling van de inhoud van de eerste O&TO-activiteit is dat drie grote thematische programma's worden aangegeven: biowetenschappen en ecosystemen, informatiemaatschappij, alsook een concurrerende en duurzame groei. Deze worden onderverdeeld in sleutelactiviteiten, O&TO-activiteiten op het gebied van generieke technologie en steun aan onderzoeksinfrastructuren.

6.2. Het Comité verwelkomt deze thematische vereenvoudiging, waardoor het milieu bovendien als een op zichzelf staand onderwerp kan worden behandeld. Wel wijst het erop dat een duidelijkere definitie van de drie soorten activiteiten moet worden gegeven, om ervoor te zorgen dat de technologische doelstellingen van het kaderprogramma helder, doorzichtig en eenduidig zijn.

6.3. Volgens het Comité moet een sleutelactiviteit betrekking hebben op een relevant probleem voor burgers, ondernemingen en de maatschappij, en tevens gekwantificeerde en tijdsdoelstellingen nastreven voor het vinden van de meest geschikte oplossingen, waarvan de technologische impact en het concurrentievermogen gedurende een van tevoren vastgestelde tijd meetbaar moeten zijn. Aangezien het ingewikkelde problemen betreft, vraagt een sleutelactiviteit om een meerdere sectoren bestrijkende interdisciplinaire aanpak. Deze moet worden gecoördineerd door gemeenschappelijke eenheden van verschillende Commissiediensten, bijgestaan door permanente adviesgroepen bestaande uit actoren en eindgebruikers van onderzoek.

6.4. In het Commissievoorstel ontbreekt een duidelijke definitie van de sleutelactiviteiten, zodat het meestal gaat om een nieuwe editie van de specifieke programma's uit het vierde kaderprogramma.

6.5. Het besluit om het communautaire onderzoek op geselecteerde sleutelactiviteiten te concentreren, wordt in hoofdzaak gerechtvaardigd door de noodzaak om de resultaten van het communautaire onderzoek moeiteloos zichtbaar en begrijpelijk te maken, zodat de toegevoegde waarde van de gezamenlijke onderzoeksactiviteiten voor de Europese burgers tastbaar wordt, en ondernemingen in zowel geavanceerde als traditionele sectoren merken dat de O&TO de concurrentiepositie op de wereldmarkt ten goede komt.

6.6. Deze zichtbaarheid hangt rechtstreeks af van de hoeveelheid communautaire en nationale middelen die voor iedere sleutelactiviteit wordt uitgetrokken, en wordt dus in de weg gestaan wanneer de middelen beperkt zijn. Om als sleutelactiviteit te kunnen worden bestempeld moet voor een activiteit ten minste een miljard ecu aan openbare en particuliere middelen worden uitgetrokken, om de „problem solving”-doelstellingen op de middellange termijn te kunnen verwezenlijken.

⁽¹⁾ PB C 18 van 22. 1. 1996.

6.7. Om deze reden dringt het Comité er expliciet op aan het aantal sleutelactiviteiten terug te brengen tot niet meer dan een tiental, en sleutelactiviteiten aan te wijzen op terreinen waar de impact het meest direct voelbaar zal zijn uit het oogpunt van uitvoering en concrete resultaten, alsmede qua berichtgeving in de media.

6.8. Bij wijze van voorbeelden van sleutelactiviteiten onderstreept het Comité het belang van onderwerpen als: de stad van de toekomst, het ziekenhuis van de toekomst, de concurrerende fabriek van morgen, het huis van de toekomst, de toekomst van de biologische landbouw, virtuele mobiliteit, multimedia-onderwijs, duurzame en intermodale mobiliteit, geïntegreerde ruimtelijke en maritieme ordening, alsmede schone, veilige en goedkope energie.

6.9. Voor het begrip „sleutelactiviteit” kan de volgende werkdefinitie worden gehanteerd: een „cluster” van kleine en grote projecten voor toegepast, generiek en, eventueel, fundamenteel onderzoek en demonstratie, gericht op een gemeenschappelijke uitdaging of Europees probleem, waarmee gekwantificeerde en in de tijd bepaalde doelstellingen worden nagestreefd. Iedere sleutelactiviteit dient een beperkte tijdsduur te hebben, afhankelijk van de concrete resultaten op het stuk van markt doelstellingen. Voorts moet zij zijn gericht op normalisatie, innovatie, exploitatie en verspreiding, en dient met name het MKB als essentiële en zichtbare factor bij haar uitvoering te worden betrokken.

6.10. Worden de sleutelactiviteiten op deze manier gedefinieerd, dan is het ook makkelijker het terrein van de generieke en fundamentele technologische onderzoeksactiviteiten af te bakenen. Hieronder zouden niet „resterende” activiteiten moeten worden verstaan, in de zin van onderwerpen die niet door sleutelactiviteiten worden gedekt, maar zij zouden juist met de sleutelactiviteiten moeten worden gecoördineerd en daarmee in interactie moeten staan. De activiteiten op het gebied van generiek en fundamenteel onderzoek zouden de volgende dubbele functie kunnen hebben: 1) het aanwijzen van nieuwe onderzoeksterreinen, tevens met het oog op toekomstige sleutelactiviteiten, en 2) het ontwikkelen van wijd verspreide en algemeen toepasbare technologieën ten dienste van de eindgebruikers, met name kleine en microbedrijven.

6.11. Met betrekking tot de steun voor onderzoekinfrastructuur dient erop te worden gewezen dat een optimaal gebruik van de onderzoekinfrastructuur zeer belangrijk is, aangezien zij de samenhang van de Europese onderzoeksector versterken, en ervoor zorgen dat in de hele Gemeenschap netwerken en databanken kunnen worden opgezet.

7. De horizontale activiteiten

Zoals in het Verdrag is bepaald, gaat de Commissie uit van de noodzaak de internationale rol van het communautair onderzoek te versterken en voldoende plaats voor innovatie in te ruimen, als sleutelfactor voor het welslagen van de onderzoeksactiviteiten. Zij benadrukt de rol van het MKB en de noodzaak het potentieel aan onderzoekers van de Gemeenschap te

versterken en op te voeren. Zij stelt een indeling in horizontale programma's voor die uitgaat van een matrix-systeem, welke echter niet in het document is terug te vinden. Met betrekking tot de procentuele verdeling van de inspanningen betreurt het Comité dat de voorstellen van de Commissie exact het tegenovergestelde inhouden van wat het heeft aanbevolen, door de communautaire inspanningen t.b.v. sleutelproblemen als innovatie en het MKB, die een veel grotere inspanning vereisen, te verminderen in plaats van op te voeren.

7.1. *Activiteit II: Samenwerking met derde landen en internationale organisaties*

7.1.1. Op het stuk van internationale samenwerking zou in het Commissievoorstel een adequate analyse moeten worden gemaakt van de verschillende geografische gebieden die belang hebben bij technologische ontwikkeling en wetenschappelijke expertise (LMOE, Middellandse-Zeelanden, NOS, ontwikkelingslanden), zodat voor ieder gebied, met bijzondere aandacht voor de aangrenzende gebieden, wordt nagegaan hoe zij aan het vijfde kaderprogramma kunnen deelnemen op een wijze die zowel de Gemeenschap als de derde landen ten goede komt en dus op de oplossing van gemeenschappelijke problemen is gericht.

7.1.2. Wil men bij de internationale samenwerking op het gebied van O&TO rekening houden met de bijzondere kenmerken van ieder gebied, dan zijn bovendien instrumenten nodig om de activiteiten te integreren met alle andere activiteiten van het kaderprogramma en met de andere communautaire samenwerkingsactiviteiten, zodat de specifieke problemen van de gebieden op de best mogelijke manier en in wederzijds belang worden opgelost en voor een samenhangend extern Gemeenschapsbeleid wordt gezorgd.

7.1.3. Het Comité acht het dan ook wenselijk dat in elk van de vier voor steun in aanmerking komende gebieden centra worden opgezet waar O&TO-voorstellen kunnen worden ingediend. Deze centra mogen zich niet beperken tot het louter ontvangen en doorgeven van de voorstellen, maar zouden gebruik moeten maken van gemeenschappelijke bevoegdheden van de Commissiediensten om de afzonderlijke voorstellen in de O&TO-activiteiten van het kaderprogramma te integreren. Daarnaast zouden zij voor coherentie en zichtbaarheid moeten zorgen en waar wenselijk andere relevante samenwerkingsprogramma's van de Unie moeten mobiliseren.

7.1.4. Verder zou de internationale dimensie van innovatie moeten worden geactiveerd door nauwere interactie met de niet-communautaire samenwerkingsverbanden (met name Eureka en COST, en later mogelijk ook met Aziatische landen) te bewerkstelligen. In het verleden zijn de mogelijkheden voor synergie en complementariteit tussen Eureka en de communautaire kaderprogramma's niet volledig benut. Momenteel biedt het samenvallen van de presentatie van het Eureka-programma voor de middellange termijn (1996-2000) en de voorbereiding van het vijfde kaderprogramma een

geweldige kans om concreet uit te stippelen hoe tussen de twee initiatieven, en met name tussen de sleutelactiviteiten, met verschillend onderzoekstempo dwarsverbanden kunnen gelegd. Hetzelfde zou moeten gebeuren voor andere Europese instanties (ESA, EMBL, enz.).

7.1.5. Het Commissievoorstel lijkt echter niet in te gaan op de concrete voorstellen uit het middellange-termijnprogramma van Eureka (juni 1996), en evenmin op de aanbevelingen die daarover in het rapport-Davignon zijn gedaan. Het Comité onderstreept de noodzaak, hierover expliciete „memoranda of understanding” op te stellen.

7.1.6. Bovendien kan de mondialisering van het O&TO niet los worden gezien van de openstelling, op basis van wederkerigheid en in wederzijds belang, van de Europese samenwerking voor de sterk geïndustrialiseerde landen. Besluiten hierover moeten voor ieder project apart worden genomen, m.u.v. maatregelen inzake de verspreiding en overdracht van technologie en de mobiliteit. Voorts moet de participatie van onderzoekers uit die landen worden aangemoedigd, wanneer de Gemeenschap daar een duidelijk belang bij heeft. Is er sprake van een significante toegevoegde waarde, dan kunnen voor dat doel speciale samenwerkingsakkoorden worden afgesloten⁽¹⁾.

7.1.7. Het Comité is van mening dat de EU ook op internationaal vlak het initiatief moet nemen voor maatregelen ter bevordering van het vrije verkeer, de uitwisseling van en de handel in technologieën en om de samenwerking tussen ondernemingen, met name het MKB, te stimuleren. Dergelijke maatregelen moeten vooral de toegang tot de wereldmarkt verbeteren en een adequate harmonisatie van de normen en voorschriften op het gebied van de intellectuele eigendom bewerkstelligen.

7.2. Activiteit III: verspreiding en exploitatie van de resultaten

7.2.1. Het horizontale programma „Innovatie en deelneming van het MKB” is van fundamenteel belang voor het welzijn van het kaderprogramma, aangezien de Europese O&TO-inspanningen te lang al zowel op communautair als op nationaal niveau falen om de onderzoeksresultaten in industriële en commerciële successen om te zetten, zoals inmiddels ruimschoots is aangetoond door de „innovatieparadox”. De opzet van het vijfde kaderprogramma betekent volgens de Commissie een breuk met het verleden, door dicht bij de burgers, ondernemingen en de maatschappij te staan en met behulp van O&TO hun problemen op te lossen. Deze opzet plaatst de innovatiecapaciteit van ondernemingen en met name het MKB in het centrum

van het dynamische proces onderzoek-innovatie-markt. Er moeten in het bijzonder sectorgebonden databanken met gegevens over eindgebruikers worden opgezet, alsmede communautaire en nationale netwerken voor de interactie met de kapitaalmarkten, om dit dynamische proces concreet vorm te geven.

7.2.2. De Commissie stelt hiervoor algemene doelstellingen vast, met specifieke activiteiten en flankerende activiteiten naast de andere activiteiten van het kaderprogramma, die echter nog te veel verankerd lijken in de voortzetting van de bestaande maatregelen. Een uitzondering hierop vormt het centrale aanspreekpunt („one-stop shop”), waarvan de rol en bevoegdheden echter niet nader worden omschreven.

7.2.3. Het Comité maakt zich zorgen over deze continuïteit en is van mening dat, naast de prikkels voor het verkennen van nieuwe onderzoeksterreinen en mogelijkheden tot samenwerking, meer gerichte activiteiten en mechanismen nodig zijn die de deelname van het MKB aan de thematische programma's en sleutelactiviteiten kunnen doen toenemen, om zo het gevaar van isolering te voorkómen. Het Comité verwijst hiervoor naar zijn advies over „De gevolgen voor het MKB van de gestage algemene vermindering van voor O&O-activiteiten uitgetrokken middelen in de Unie” dat momenteel wordt voorbereid.

7.2.4. De activiteit „innovatie” dient sterker op de vraagzijde te worden geconcentreerd i.p.v. op instrumenten die in het algemeen op de markt worden aangeboden. Derhalve dienen de innovatiebehoeften van het MKB in kaart te worden gebracht, om daarop vervolgens de activiteiten van de Gemeenschap te baseren. Dit verdient de voorkeur boven het doorgaan met willekeurige en niet-doelgerichte innovatie.

7.2.5. De rol van de „innovatie-eenheden” die de Commissie heeft voorgesteld dient overigens nog te worden verduidelijkt, door niet alleen binnen de drie thematische programma's maar in iedere sleutelactiviteit een rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de innovatie-activiteiten in te voeren. Hiervoor moeten voldoende middelen worden uitgetrokken.

7.2.6. Het Comité houdt hoe dan ook vast aan de overtuiging dat onderzoeksprojecten met een hoge innovatiewaarde binnen het kaderprogramma moeten worden beloond d.m.v. een systeem dat de financiële deelname van de Gemeenschap afhankelijk maakt van de daadwerkelijke marktperspectieven die de onderzoeksresultaten bieden.

7.2.7. Ten slotte wijst het Comité erop dat de Gemeenschap meer inspanningen moet leveren t.b.v. doorzichtigheid, informatie en assistentie. Wil het MKB zijn mogelijkheden volledig kunnen ontplooiën, dan dient het toegang te krijgen tot netwerken van relevante databanken en moeten de communautaire O&TO-programma's toegankelijker worden gemaakt.

(1) Voorbeelden van openstelling voor deelname van Europese actoren aan O&TO-programma's van derde landen zijn te vinden in de Japanse programma's voor de ontwikkeling van burgerluchtvaartuigen, „rijzende zon” energieprogramma's en de internationale programma's voor de ontwikkeling van intelligente fabricagesystemen (IMS) en thermonucleaire experimenten (ITER).

7.2.8. Zoals het Comité vaker met klem heeft verzocht, zou de Gemeenschap moeten zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor technologische „marketing” (1) t.b.v. het MKB en nieuwe financieringstechnieken om het MKB via een inbreng van risico- en ontwikkelingskapitaal impulsen te geven. Daarnaast zou moeten worden gestreefd naar een vereenvoudiging van de toegangsprocedures tot het EIF en de EIB, zodat gebruikmakend van de onderzoeksresultaten nieuwe producten en technologieën kunnen worden ontwikkeld. In dit verband dienen de mechanismen voor de „start-up” en het drukken van de kosten in de kritische overgangsfase van prototype naar eindproduct te worden uitgediept en versterkt, bijvoorbeeld door een „Europees netwerk van centra voor digitale prototyping” (2) op te zetten. Dit zou de algemene economische structuur van de Gemeenschap ten goede komen.

7.2.9. Daarnaast moeten activiteiten voor de totstandkoming en verspreiding van gedragscodes voor goede innovatiepraktijken degelijk worden gestructureerd, door het opzetten van opleidings- en informatiecampagnes t.b.v. het MKB. Ook zou de bescherming van de intellectuele eigendom (IPR cyberlink) moeten worden gesteund, door een „web site” op Internet te combineren met een „help line” waar het MKB informatie kan krijgen over de laatste ontwikkelingen op technologisch gebied. Een goed gestructureerde aanpak van het beleid inzake de industriële eigendom, met name gericht op het vlot en goedkoop deponeren van octrooien en modellen en het aanscherpen van de technische standaards, zijn van belang voor het omzetten van de onderzoeksresultaten in industriële en commerciële successen.

7.3. *Activiteit IV: stimulering van de opleiding en de mobiliteit van onderzoekers*

7.3.1. Het horizontale programma „opleiding en mobiliteit van onderzoekers” omvat activiteiten die hun geldigheid nog niet hebben verloren. De immateriële investeringen in onderzoek en opleiding zijn beide onmisbaar om de mens als essentiële factor in het ontwikkelingsproces tot zijn recht te laten komen.

7.3.2. Er is evenwel een ingrijpende heroriëntering nodig, door universiteiten en het bedrijfsleven met elkaar te integreren, en de bij het productieproces betrokken technici en specialisten, inclusief ingenieurs, d.m.v. opleiding wegwijs te maken in de nieuwe technologieën. Tevens kan het tijdelijk plaatsen van universitaire onderzoekers en personeel van wetenschappelijke instellingen binnen bedrijven, met name het MKB, nuttig zijn voor de verspreiding van „best practices” en het opsporen

van behoeften en mogelijkheden op het gebied van technologische ontwikkeling en wetenschappelijke samenwerking.

7.3.3. Het Comité spreekt opnieuw de wens uit dat de status van de Europese onderzoeker/OIO (3) wordt vastgesteld; dit bevordert de mobiliteit in netwerken voor de permanente uitwisseling van ervaringen, doordat fiscale, bestuurlijke en sociale hindernissen verdwijnen. De ontwikkeling van onderzoeksinfrastructuren in netwerken van laboratoria en technologische instituten moet op gecoördineerde wijze plaatsvinden en de cohesie dient te worden versterkt, zodat de basis wordt gelegd voor het concurrentievermogen van het Europese systeem op de middellange en lange termijn.

7.3.4. Het Comité acht het noodzakelijk dat de activiteiten worden geconcentreerd op drie prioriteiten: versterking van het menselijk potentieel, een beter gebruik van de grote infrastructuren met het oog op cohesie en bevordering van wetenschappelijke en technologische topexpertise.

7.3.5. Gericht sociaal-economisch onderzoek en steun aan de ontwikkeling van een communautair O&TO-beleid zouden op zich staande activiteiten moeten worden en uit de context van deze horizontale activiteit worden gehaald, en in alle activiteiten van het vijfde kaderprogramma moeten worden opgenomen. In overeenstemming met hetgeen in het hoofdstuk over de technologische scenario's is uiteengezet, zouden alle thematische en horizontale programma's sociaal-economische onderzoeksactiviteiten moeten omvatten, om de doelstellingen van het communautaire O&TO in sleutelactiviteiten en activiteiten op het gebied van generiek en fundamenteel onderzoek, continu bij te stellen.

8. Het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek

8.1. Het Comité onderstreept het belang, het GCO nieuwe en goed omschreven interinstitutionele taken toe te kennen op het gebied van strategische en technisch-wetenschappelijke ondersteuning ten behoeve van de uitvoering van het onderzoeksbeleid en andere communautaire beleidsvormen.

8.2. Door het GCO een sterkere rol te geven ten dienste van alle EU-instellingen, zou zijn neutrale en onafhankelijke positie t.b.v. de strategische vooruitzichten van de verdere ontwikkeling van de kaderprogramma's worden gewaarborgd, zowel d.m.v. directe werkzaamheden als d.m.v. concurrerende werkzaamheden binnen en buiten het kaderprogramma, t.b.v. Europese en internationale O&TO-activiteiten.

8.3. In het kader van de directe institutionele werkzaamheden acht het Comité het van belang dat het GCO zich inspant voor de oprichting van een netwerk van het

(1) Zo kan worden gedacht aan maatregelen ter versterking van de technologische bewaking van netwerken van technische en beroepsorganisaties, het opzetten van netwerken van regionale technologische adviescentra, het „Euromanagement-tech” programma en de ervaringen met „road mapping”.

(2) PB C 18 van 22. 1. 1996.

(3) PB 393 van 31. 12. 1994.

topsegment van de Europese onderzoeksinstituten, door m.b.v. moderne communicatietechnologieën grote virtuele instituten op te zetten. Het gebruik van „virtual reality”-technieken moet een goed omschreven activiteit zijn, zodat snel technologieën die de besluitvorming moeten flankeren, kunnen worden ontwikkeld, met het oog op de nieuwe „problem solving”-aanpak van het communautaire onderzoek.

8.4. Het Instituut voor technologische studie in Sevilla zou in dit verband, in het kader van en gesteund door de andere instituten van het GCO, een voortrekkersrol kunnen vervullen, met eigen verantwoordelijkheden en voldoende financiële en menskracht, zodat het in een onafhankelijk interinstitutioneel kader het besluitvormingsproces en de strategische keuzen van het EP, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité kan begeleiden. Aldus kunnen de communautaire O&TO-activiteiten permanent worden herijkt.

9. Coördinatie met het nationale O&TO-beleid

9.1. Het Comité hamert er nogmaals op dat alle niveaus van het Europese onderzoek in één systeem moeten worden ondergebracht. Zo kunnen de gemeenschappelijke inspanningen een kritische massa aan financiële middelen en wetenschappelijke topexpertise bereiken, die onmisbaar is wil men doeltreffende en zichtbare resultaten behalen en concrete oplossingen voor de problemen van burgers, ondernemingen en de maatschappij aandragen, om voor de gehele Gemeenschap een Europese toegevoegde waarde te creëren.

9.2. Met de nieuwe „problem solving”-aanpak die door de Commissie wordt aangehangen, zouden de onderzoeksinspanningen niet alleen moeten worden geconcentreerd op technologische ontwikkeling en concurrentie, maar ook op doelstellingen met een grote economische en maatschappelijke impact. Deze aanpak kan alleen worden gerealiseerd wanneer de nationale, communautaire en Europese middelen worden gebundeld tot een kritische massa waarmee de ambitieuze doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt. Van de sleutelactiviteiten kan in dit verband een stimulerend effect op de bundeling van de middelen uitgaan. Blijven de sleutelactiviteiten echter beperkt tot een „cluster” kleine en grote projecten waarvan de kosten alleen door het kaderprogramma worden gedragen, dan zullen zij tekort schieten.

9.3. Er zijn derhalve nog drie grote stimulerende activiteiten nodig:

- er dient een duidelijk en doorzichtig juridisch raamwerk te worden opgezet (uit hoofde van artikel 130 O van het EU-Verdrag), waarin de uitvoering en de financiële aspecten van de artikel 130 K, L en N worden omschreven en het geopolitieke en economische evenwicht wordt veiliggesteld, in een pakket van grote gezamenlijke industriële projecten dat de instemming van de gehele Gemeenschap heeft;

- er moeten situatie-overzichten (tableaux de bord) worden gemaakt waarin een overzicht van en een visie op door de lid-staten, de EU en andere (niet-communautaire) Europese onderzoeksinstanties genomen maatregelen dient te worden gegeven. Aan de hand hiervan kunnen de actoren en gebruikers van onderzoek zelfstandig grote gezamenlijke industriële projecten opstarten. Bovendien zou het MKB hiermee een instrument in handen krijgen om alle mogelijkheden op de gemeenschappelijke markt voor onderzoek en innovatie, te benutten;

- het systematisch en preventief overleg t.b.v. de deelname aan wereldwijde programma's en de continue informatie-uitwisseling over bilaterale O&TO-samenwerkingsovereenkomsten tussen de lid-staten en internationale organisaties dient te worden geïnstitutionaliseerd, om deze met vergelijkbare initiatieven van de Unie te coördineren.

9.4. Het Comité stelt tot zijn genoegen vast dat de Commissie, zoals het Verdrag voorschrijft, deze mogelijkheden in artikel 3 lid 2 van haar voorstel expliciet onderbrengt bij de uitvoering van het vijfde kaderprogramma, maar is van mening dat de bovengenoemde drie maatregelen belangrijk zijn om, op concrete en preventieve wijze, gunstige voorwaarden te scheppen voor de in artikel 130 H voorgeschreven coördinatie tussen nationale, communautaire en Europese onderzoekprogramma's.

10. Financiële en begrotingsaspecten

10.1. Ondanks het ontbreken van een financieel raamwerk voor het kaderprogramma als geheel en voor de afzonderlijke programma's en activiteiten, stelt de Commissie voor, in de periode 1999-2002 een vast percentage van het gemiddelde BBP aan het kaderprogramma toe te wijzen. Op basis van de verhouding communautair BBP/communautaire uitgaven voor onderzoek volgens het vierde kaderprogramma, kan het totale bedrag voor het vijfde kaderprogramma worden geraamd op 16 à 17 miljard ecu.

10.2. Volgens het Comité is dit minimumbedrag nodig om de huidige onderzoeksactiviteiten op peil te kunnen houden. Gezien de nieuwe en ambitieuze doelstellingen van de communautaire O&TO-strategie t.b.v. het internationale concurrentievermogen en de wens om vlot in te spelen op de behoeften van de burgers, zou dit bedrag echter aanzienlijk hoger moeten liggen.

10.3. De Commissie geeft wel aan hoe de middelen over de afzonderlijke voorgestelde activiteiten moeten worden verdeeld. Uit deze procentuele verdeling heeft het Comité de gegevens van de tweede kolom van tabel 1

afgeleid, zodat een indicatieve vergelijking met de percentages van het vierde kaderprogramma kan worden gemaakt en dus in grote lijnen een indruk wordt verkregen van de vraag waar volgens de Commissie de prioriteiten van het communautaire onderzoek komen te liggen. Details op het niveau van de sleutelactiviteiten ontbreken evenwel.

10.4. Legt men de twee kaderprogramma's naast elkaar, dan valt meteen op dat de middelen die zijn bestemd voor horizontale activiteiten op het gebied van internationale samenwerking, innovatie en MKB zijn gedaald, hetgeen duidelijk in strijd is met de door de Commissie zelf meermalen genoemde vereisten, nl. integratie van de O&TO-systemen van aangrenzende landen, een grotere synergie met de Europese en internationale onderzoeksinstanties in een gemondialiseerde markt, versnelling van het innovatieproces en actieve deelname van het MKB aan de O&TO-activiteiten.

10.5. Voorshands is het onduidelijk hoeveel middelen in het kader van de thematische programma's en sleutelactiviteiten voor de horizontale activiteiten moeten worden uitgetrokken, en hier kan dus nog niets zinnigs over worden gezegd. Volgens het Comité moet heel precies en specifiek worden aangegeven hoeveel financiële middelen voor een bepaald doel van de sleutelactiviteiten en het generieke onderzoek beschikbaar worden gesteld. Daarnaast moeten de horizontale activiteiten worden beschermd en uitgebouwd, niet alleen als maatregelen t.b.v. coördinatie en indirecte steun, maar ook en vooral als een geheel van op ondernemingen gerichte maatregelen, om de onderzoeksresultaten in werkelijke marktresultaten om te zetten.

10.6. Voorts moet de beoogde (financiële) flexibiliteit van 3 tot 5 % van de totale middelen voor het kaderprogramma, om dringende en onvoorziene problemen het hoofd te kunnen bieden, met name worden aangewend voor proef- en demonstratieprojecten die aanvankelijk niet waren gepland maar die bij de jaarlijkse aanpassing van het werkprogramma nodig kunnen blijken. Deze financiële speelruimte is in ieder geval afhankelijk van het correct functioneren van de beheer- en controlesystemen.

10.7. Ook het GCO en in het bijzonder het Instituut voor technologische studie, wiens rol moet worden versterkt en geherformuleerd t.b.v. de interinstitutionalisering, krijgt in het voorstel naar verhouding minder middelen toegewezen dan voorheen.

10.8. Nu de Commissie haar prioriteiten blijkbaar reeds heeft vaststaan, wenst het Comité dat zij deze op adequate wijze motiveert zodat de andere communautaire instellingen alsmede de industrie- en de wetenschapsector een standpunt dienaangaande kunnen bepalen.

11. Beheer en procedures

11.1. Het Comité stelt tevreden vast dat de Europese Raad van Amsterdam op 16 en 17 juni 1997 een eenvoudigere procedure voor goedkeuring van het kaderprogramma in het EU-Verdrag heeft opgenomen. Met name is een stemprocedure bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen voor de Raad ingevoerd. Het Comité hoopt derhalve dat indien de ratificatie van het nieuwe verdrag vertraging oploopt, het vijfde kaderprogramma toch zonder strubbelingen en vlot van start kan gaan, zodat voor de continuïteit van de strategische actie van de EU op O&TO-gebied wordt gezorgd.

11.2. In het laatste verslag uit 1996 van de groep onafhankelijke beoordelaars⁽¹⁾ wordt het volgende opgemerkt over het specifieke programma Toepassings-systemen: „De 'bureaucratie' die rond dit en andere kaderprogramma's is gegroeid, heeft allengs een dergelijke omvang gekregen dat onmisbare bedrijven en overheidsinstanties weigeren nog langer mee te werken en dat het onverantwoord wordt om kleine bedrijven met een groot groeipotentieel, alsmede de nieuwe potentiële partners die we het liefst willen aantrekken, bij het programma te betrekken”.

11.3. Dit oordeel is in min of meer dezelfde bewoordingen terug te vinden in alle evaluaties van de specifieke programma's van het vierde kaderprogramma, evenals in het rapport-Davignon. Een radicale wijziging van de opzet is dan ook onvermijdelijk, ook al om de onderzoekers het vertrouwen in het „communautaire product” terug te geven.

11.4. Het Comité is er vast van overtuigd dat zonder ingrijpende hervorming van de beheermethoden en de procedures, gezien de ingewikkelde nieuwe structuur en de onzekerheid over het bereiken van concrete resultaten in termen van industriële en commerciële successen voor burgers, ondernemingen en de maatschappij, de toekomst van de vijfjarenprogrammering volledig op losse schroeven komt te staan.

11.5. Het Comité ziet een eerste positieve stap in de vermindering van het aantal specifieke programma's en de daarmee gepaard gaande beperking van bijbehorende comités. Dit dient overigens een wezenlijke herziening te zijn, en niet slechts een formele. Het Comité is in dit verband van mening dat iedere sleutelactiviteit een subcomité van het programmacomité moet hebben, bijgestaan door een adviesgroep bestaande uit vertegenwoordigers van onderzoekers en eindgebruikers. Zo moet voor de nodige coördinatie binnen het programma worden gezorgd en kunnen de vertegenwoordigers van de lid-staten dwarsverbanden leggen tussen de nationale programma's en de sleutelactiviteiten, en de nodige jaarlijkse aanpassingen doorvoeren om de nodige flexibiliteit en doeltreffendheid te garanderen.

⁽¹⁾ COM(97) 149 van 16. 4. 1997.

11.6. Op technisch-operationeel vlak moeten de verkenningseenheden (paragraaf 3.9), de innovatie-eenheden (paragraaf 7.2.5) en de coördinatie-eenheden (paragraaf 6.3) voor de dwarsverbanden tussen de verschillende communautaire beleidsvormen en activiteiten zorgen. Het Comité is een verklaard tegenstander van collegiale verantwoordelijkheid voor beheer: ieder thematisch programma en iedere horizontale activiteit, evenals iedere sleutelactiviteit moet een eigen verantwoordelijke instantie hebben, die ervoor moet zorgen dat alle sleutelactiviteiten op gelijke wijze worden beheerd en die een zeker aanspreekpunt voor onderzoekers en eindgebruikers vormt.

11.7. Er moeten beslist voor alle programma's en sleutelactiviteiten gelijke beheerprocedures komen (van het publiceren van uitnodigingen voor het indienen van voorstellen tot en met het uitvoeren van de geselecteerde projecten), om te voorkomen dat er allerlei verschillende „gepersonaliseerde” beheermethoden worden toegepast, zoals tot dusver bij de kaderprogramma's het geval was.

11.8. Het Comité vindt dat de selectieprocedures van de projecten vlotter, doeltreffender en doorzichtiger moeten worden. Dit betekent dat de werkprogramma's objectieve criteria moeten bevatten voor het selecteren van de projecten; deze criteria moeten goed omschreven en gedetailleerd zijn, en voorzien zijn van gekwantificeerde en tijdsparameters. Ook moeten zij voldoende selectief zijn, om te voorkómen dat buitensporig veel voorstellen worden ingediend en er dientengevolge veel te veel moeten worden afgewezen, waardoor veel van de geïnvesteerde energie en middelen worden verspild en een klimaat van wantrouwen ontstaat. Voorts moet worden gezocht naar eenvoudige criteria, met name voor het vereiste van transnationaliteit, om de deelname van het MKB te vergemakkelijken.

11.9. In de werkprogramma's moeten alle parallelle financieringsmogelijkheden die in het kader van andere communautaire programma's kunnen worden geactiveerd, duidelijk worden aangegeven. Daarnaast moet, als zij eenmaal operationeel zijn, worden verwezen naar relevante nationale programma's, m.b.v. de in paragraaf 9.3 genoemde situatie-overzichten (tableaux de bord).

11.10. De selectieprocedures van het kaderprogramma duren bovendien veel te lang in verhouding tot de

behoefte van ondernemingen en onderzoeksinstituten en tot de snelheid waarmee de technologie veroudert. Gemiddeld verloopt tussen de bekendmaking van aanbestedingen en de start van geselecteerde projecten meer dan een jaar; deze periode moet worden ingekort tot maximaal zes maanden, zoals ook in het rapport-Davignon is beklemtoond. Daarentegen moeten de contractuele afspraken duidelijker en minder ingewikkeld worden gemaakt, en zijn gericht op een betere omzetting van onderzoeksresultaten in economische en commerciële successen. Hiervoor moeten duidelijke bepalingen inzake de industriële eigendom worden opgesteld, waarmee voor een zo groot mogelijke verspreiding en een economische en commerciële exploitatie kan worden gezorgd.

11.11. De beoordelingsprocedures en -methoden moeten doorzichtiger worden gemaakt en vooraf aan de indieners van voorstellen bekend worden gemaakt, samen met de werkprogramma's. De selectie van onafhankelijke beoordelaars is bijzonder belangrijk. Hierbij moet de juiste verhouding tussen wetenschappelijke topexpertise en kennis van industrie- en marktdynamieken worden bereikt. Het verdient sterk de aanbeveling de deskundigen jaarlijks te laten rouleren.

11.12. Wat de uitnodigingen voor het indienen van voorstellen betreft, dient volgens het Comité te worden gezorgd voor een evenwichtige mengvorm van een systeem van open aanbestedingen voor de gehele duur van het kaderprogramma, en periodieke besloten aanbestedingen. De eerste zouden met name nuttig zijn voor innovatie, normalisering en het MKB, om d.m.v. een „bottom-up” procedure te zorgen voor een continue integratie van deze componenten, met name in de sleutelactiviteiten.

11.13. Tenslotte moet in de fase van uitvoering van de geselecteerde projecten worden gezorgd voor minder formele, bureaucratische en administratieve verplichtingen, die tijd en middelen onttrekken aan de eigenlijke wetenschappelijke activiteiten. De controle en evaluatie van de concrete resultaten en marktperspectieven moeten daarentegen worden versterkt⁽¹⁾.

(1) Verslag van de groep onafhankelijke deskundigen over de vijfjaarlijkse beoordeling van de kaderprogramma's voor O&TO in de EU (COM(97) 151 def.).

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité
van het vierde naar het vijfde kaderprogramma

Specifieke programma's vierde kaderprogramma	Specifieke programma's vijfde kaderprogramma	Sleutelactiviteiten	O&TO-activiteiten op het gebied van generiek en fundamenteel onderzoek	Grote infrastructuur
16,5 % Milieu en klimaat, biotechnologie, medische biologie en gezondheid, landbouw en visserij	24,1 % Biowetenschappen en ecosysteem	Gezondheid en voeding, virus- en infectieziekten, „de cel als fabriek”, water-beheer en -kwaliteit, interacties tussen milieu en gezondheid, rurale en mariene omgeving	7	1
27,5 % Informatietechnologie, telematica, communicatietechnologie	24,1 % Informatiemaatschappij	Diensten voor de burger, elektronische handel, multimedia-inhoud, essentiële technologie en infrastructuur	3	1
26,2 % Industriële technologie en materialen, normen, maatregelen en proeven, mariene wetenschap en technologie, niet-nucleaire energie, vervoer	24,1 % Concurrerende en duurzame groei	Producten en procédés, mobiliteit en intermodaliteit, perspectieven voor de luchtvaart, technologieën van de zee, geavanceerde energiesystemen, de stad van morgen	3	1
7,8 % Veiligheid en kernsplijting, beheerste kernfusie	7 % Energiesystemen voor kernsplijting, beheerste kernfusie	Beheerste kernfusie ⁽¹⁾	6	1
4,4 % Internationale samenwerking 2,4 % Verspreiding en exploitatie resultaten 6,9 % sociaal-economisch onderzoek en mobiliteit onderzoekers	3 % internationale rol O&TO EU 2,1 % innovatie en MKB 8,6 % menselijk potentieel		Specifieke activiteiten 3 7 5	Activiteiten gekoppeld aan het kaderprogramma 4 3 1
8,4 % GCO-EG (7+IPTS) GCO-Euratom	7 % GCO-EG (7+IPTS) GCO-Euratom			

Totaal 13,1 mecu voorstel geraamd op 16-17 000 mecu.

(¹) Valt onder de sleutelactiviteit „geavanceerde energiesystemen”.

Voetnoot:

1. Het gaat hier uiteraard om een — door het ESC gemaakte — approximatieve vergelijking, aangezien de sleutelactiviteiten met hun multisectorale en interdisciplinaire karakter in sommige gevallen betrekking hebben op meerdere specifieke programma's van het vierde kaderprogramma.
2. De horizontale activiteit „verspreiding en exploitatie” van het vijfde kaderprogramma is wellicht te laag ingeschat, aangezien de Commissie alvast heeft aangekondigd middelen te zullen uittrekken voor specifieke thematische programma's t.b.v. innovatie en het MKB, maar de omvang daarvan nog niet heeft gespecificeerd. Overigens werden ook in het vierde kaderprogramma reeds middelen hiervoor uitgetrokken (1 %).

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De balans van en vooruitzichten voor seizoenarbeid en migratiebewegingen op het platteland”

(97/C 355/10)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 maart 1997 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van het Reglement van Orde een advies op te stellen over „De balans van en vooruitzichten voor de seizoenarbeid en migratiebewegingen op het platteland”.

De Afdeling voor landbouw en visserij, die met de voorbereiding van de werkzaamheden van het Comité was belast, heeft haar advies op 18 september 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Wilms).

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting van 1 en 2 oktober 1997 (vergadering van 1 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 86 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Motivering van het advies

1.1. Samenhang van factoren

1.1.1. Zowel in de Europese Unie als in andere delen van de wereld (bijvoorbeeld in Californië, Israël) zijn in de landbouw seizoenarbeiders werkzaam en begeven werknemers zich in de oogsttijd als migrerende landarbeiders naar de streken waar de verschillende gewassen en producten worden geteeld. In dit advies worden de mogelijkheden en gevaren van de agrarische seizoenarbeid in de Europese Unie onderzocht. Dat seizoenarbeid ook buiten de landbouwsector, bijvoorbeeld in het toerisme en de gastronomie, een aanzienlijke structurele bijdrage levert aan de activiteit in deze sectoren, wordt geenszins uit het oog verloren. Het initiatiefadvies blijft echter uitdrukkelijk beperkt tot de agrarische werkzaamheden.

1.1.2. Structurele veranderingen op economisch en technisch vlak, structurele verschillen en de openstelling van de grenzen voor de Maghreblanden en de Midden- en Oost-Europese landen (LMOE) hebben in de Europese Unie vérstrekkende gevolgen:

- De structurele verschillen — in het bijzonder tussen de noordelijke en zuidelijke lid-staten — brengen nog steeds enorme migratiebewegingen van landarbeiders te weeg die op zoek zijn naar werk en inkomen. Het gaat niet alleen om migratie binnen de lid-staten, maar ook om migratie vanuit de aangrenzende landen (bijvoorbeeld vanuit Marokko, Tunesië en Algerije naar de Zuid-Europese landen⁽¹⁾ en vanuit de Midden- en Oost-Europese landen naar de gehele Europese Economische Ruimte) en derde landen.
- Het feit dat de arbeidsmarkt voor seizoenarbeiders in één klap een veel groter gebied is gaan bestrijken, heeft geleid tot een toenemende differentiatie van de loonverwachtingen op de interne markt van de EU. Dit is met name toe te schrijven aan het feit dat werknemers uit landen van buiten de EU, bijvoorbeeld uit Noord-Afrika en de landen van Midden- en Oost-Europa, in de EU kunnen komen cwerken. Bovendien heeft de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) geleid tot veranderingen in de door een hoge mate aan

mechanisering en toenemende specialisering in alle sectoren gekenmerkte bedrijfs- en werkgelegenheidsstructuren.

- De toestroom van arbeidskrachten die de markt hierdoor te verwerken kreeg, heeft ertoe geleid dat de vanwege structurele veranderingen toch al niet geringe druk op de arbeidsmarkt nog groter is geworden voor uit de EU en haar lid-staten afkomstige landarbeiders die van oudsher ook op seizoenarbeid aangewezen zijn.
- Tegelijkertijd heeft deze druk een weerslag gehad op de positie van de vaste agrarische werknemers. In sommige gevallen zijn hun arbeidsplaatsen zelfs door seizoenarbeiders ingenomen.

1.1.3. De werkgelegenheidssituatie in de plattelandsgebieden van de EU is als gevolg hiervan nog moeilijker geworden. Dit vergt van alle maatschappelijke groepen de nodige inspanningen om bestaande, sociaal verantwoorde arbeidsplaatsen in stand te houden, de werkloosheid te verminderen en nieuwe banen te scheppen.

1.1.4. Inherent aan de huidige ontwikkeling is zonder meer het gevaar dat de door de sociale partners gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten en vrijwillige kaderovereenkomsten niet worden nageleefd — althans in de lid-staten die dergelijke regelingen hebben. Tevens bestaat het gevaar dat in de praktijk wordt afgeweken van de grondbeginselen voor de ontwikkeling van de EU, die vooral nog door Commissievoorzitter Delors zijn verwoord in het witboek „Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid” (1993).

1.1.5. Ongeacht de groeiende problemen is seizoenarbeid in vele EU-landen een traditionele en uiterst belangrijke vorm van agrarische bedrijvigheid. Vanwege natuurlijke omstandigheden zullen tal van sectoren altijd op seizoenarbeid aangewezen zijn. De arbeid die door migrerende werknemers wordt verricht en als een speciale vorm van tijdelijk of niet-permanent werk op het platteland op te vatten is, verdient daarbij bijzondere aandacht.

- In tal van gebieden in de EU, zowel in regio's met een teveel als in die met een tekort aan arbeidskrachten, maakt de arbeid van migrerende werknemers deel uit van de economische structuur.

⁽¹⁾ In Italië werken tevens seizoenarbeiders uit Centraal-Afrika en Pakistan, maar vooral ook uit Albanië.

— In het licht van de Europese integratie zijn deze migrerende werknemers een bijzonder waardevol element voor de culturele uitwisseling, m.a.w. om „de mensen in het Europees huis te leren kennen”.

1.1.6. Het Comité wil met dit advies de waardevolle economische en culturele aspecten van seizoenarbeid onder de aandacht van de Europese instellingen brengen, teneinde tot duurzame gemeenschappelijke oplossingen te komen voor de groeiende problemen waarmee de seizoen- en migratiearbeid te kampen hebben.

1.1.7. Het Comité laat zich daarbij leiden door de woorden van de voorzitter van de Commissie in het document van juni 1996 over het Vertrouwenspact: In Europa moet weer een klimaat van vertrouwen worden geschapen om de innovatie en de vraag nieuwe impulsen te geven.

1.2. Hoogste tijd om te handelen

1.2.1. Het klimaat van vertrouwen en houvast heeft te lijden van nieuwe onzekerheden t.a.v. de arbeidsmarkt, en de werkgelegenheids- en loonverwachtingen. De situatie wordt nog aanzienlijk verergerd door het feit dat exacte statistische gegevens (zie paragraaf 3) ontbreken en corrigerende maatregelen als gevolg daarvan uitblijven of worden uitgesteld (zie met name paragraaf 5).

1.2.2. Het ontbreken van statistische gegevens is een des te urgenter probleem, daar de weinige cijfers die wel bekend zijn, aangeven dat dringend maatregelen moeten worden genomen:

Zo werkten in 1995 in Italië⁽¹⁾ ± 850 000 seizoenarbeiders, in Frankrijk⁽²⁾ ± 600 000 seizoenarbeiders en in Duitsland ongeveer 220 000⁽³⁾ migrerende arbeiders in de landbouwsector. In de Scandinavische lid-staten lijken minder seizoenarbeiders te werken dan gemiddeld in de EU.

1.2.3. Het gaat hierbij niet om vaste aanstellingen, maar om tijdelijke arbeidscontracten (seizoenarbeidscontracten) met in de regel een duur van enkele dagen tot maximaal 3 maanden.

1.2.4. Uiteraard gelden deze cijfers niet zonder meer voor andere lid-staten, maar als indicator van een deelsector zijn zij wel bruikbaar. Bovendien hebben de cijfers een te grote signaalwaarde om ongestraft genegeerd te worden. Het cijfermateriaal dient met nieuwe gegevens te worden aangevuld.

1.2.5. Gezien de complexe ontwikkelingsdynamiek en de steeds grotere proporties die seizoenarbeid aanneemt, is een initiatiefadvies nu meer dan nodig om nog bijtijds en op korte termijn nieuwe controle- en sturingsinstrumenten te kunnen ontwikkelen en in te voeren die op middellange termijn effect sorteren.

(1) Zie bijlage 1.

(2) Zie bijlage 2.

(3) Zie bijlage 3.

1.3. Definitie

1.3.1. In het onderstaande worden onder „seizoenarbeid” alle vormen van agrarische bedrijvigheid verstaan die vanwege specifieke teeltoeisen of de productiecycli slechts van tijdelijke aard is. Het betreft met name typische zaai- en oogstwerkzaamheden en bepaalde werkzaamheden in de veeteelt. Bovendien is vast te stellen dat vooral in gespecialiseerde bedrijven, bijvoorbeeld in de fruit- en groententeelt, naast vaste arbeiders steeds meer seizoenarbeiders werken en vaste arbeiders steeds meer door seizoenarbeiders worden vervangen.

1.3.2. Deze werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd door arbeiders die uit de plaats of streek zelf afkomstig zijn (seizoenarbeiders), door arbeiders van verderweg gelegen gebieden (nationale seizoenarbeiders), door arbeiders uit andere lid-staten van de EU (migrerende arbeiders van binnen de EU) of door arbeiders uit landen die geen lid van de EU zijn (migrerende arbeiders van buiten de EU).

1.3.3. Migrerende arbeiders dienen dus als een speciale categorie seizoenarbeiders te worden behandeld, waarbij in het bijzonder tussen migrerende arbeiders van binnen en van buiten de EU onderscheid moet worden gemaakt.

2. Beknopte geschiedenis en huidige situatie van de seizoenarbeid

2.1. Klimaatzones, vruchtwisseling, handelsmechanismen en in sommige regio's eenvoudigweg de economische malaise en de niet zelden juist daaruit voortvloeiende hoop elders met seizoenarbeid geld te kunnen verdienen, zijn er de oorzaak van dat deze vorm van werk een constante en nuttige factor in de landbouw is geworden.

2.2. De ontwikkeling van handels- en verkeersstructuren brengt met zich dat bepaalde regio's en ondernemingen zich meer op bepaalde producten zijn gaan toelagen.

2.3. De natuurlijke omstandigheden maken dat altijd weer een beroep moet worden gedaan op seizoen- en migrerende arbeiders. Afgezien daarvan heeft de seizoenarbeid een impuls gekregen door het feit dat de arbeiders zich nu sneller kunnen verplaatsen. Door de openstelling van Europa's grenzen lijkt een soort stortvloed teweeg te zijn gebracht, maar het gaat hier om een ontwikkeling die anders in de loop van de laatste dertig jaar in een geleidelijker tempo dezelfde richting zou zijn opgegaan.

2.4. Bij migrerende arbeiders speelt een waaier aan belangen die doorgaans wel verband houden met economische druk — maar niet noodzakelijkerwijs met economische nood: Seizoenarbeid kon en kan onderdeel van een bepaald beroepsprofiel zijn of persoonlijke belangstelling van seizoenarbeiders weerspiegelen. „Bekwame plukkers” kunnen zichzelf ook beschouwen als agrarische specialisten voor wie het rendabeler is van het ene klimaatgebied naar het andere te trekken om

hun diensten op verschillende plaatsen aan te bieden in plaats van de korte oogsttijd in hun eigen woonplaats af te wachten. Daarbij is er duidelijk een wisselwerking tussen „kunnen” en „moeten”. Het zou dan ook misplaatst zijn de dynamiek van dit beroepsprofiel in een romantisch daglicht te stellen.

— Nader onderzoek en een juiste voorstelling van zaken zouden licht kunnen werpen op de vraag hoe smal de marge is tussen noodzaak en mogelijkheid bij migratiearbeid en daardoor het imago van migrerende arbeiders kunnen bijstellen.

2.5. Door de grote verschillen in het consumptiegoederenaanbod is seizoenarbeid bovendien met name voor migrerende arbeiders uit de Maghreblanden en de Midden- en Oost-Europese landen nog aantrekkelijker geworden omdat het loon gekoppeld kan worden aan de mogelijkheid om daar in te kopen (goederenaanbod) tegen voordelige prijzen.

2.6. De door migrerende arbeiders verrichte seizoenarbeid is een niet onbelangrijke vorm van organisatie van goederenverkeer tussen de economische regio's in Europa. In zoverre is seizoenarbeid sociaal gezien een belangrijke egaliserende factor.

— Derhalve dient te worden onderzocht welke regio's arbeidskrachten aanbieden of juist aantrekken, en welke sectoren of ondernemingen een specifieke bedrijfscultuur hebben, om meer inzicht te krijgen in de achtergrond van de verschillende belangen.

2.7. Economisch stoelen de belangen van regio's en ondernemingen die migrerende arbeiders aanwerven op de vanwege routine of motivatie vaak hogere arbeidsprestatie van seizoenarbeiders, maar vooral ook op de mogelijkheid om werknemers tijdelijk in dienst te nemen en op sociale premies (van oudsher met name voor de pensioenverzekering) te besparen of deze laatste helemaal niet te moeten betalen (bij contracten van korte duur). Wanneer er niet voldoende lokale seizoenarbeiders voorhanden zijn, wordt uitgeweken naar migrerende arbeiders uit andere regio's. Zijn ook hier niet voldoende arbeidskrachten beschikbaar, richten de ondernemingen zich op migrerende arbeiders van binnen en buiten de EU⁽¹⁾. Tot op zekere hoogte spelen hierbij ook de uitwisseling van informatie en de ontsluiting van nieuwe afzetmarkten een rol. Wegens culturele verschillen, maar vaak ook omdat de kennis over de sociale positie, levensomstandigheden, enz. ontbreekt, vertoont deze informatieuitwisseling de nodige leemten. Het gevaar voor uitbuiting van seizoenarbeiders is in beginsel door de grotere mobiliteit gestegen. De vraag

⁽¹⁾ In Italië zijn in een aantal gebieden met name in economisch moeilijke tijden spanningen tussen migrerende arbeiders en de lokale werknemers ontstaan. Dit is onder meer toe te schrijven aan het feit dat sommige bedrijven illegaal migrerende arbeiders uit niet-EU-landen in dienst hebben genomen in plaats van de lokale arbeiders, die hierdoor concurrentie hebben gekregen. In Oostenrijk daarentegen sorteren de maatregelen die de overheid heeft genomen ondertussen effect.

is wat hiertegen — met het oog op de onoverzichtelijker wordende situatie — kan worden gedaan.

2.8. In een eerste fase is gepoogd de economische sectoren waarin seizoenarbeid een belangrijke factor is, apart aan te pakken en per sector naar oplossingen te zoeken.

2.9. In deze sectoren wordt ervan uitgegaan dat het mogelijk en wenselijk is de producten en productieketens in de bedrijven zo uit te kiezen en het arbeidsproces zo te organiseren dat bedrijven onder deze kadervoorwaarden economisch stabiel kunnen draaien. Dit gaat samen met een uitbreiding van de meldingsplicht (b.v. t.a.v. de arbeidsbemiddelingsdiensten die in sommige lid-staten bestaan) om meer gegevens te krijgen o.a. over de daadwerkelijke vraag van bedrijven naar arbeidskrachten over het gehele jaar genomen.

3. Agrarische seizoenarbeid in de Europese Unie (statistische gegevens)

De gegevens zijn niet toereikend.

3.1. Het zal altijd moeilijk blijven een dermate onregelmatige en deels onvoorspelbare vorm van arbeid als de seizoenarbeid in de landbouwsector, statistisch weer te geven. Toch zou het een en ander aanzienlijk kunnen worden verbeterd. Gezien de hierboven reeds toegelichte politieke urgentie van het probleem, dienen het verzamelen en verwerken van gegevens zo snel mogelijk beter te worden georganiseerd.

3.2. Het Comité verzoekt de Commissie derhalve dringend een waarnemingspost in het leven te roepen die de agrarische seizoenarbeid in kaart brengt.

3.3. De volgende gegevens zouden in de statistieken kunnen worden opgenomen:

- land van herkomst,
- regio van herkomst,
- beroep,
- geslacht,
- leeftijd,
- met of zonder gezin,
- vaste of tijdelijke aanstelling,
- duur van het contract,
- inkomen per uur/dag/week/maand,
- heeft het bedrijf een behoefte aan arbeidskrachten meegedeeld?
- Geldt voor de betrekking een regeling overeenkomstig de voorschriften van de desbetreffende sociale of pensioenverzekering?

3.4. Dit heeft alleen kans van slagen als het voor alle betrokkenen aantrekkelijk is om mee te werken en als met het oog op de soms zeer korte tewerkstelling en ontslagtermijnen (alleen al vanwege de weersomstandigheden!) eenvoudige procedures worden gehanteerd.

— Aan welke prikkels valt te denken voor werkgevers en werknemers? Welk belang hebben de sociale-zekerheidsinstellingen, de burgerlijke stand, de douane, de grenspolitie e.a erbij hun medewerking te verlenen?

3.5. In principe geldt dat, hoe meer profijt elke seizoenarbeider van een melding en controle heeft, des te beter de statistieken worden. Hoe kan dit gekoppeld worden aan de sociale verzekering (ongevallen, ziekte, aansprakelijkheid, ouderdomsvoorziening, rechtsbescherming, korting op vervoerskosten, douanefaciliteiten, enz.)? Welke mogelijkheden zou de invoering van een „chequesysteem” naar Frans model⁽¹⁾ bieden?

— Er moeten oplossingen worden gezocht om tegenwicht te bieden aan de „voordelen” van illegale indienststelling (loontoeslag met het geld van niet-betaalde premies, verlenging van de contractduur, enz.).

— Er moeten modellen worden ontwikkeld die minder administratieve rompslomp met zich brengen.

— Werkgevers dienen gerichte voordelen te worden geboden (belastingfaciliteiten, professionele bemiddeling, rechtsbescherming, aansprakelijkheids- en ongevallenverzekering, subsidies, berekening van vaste bedragen ter vereenvoudiging van het personeelsbeheer bij migrerende werknemers).

— De over het geheel genomen schadelijke niet-naleving van bestaande regelingen dient met passende zachte en harde maatregelen te worden beboet (bemiddelingsstop, vaste minimumheffingen op bepaalde goederenomet, boetes, enz.).

3.6. De statistische weergave mag niet beperkt blijven tot kwantitatieve gegevens, maar moet ook kwalitatieve gegevens omvatten om meer algemeen inzicht te krijgen in persoonlijke wensen en verlangens, noodsituaties en ervaringen van migrerende werknemers. Doel hiervan is gezinszins individuele controle, laat staan totale controle, maar de mogelijkheid om de sociale en politieke ontwikkelingen in een economische ruimte als de EU in cijfers weer te geven.

3.7. In deze sfeer van vrijwillige, productieve samenwerking dienen procedures en regelingen te worden uitgewerkt, wil dankzij meer communicatie op dit vlak daadwerkelijk een klimaat van vertrouwen, zoals reeds eerder ter sprake gebracht, ontstaan.

3.8. Met het oog daarop zouden anonieme enquêtes onder migrerende arbeiders als hulpmiddel kunnen worden gebruikt om op korte termijn inzicht in de situatie te krijgen en op lange termijn na te gaan of de verzamelde gegevens nog kloppen.

4. Specifieke veranderingen in de agrarische seizoenarbeid als gevolg van de uitbreiding van de EU

4.1. Te verwachten is dat zowel de omvang van de agrarische seizoenarbeid als het aantal seizoenarbeiders uit niet-EU-landen toeneemt. Hierop wijst de steeds

verdergaande specialisatie van bedrijven. Juist in gespecialiseerde sectoren (fruit en groenten, wijnbouw, boomkwekerijen) worden hoofdzakelijk seizoenarbeiders ingezet. Dit zal echter ook in de vorm van een stijgend aantal overtredingen van wettelijke en cao-regelingen zichtbaar worden.

4.2. Als niet eerder hiertegen wordt opgetreden, zou de geloofwaardigheid van zowel de sociale partners als de EU wel eens in het gedrang kunnen komen. De regelingen die nu moeten worden uitgewerkt, dienen derhalve de prioriteiten in het kader van de toekomstige economische en sociale cohesie te steunen die de voorzitter van de Commissie op 16 juli 1997 in het Europees Parlement als volgt heeft geformuleerd: het verkleinen van regionale verschillen, ondersteuning van regio's die zich in een economisch omschakelingsproces bevinden en verdere ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen in de Europese Unie.

— Er moeten werkbare methodes worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat migrerende arbeiders worden voorgelicht over hun onvervreemdbare rechten.

4.3. Het groeiende aantal arbeiders dat uit Noord-Afrikaanse, Midden- en Oost-Europese en andere derde landen wordt aangetrokken, is reeds in paragraaf 1.2 ter sprake gekomen. Benadrukt moet worden dat er in dat opzicht tussen de lid-staten aanzienlijke horizontale en verticale verschillen bestaan.

4.4. Met elke persoon die in een ander land heeft gewerkt, neemt in het land van herkomst de kennis toe over vragen als waar en hoe men ook zonder officiële bemiddeling aan werk komt.

— Hoe maken officiële bemiddelingsinstanties, burgerlijke stand, werkgevers enz. gebruik van de gelegenheid om iemand over zijn rechten als werknemer en over ongevallen- en ziekterisico's voor te lichten als bekend is dat deze persoon voor de eerste keer in hun land verblijft?

— Hoe gaan de bevoegde overheidsinstanties om met illegale bemiddelaars (koppelbazen)?

— Welke steun kan migrerende arbeiders worden geboden om ervoor te zorgen dat de door nood in de hand gewerkte vraag naar laagbetaalde contracten niet onbeperkt groeit, maar door passende maatregelen wordt ingedamd (informatie, bij- en omscholing, steun voor levensonderhoud, voor het opzetten van een eigen bedrijf en voor reïntegratie)?

— Welke bilaterale of multilaterale overeenkomsten kunnen ertoe bijdragen dat ook in de landen van herkomst de belangstelling toeneemt om mee te werken aan het in toom houden van de situatie?

— Welke regelingen zouden voor de zogenaamde „uitgezonden” migrerende arbeiders kunnen worden uitgewerkt om effectief iets aan problemen als „schijn”-zelfstandigheid⁽²⁾ en vergelijkbare verschijnselen te doen?

⁽¹⁾ In Frankrijk bestaat de mogelijkheid om arbeidscontracten van korte duur samen te voegen via een systeem van „checks” en op basis daarvan sociale en pensioenrechten op te bouwen.

⁽²⁾ In sommige lid-staten werken bijvoorbeeld in de boomkwekerijen seizoenarbeiders die gespecialiseerd zijn in het enten. Zij werken in feite in „loondienst”, maar worden als „zelfstandigen” behandeld.

5. Illegale seizoenarbeid en „zwartwerken”

5.1. Aangenomen mag worden dat in de agrarische seizoenarbeid illegale arbeidscontracten (zwartwerk) een niet te onderschatten probleem vormen. Het gaat hier om een gebied dat gezien zijn aard buiten wettelijke regelingen, cao's en maatschappelijke invloed om tot stand komt. Afgezien van het feit dat wettelijke voorschriften bewust worden overtreden en de nationale economie schade wordt toegebracht, ontstaan zo marktvordelen voor degenen die gebruik maken van illegale arbeid. De betrokkenen creëren ten koste van hun concurrenten een onaanvaardbaar voordeel voor zichzelf.

5.2. Cijfers over omvang van zwartwerk, beschrijvingen van het soort werk en studies over concrete nadelen zijn slechts in ontoereikende mate voorhanden. Ook schijnt het zwart werken niet overal even sterk te zijn ontwikkeld. Terwijl het in Frankrijk erop lijkt dat de cijfers te verwaarlozen zijn, spreekt de betrokken vakbond in Duitsland van een verhouding van 1 op 1: voor elke legale werknemer één illegale. In Italië schatten de vakbonden het aantal illegale migrerende werknemers uit niet-EU-landen op rond de 60 %.

5.3. Er zijn dus duidelijke aanwijzingen dat door het ontduiken van voorschriften ten minste in een aantal lid-staten illegale arbeidsverhoudingen ontstaan.

5.4. Ondernemingen nemen bijvoorbeeld zonder de bevoegde instanties in te schakelen weer hun vroegere legale werknemers in dienst door hen meteen voor het volgende seizoen te contracteren. Dit spaart kosten van officiële arbeidsbemiddeling uit. Dikwijls wordt ook het loon rechtstreeks tussen beide partijen overeengekomen — waarbij de werknemers gewoonlijk aan het kortste eind trekken.

5.5. Als gevolg van de concrete gevolgen van illegaliteit (geen ziekteverzekering, geen bijdragen aan socialezekerheidsfondsen, enz.) ontstaan wantoestanden met alom kwalijke gevolgen. Deze reiken veel verder dan de problemen voor de direct betrokkenen. Daarbij kan het, in het bijzonder in conflictsituaties, tot persoonlijke crises komen die tot een vermindering van de kwaliteit van de producten kunnen leiden.

5.6. Zo'n situatie die sociaal absoluut onaanvaardbaar is en de betrokkenen persoonlijke en economische nadelen oplevert, vraagt om speciale aandacht van de instellingen: Het kader waarin illegale arbeidsverhoudingen tot stand komen, dient te worden onderzocht en aan het licht te worden gebracht. Aan de hand van de resultaten dienen passende strategieën te worden ontwikkeld en in de praktijk te worden omgezet om een eind te maken aan de enorme schadelijke gevolgen van „zwartwerk”.

6. De sociale positie van migrerende landarbeiders

6.1. In hoeverre de algemene voorwaarden van de werknemers in de landbouw en de specifieke arbeidsvoorwaarden in de verschillende sectoren — die ver-

schillend kunnen zijn aangezien het ten dele om uiteenlopende beroeps categorieën gaat — (het betreft hier de vakantieregelingen, garanties inzake wederindienstneming, soort taken) ook geldt voor migrerende landarbeiders verschilt niet alleen per land, maar ook binnen de lid-staten zeer sterk (dat gaat van volledige tot ontoereikende en geheel ontbrekende overeenstemming).

6.2. De druk om aan werk te komen, waardoor de vraag naar seizoenarbeid ontstaat en bepaalde arbeidsvoorwaarden worden geaccepteerd, varieert in menig opzicht. Die hangt af van de regionale omstandigheden (situatie op de arbeids- en inkomensmarkt), de levensomstandigheden (opleiding van de persoon in kwestie, sociale contacten) en de persoonlijke situatie (persoonlijke plannen).

6.3. Seizoenarbeid kan in regionaal verband, maar ook grensoverschrijdend in heel Europa of buiten Europa (Noord-Afrika/Oost-Europa) worden gezocht en bemiddeld.

6.4. In afwachting van nauwkeurigere, ook kwalitatieve aspecten omvattende gegevens kunnen de werknemers op basis van ervaringen en verschillende uitgangssituaties in de volgende groepen worden onderverdeeld:

- Landbouwers/landarbeiders die hun productiecapaciteit willen aanvullen met extra inkomsten uit seizoenarbeid.
- Werknemers uit verschillende sectoren die van een periode zonder werk vanwege de lage conjunctuur of uit hoofde van het arbeidscontract (verlof...) gebruik willen, maar niet hoeven te maken om wat bij te verdienen.
- Werknemers die slechts tijdelijk of periodiek hun vaste baan kunnen uitoefenen en een aanvullend inkomen uit seizoenarbeid nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien.
- Werkzoekenden, langdurig werklozen, personen die door de herstructurering de aansluiting aan de maatschappij hebben verloren, die bereid of gedwongen zijn seizoenarbeid aan te nemen als laatste werkgelegenheidskans⁽¹⁾.
- Stagiaires en studenten die werken tijdens hun opleiding en jongeren op zoek naar een tijdelijk inkomen.
- Werknemers uit lageloonlanden die elke gelegenheid te baat willen nemen om voor een relatief hoger loon te werken en de koopkrachtvoordelen in het land van herkomst of de betere inkoopmogelijkheden in het land waar zij werken te benutten.

⁽¹⁾ In Duitsland bijvoorbeeld neemt het belang van deze groep toe door de regelingen van de wet van 24 juni 1996 ter hervorming van de bijstand: In de vorm van „werknemerssteun” wordt seizoenarbeid voor werknemers aantrekkelijk gemaakt. Uit de eerste reacties blijkt echter dat de bemiddeling van deze nationale werknemers niet zonder problemen verloopt. Daarnaast zal de naar verwachting geringe motivatie ongewenste neveneffecten met zich brengen voor de werkgevers.

6.5. Volledigheidshalve en om de aantrekkelijke kant van seizoenarbeid aan te geven, dienen nog de personen te worden genoemd die om uiteenlopende redenen in seizoenarbeid geïnteresseerd zijn (van „weer eens met je handen werken” in vluchtelingensituaties, bijvoorbeeld Bosniërs in Duitsland, tot „de druivenpluk in de Elzas meemaken” voor studenten en mensen die hun loopbaan tijdelijk onderbreken).

6.6. Seizoenarbeid wordt een wezenlijk probleem als er sprake is van grote economische moeilijkheden of een noodsituatie aan de vraagzijde enerzijds en een groeiend aanbod aan arbeidskrachten aan de andere kant waarbij door overheidsinstanties bemiddelde „geassisteerde migratie” en bijvoorbeeld door koppelbazen illegaal aangeboden bemiddeling naast elkaar staan. Werkgevers komen in de verleiding aan loondumping te doen en sociale verzekeringen te negeren, terwijl werknemers in de verleiding komen grondrechten op te geven om toch maar een kans te maken op de arbeidsmarkt. Dit nu komt in tal van lid-staten van de EU steeds vaker voor en mag niet verder escaleren. Het gaat er niet alleen om het individu te beschermen, maar ook om greep te krijgen op de verschuivingen op lokale en regionale arbeidsmarkten. Deze kunnen anders ertoe leiden dat werknemers van de markt verdrongen worden zonder dat hiertegen opgetreden kan worden, hetgeen uiteindelijk ten koste gaat van arbeidsplaatsen en de sociale vrede in gevaar brengt.

7. Conclusies

7.1. *Sociale zekerheid voor agrarische seizoenarbeiders in het toekomstige Europa*

7.1.1. In nauwkeurigere statistieken over de agrarische seizoenarbeid (zie paragraaf 3) dienen ook landen van Noord-Afrika en Midden- en Oost-Europa, en in ieder geval de kandidaat-lid-staten te worden opgenomen. Het onderzoek dient gelijke tred te houden met de daadwerkelijke toename van het verschijnsel en ervoor te zorgen dat toekomstige verschuivingen in de mate van het mogelijke te voorzien zijn. Interessant zijn niet alleenglobale cijfers en oorzaken, maar ook een verdeling over de regio's, tendensen en case studies.

7.1.2. Statistisch onderzoek (vooral door EUROSTAT) is een middel dat ter voorbereiding van de inzet van verdere sturingsinstrumenten onmiddellijk op gang dient te komen.

7.1.3. Daar seizoenarbeid onvervangbaar is, zijn nu meer dan ooit inspanningen nodig om de hierboven aan de orde gestelde veranderingen op te vangen en te bewerkstelligen dat juist mensen met periodiek of tijdelijk werk in Europees verband sociale zekerheid kan worden geboden.

7.1.4. Zij zijn geen randgroep, geen economische vluchtelingen, zij zijn niet georganiseerd en hebben geen sterke lobby, en vermoedelijk zijn zij nauwelijks ingelicht over hun mogelijkheden en rechten in de EU.

7.1.5. Als geïntegreerd of integrerend onderdeel van de Europese economische structuren over de grenzen van de EU heen vormen zij een groep waarmee de Europese instellingen op lange termijn rekening dienen te houden. Hun belangen kunnen voor het wederzijdse begrip in Europa een voorbeeldfunctie hebben.

7.1.6. Uitgaande van de betere kennis omtrent de omvang en de opdeling van de productie van de seizoenarbeiders en van de door verschillende instanties (b.v. de sociale-zekerheidsfondsen) te dragen kosten, worden de belangengroepen die op het terrein van de seizoenarbeid actief zijn, opgeroepen om te pleiten voor een verdere uitwerking van de huidige regelingen.

7.2. *Belangengroepen en gemeenschappelijke sturingsinstrumenten ter stabilisering van de seizoenarbeid als Europese economische en culturele factor*

7.2.1. Er zijn tal van positieve voorbeelden te noemen waarbij de sociale betrekkingen en de relaties binnen het bedrijf voor alle betrokkenen gunstig zijn. Daarnaast zijn er echter altijd mensen die op onduidelijke situaties uit zijn. Zij proberen het zo aan te leggen dat zij winst maken en de kosten op anderen afwentelen. Dit gaat dan ten laste van hun handelspartners.

7.2.2. Alle anderen zullen alles doen wat in hun vermogen ligt om de probleemsituatie te ontwarren en zo hun belangen samen met die van de andere partners te behartigen. Het gaat hierbij om:

- de in seizoenarbeid geïnteresseerde werknemers, die een inkomen willen verdienen, zich persoonlijk verder ontplooiën of nieuwe ervaringen opdoen;
- de werkgevers in verschillende sectoren die periodiek dan wel eenmalig of potentieel werk aanbieden (plantenteelt, veehouderij, gemengde bedrijven, dienstverlening aan producenten in de land- en tuinbouw en de veehouderij, fruit- en groentenverwerking, bosbouw, enz.);
- de regio's, die om hun structuren en economische bedrijvigheid in stand te houden buiten de regio naar arbeidsplaatsen voor hun burgers zoeken (regio's die arbeidskrachten aanbieden) of buiten de regio arbeidskrachten zoeken voor beroepsactiviteiten in de regio (regio's die arbeidskrachten vragen);
- de productieketens en de hiermee verbonden industrie- en handelsbranches, die afhankelijk zijn van goed functionerende structuren in de toeleveringssectoren;
- de sociale-zekerheidsstelsels, die uiteindelijk ook „illegaal” gewond geraakte seizoen- of migrerende arbeiders opvangen, waarvoor een financieringsregeling noodzakelijk is;

- de nationale regeringen en de EU, die uiteindelijk een uniform kader voor seizoenarbeid dienen te ontwikkelen;
- de nationale parlementen, die een dergelijk uniform kader dienen te bevorderen;
- de sociale partners, die binnen de te creëren kader-voorwaarden naar collectieve en bedrijfsgebonden oplossingen dienen te zoeken voor de indienststelling en positie van seizoen- en migrerende arbeiders.

7.2.3. Om overeenstemming te bereiken, is het tijd voor een openhartige discussie waarbij conflicten niet onbesproken mogen blijven.

7.2.4. In het kader van dit proces moeten in een gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsbesef vooral terreinen van seizoenarbeid worden onderzocht waar mensen vanwege miserable omstandigheden en onduidelijke situaties genoodzaakt zijn onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden te accepteren.

7.2.5. Voor de belangen- en doelgroepen dienen debatten en educatieve cursussen te worden georganiseerd om de discussie te stimuleren en mogelijke standpunten en oplossingen uit te werken en ook op beperkte schaal hun eigen visie aan te dragen: er kan actief worden bijgedragen aan de ontwikkeling van de seizoenarbeid in Europa als economische en culturele factor.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

BIJLAGEN

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

De volgende bijlagen geven een los overzicht van de situatie in enkele lid-staten en zijn ontoereikend om conclusies te trekken over de situatie in de EU.

Bijlage 1

Situatie in Italië

Beroepsbevolking in 1994 en 1995

	1994	1995
Voltijds werkenden	97 724	93 127
Voltijds werkenden in werkdagen	26 615 904	25 069 772
Seizoenarbeiders	920 306	856 386
Seizoenarbeiders in werkdagen	79 437 453	74 736 849
Totaal aantal werkenden in werkdagen	106 053 357	99 806 621
Aandeel van seizoenarbeiders in werkdagen	74,90 %	74,88 %

Bron: Nationaal Instituut voor de sociale verzekering — INPS.

Bijlage 2

Situatie in Frankrijk

Aantal seizoenarbeiders in de periode 1981-1996

Jaar	Spanjaarden en Portugezen ⁽¹⁾	Overige nationaliteiten	Totaal
1981	101 478	16 064	117 542
1983	95 971	5 886	101 857
1985	81 383	4 797	86 180
1987	72 098	4 549	76 647
1989	56 705	5 163	61 868
1990 ⁽²⁾	50 552	7 697	58 249
1991	42 006	12 235	54 241
1992		13 597	13 597
1993		11 283	11 283
1994		10 339	10 339
1995		9 352	9 352
1996		8 766	8 766

Bron: Office des migrations internationales, 1997.

⁽¹⁾ Tot 1991 konden Spaanse en Portugese migrerende werknemers geen aanspraak maken op het recht van vrij verkeer van werknemers.

⁽²⁾ Het eerste jaar van immigratie van Poolse migrerende arbeiders.

Herkomst van de migrerende arbeiders in 1996

1996	
Marokko	4 529
Tunesië	626
Polen	3 351
Joegoslavië	77
St.-Lucia	98
Suriname	30
Overige	55

Bron: Office des migrations internationales, 1997.

Aantal in de landbouw werkzame personen

Aantal aangemelde werkdagen	Aantal werknemers in 1994		Aantal werknemers in 1975	
Minder dan 20 dagen	378 505	606 173	156 152	379 920
20 tot 159 dagen	227 668		223 768	
160 dagen en meer	157 198		260 810	
Totaal	763 371		640 730	

Bron: Mutualité Sociale Agricole.

Illegale werkgelegenheid

Jaar	Aantal overtredingen m.b.t. illegale indienstneming	Waarvan: Aantal illegaal werkende buitenlanders
1992	11 232	1 460
1993	13 508	1 202
1994	18 870	1 144

Bron: Ministerie van arbeid, Frankrijk.

Bijlage 3

Situatie in Duitsland

Aantal migrerende werknemers in de periode 1992-1996

Jaar	Aantal migrerende werknemers
1992	212 442
1993	181 037 ⁽¹⁾
1994	155 217 ⁽²⁾
1995	192 766
1996	220 894

Bron: BMA 1997 (Ministerie van arbeid, Duitsland).

⁽¹⁾ Exclusief een aantal economische sectoren.

⁽²⁾ Exclusief de bouwsector.

Uit de statistiek blijkt dat de toename in de hoofdzakelijk agrarische en aanverwante sectoren duidelijk boven de 10 % ligt.

Hoewel hele economische sectoren volledig uit de statistiek zijn geweerd, is het totale cijfer voor 1996 hoger dan in 1992 — het effect van de ingevoerde sturingsinstrumenten is dus verloren gegaan.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 822/87 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt”⁽¹⁾

(97/C 355/11)

De Raad heeft op 25 juni 1997 besloten, overeenkomstig de artikelen 43 en 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor landbouw en visserij, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 september 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gottero.

Het Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting van 1 en 2 oktober 1997 (vergadering van 2 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 70 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. De Commissie stelt voor een regeling te wijzigen die betrekking heeft op de oenologische procédés inzake het gebruik van appelzuur ter aanzuring van wijn. Daartoe is een wijziging nodig van artikel 15 en bijlage VI van Verordening (EEG) nr. 822/87.

1.1. Bijlage VI behelst een lijst van toegestane oenologische procédés en behandelingen, waaronder voor aanzuring momenteel ook het gebruik van wijnsteenzuur of van appelzuur — dit laatste onder de voorwaarden van artikel 15 — valt.

1.2. In artikel 15, lid 6, is vastgesteld onder welke voorwaarden de lid-staten tot een nader te bepalen tijdstip het gebruik van appelzuur voor de aanzuring van op hun grondgebied voortgebrachte wijn mogen toestaan.

1.3. In al deze jaren is door geen enkele lid-staat van de EU toestemming gevraagd voor het gebruik van appelzuur, aangezien alle wijnbouwers en de moderne oenologie uitsluitend wijnsteenzuur voor aanzuring gebruiken.

1.4. Appelzuur wordt niet gebruikt omdat het duur is en een smaakspoor achterlaat waardoor de smaak van de wijn daadwerkelijk verandert, hetgeen niet het geval is bij wijnsteenzuur.

1.5. Het voorstel van de Commissie om het gebruik van appelzuur voor aanzuring derhalve uit bijlage VI te schrappen is in overeenstemming met de praktijk van de wijnbouwers.

1.6. Het Comité is het er dan ook mee eens dat het tweede streepje van artikel 15, lid 6, wordt geschrapt en dat in bijlage VI, punt 3, de tekst van letter k) wordt vervangen door: „k) gebruik van wijnsteenzuur voor aanzuring, onder de voorwaarden van de artikelen 21 en 23;”.

2. De Commissie stelt voorts voor dat een bepaald ontzuringprocédé, dat tot op heden uit hoofde van artikel 17, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 822/87

slechts tijdelijk was toegestaan, nu definitief wordt aanvaard.

2.1. In artikel 17, lid 3, is bepaald dat het gebruik van calciumtartraat of wijnsteenzuur of van een homogeen preparaat van wijnsteenzuur en calciumcarbonaat ten behoeve van ontzuring tot en met 31 augustus 1997 is toegestaan (een datum die bij tal van verordeningen is verlengd, de laatste keer bij Verordening (EEG) nr. 1592/96).

2.2. Wijnbouwers hebben al die jaren gebruik gemaakt van bovengenoemde procédés en de autoriteiten in de afzonderlijke lid-staten hebben voor zover bekend hiertegen nooit bezwaar gemaakt of er vraagtekens bij geplaatst.

2.3. Het voorstel van de Commissie om desbetreffend ontzuringprocédé in plaats van tijdelijk, nu definitief toe te staan, is logisch en moet in het kader van het streven naar rechtszekerheid en rechtlijnigheid t.a.v. oenologische behandelingen bezien worden.

2.4. Het Comité is er dan ook voor te vinden om in artikel 17, lid 3, de woorden „tot en met 31 augustus 1997” te schrappen.

3. De Commissie stelt voor om artikel 45 van Verordening (EEG) nr. 822/87 te wijzigen om een einde te maken aan een — momenteel niet langer gerechtvaardigde — steunregeling die destijds tijdelijk voor bepaalde bedrijven was ingesteld vanwege mogelijke nadelige gevolgen van de toenmalige nieuwe steunregeling voor verrijking door middel van druivenmost.

3.1. In artikel 45 van Verordening (EEG) nr. 822/87 is een steunregeling ingesteld voor in de wijnbouwzones CIII verkregen geconcentreerde druivenmost (GM) en gerectificeerde geconcentreerde druivenmost (GGM).

3.2. Deze steunregeling is echter ook ingesteld voor GM en GGM die is voortgebracht buiten de wijnbouwzones CIII in bedrijven die vóór 30 juni 1982 met de productie begonnen zijn.

3.3. Deze uitbreiding was destijds toegestaan om wijnbouwers die belangrijke investeringen hadden gedaan voor de aanschaf van kostbare installaties — en geacht werden vele jaren nodig te hebben voor de afschrijving ervan — niet te benadeln.

⁽¹⁾ PB C 214 van 16. 7. 1997, blz. 11.

3.4. Aangezien er inmiddels ruim 15 jaar zijn verstreken sinds de aanschaf van die installaties, is het Comité van mening dat het voorstel van de Commissie om de steunregeling voor geconcentreerde druivenmost die is voortgebracht buiten de wijnbouwzones CIII stop te zetten, gerechtvaardigd is.

3.5. Wel is het volgens het Comité absoluut zaak dat deze gedifferentieerde steun pas met ingang van 1 september 1998 wordt stopgezet.

3.6. Het is gangbare praktijk dat ondernemingen die zich bezig houden met de concentratie van druivenmost, de druivenmost van het oogstjaar 1996 hebben opgeslagen of gaan opslaan, waarbij voor die most een prijs is overeengekomen waarin de specifieke, voor de most uit wijnbouwzone CIII bestemde steun is meegenomen.

3.7. Indien de gedifferentieerde steun met ingang van 1 september 1997 wordt stopgezet, worden zowel de producenten als de gebruikers van GM of GGM benadeeld, en zullen de desbetreffende markten bijgevolg danig verstoord worden. De wijnbouwers worden hier — volkomen ten onrechte — de dupe van. Indien het tijdstip daarentegen wordt bepaald op 1 september 1998, dan kunnen de wijnbouwers op correcte wijze de concentratie-activiteit regelen voor de druivenmost die in het oogstjaar 1997 is verkregen.

3.8. Het Comité is derhalve voorstander van het voorstel van de Commissie, maar teneinde voorkeursbehandeling van sommige GM- of GGM-producenten te voorkomen, pleit het er wel voor de steun pas met ingang van 1 september 1998 stop te zetten.

4. De Commissie stelt voor artikel 53 van Verordening (EEG) nr. 822/87, waarin de regeling inzake de controle op de invoerprijzen voor druivensap en -most is bepaald, te wijzigen.

4.1. Zij wil deze overgangsregeling, die tot en met 30 juni 1997 van kracht zou zijn, in een definitieve regeling omzetten.

4.2. De in artikel 53 omschreven maatregelen zijn inderdaad identiek aan die voor de groenten- en fruitsector, maar zijn niet geschikt voor de invoer van druivensap en -most.

4.3. Zo is het redelijk ingewikkeld om de juiste invoerprijs vast te stellen van most waarvoor de toepassing van de douanetarieven voor de invoer afhangt van de invoerprijs van het ingevoerde product. Daarbij is het mogelijk dat de op het document opgegeven invoerprijs niet klopt met de werkelijke prijs of gericht is op gunstigere douanetarieven.

4.4. Bovendien ontbreekt soms een officiële referentieprijs, vanwege de bestaande variëteit in druivenmost.

4.5. Om deze reden zijn er tot en met 30 juni 1997 overgangsmaatregelen ingesteld. De Commissie acht het nu wenselijk de verordening te wijzigen, terwille van de continuïteit in de controle op de echtheid van de invoerprijzen. In dit verband gaat de Commissie na of — zoals onder de huidige tijdelijke regeling gebeurt — controle voor elke ingevoerde partij afzonderlijk wordt uitgevoerd, dan wel of deze controle aan de hand van een forfaitaire waarde bij invoer gebeurt.

4.6. Hoewel het Comité het streven van de Commissie om een en ander definitief te regelen onderschrijft, met name in het geval dat de opgegeven invoerprijs hoger is dan de forfaitaire waarde bij invoer, of indien de invoerprijs van de betrokken partij niet wordt aangegeven, plaatst het wel vraagtekens bij de mogelijkheid die de Commissie heeft om, aan de hand van de in artikel 83 omschreven procedure, de forfaitaire prijzen van druivensap en -most vast te stellen.

4.7. Aangezien het moeilijk is om deze prijzen in de betrokken derde landen van oorsprong te verifiëren, is het volgens het Comité praktischer deze prijzen vast te stellen aan de hand van de gemiddelde beursnoteringen in enkele lid-staten. De beurzen in de EU kunnen ongetwijfeld ook gegevens verstrekken omtrent de marktsituatie van deze producten.

4.8. Desbetreffende beurzen zouden kunnen worden aangewezen volgens de in artikel 83 omschreven procedure.

Brussel, 2 oktober 1997.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Tijdens de discussie werden de volgende wijzigingsvoorstellen verworpen:

1. Paragraaf 1.3

De vetgedrukte woorden in te voegen:

„In al deze jaren is door geen enkele lid-staat van de EU toestemming gevraagd voor het gebruik van appelzuur, aangezien alle EU-wijnbouwers en de moderne oenologie in de EU uitsluitend wijnsteenzuur voor aanzuring gebruiken.”

Uitslag van de stemming

Vóór: 29, tegen: 46, onthoudingen: 7.

2. Paragraaf 1.4

De vetgedrukte tekst toe te voegen:

„Appelzuur wordt in de EU niet gebruikt omdat het te duur is en bij gebruik in Europese klimaatomstandigheden een smaakspoor achterlaat waardoor de smaak van wijn daadwerkelijk verandert, hetgeen niet het geval is bij wijnsteenzuur. Een aantal van onze handelspartners gebruikt het echter wel. Invoer en verkoop van wijn die appelzuur bevat, zijn in bilaterale verdragen ⁽¹⁾ geregeld.”

Uitslag van de stemming

Vóór: 21, tegen: 48, onthoudingen: 9.

3. Paragrafen 1.5 en 1.6

Paragraaf 1.5 als volgt te wijzigen:

„Het voorstel van de Commissie om het gebruik van appelzuur voor aanzuring derhalve uit bijlage VI te schrappen is dan ook aanvaardbaar, mits er manieren worden gevonden om de betrokken bilaterale overeenkomsten te kunnen blijven naleven.”

Paragraaf 1.6 te schrappen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 25, tegen: 54, onthoudingen: 10.

Motivering

In het advies wordt ten onrechte gesteld dat appelzuur niet gebruikt wordt. Dit geldt alleen voor de EU. In andere delen van de wereld is appelzuur noodzakelijk en wordt het op grote schaal gebruikt, met name in de landen van het Gemenebest. Een verbod op appelzuur in EU-wijn zou de verkoop van wijn uit het Gemenebest in de EU schade kunnen toebrengen.

⁽¹⁾ PB L 86 van 31. 3. 1994, blz. 3 (zie blz. 12, bijlage 1.1 a) 14 over appelzuur); PB L 176 van 3. 7. 1984, blz. 7 (zie blz. 8, bijlage, (1 b) over appelzuur).

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de referentielaboratoria voor de controle op bacteriologische en virale besmettingen bij tweekleppige weekdieren”⁽¹⁾

(97/C 355/12)

De Raad heeft op 29 juli 1997, overeenkomstig de artikelen 43 en 198 van het EG-Verdrag besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor landbouw en visserij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 september 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Balle.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting van 1 en 2 oktober 1997 (vergadering van 1 oktober) met 89 stemmen vóór en 2 tegen, bij 6 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. Met het oog op de bescherming van de volksgezondheid stelt de Commissie voor om nationale referentielaboratoria en een communautair referentielaboratorium aan te wijzen, ten einde de analyse en de controle op bacteriologische en virale besmettingen bij tweekleppige weekdieren te coördineren.

2. Inhoud van het Commissievoorstel

2.1. In Richtlijn 91/492/EEG van de Raad worden de gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van levende tweekleppige weekdieren vastgelegd. Bij gebrek aan passendere procedures wordt een gezondheidscontrole opgelegd die gebaseerd is op tellingen van fecale bacteriën. Deze methode is evenwel niet alleen wetenschappelijk gezien onbetrouwbaar, ook de ervaring heeft aangetoond dat dringend een andere indicator voor de gezondheidscontrole moet worden ontwikkeld.

2.2. Na een epidemie die vele honderden mensen in Europa heeft getroffen, en zich baserend op de vooruitgang op het vlak van analyse en controle, heeft de Commissie de volgende voorstellen geformuleerd:

- elke lid-staat wijst een of meer nationale referentielaboratoria aan, die met name belast worden met het coördineren van de activiteiten van de nationale laboratoria die zich bezighouden met de bacteriologische en virale analyses bij tweekleppige weekdieren in de lid-staat in kwestie, het organiseren van vergelijkende proeven tussen laboratoria, en het doorgeven van de door het communautaire referentielaboratorium verstrekte informatie; voorts ligt het in de bedoeling dat de nationale referentielaboratoria samenwerken met het communautaire referentielaboratorium;

- er wordt een communautair referentielaboratorium aangewezen, dat meer in het bijzonder belast is met het verstrekken van informatie over de analysemethoden en de vergelijkende proeven aan de nationale referentielaboratoria, het coördineren van de toepassing van de analysemethoden door de nationale referentielaboratoria, het coördineren van het onderzoek naar nieuwe analysemethoden, en meer in het algemeen, het samenwerken met de nationale laboratoria en het verlenen van bijstand aan de Commissie.

2.3. In de beschikking wordt voorgesteld het laboratorium van het „Centre for Environment, Fisheries and Aquaculture Science” in Weymouth aan te wijzen als communautair referentielaboratorium. De voorwaarden waaraan dit laboratorium moet voldoen (personeel, voorzieningen, infrastructuur, financiële steun van de Gemeenschap) worden in grote lijnen aangegeven.

3. Conclusies

3.1. Aangezien het Commissievoorstel tot doel heeft

- de volksgezondheid te beschermen, d.w.z. nieuwe problemen met verontreinigde levende tweekleppige weekdieren te voorkomen en nieuwe analyse- en controlemethoden voor deze sector te ontwikkelen, en
- een uniforme regeling voor de analyse- en controlemethoden in de hele Europese Unie vast te leggen, met andere woorden, de nationale referentielaboratoria en het Europese referentielaboratorium tot een netwerk om te smeden,

hecht het Comité zijn goedkeuring aan het voorstel voor een beschikking „met betrekking tot de referentielaboratoria voor de controle op bacteriologische en virale besmettingen bij tweekleppige weekdieren”.

(1) PB C 267 van 3. 9. 1997, blz. 15.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Europese werkgelegenheidstop”

(97/C 355/13)

Per schrijven d.d. 7 juli 1997 heeft de heer Juncker namens de Raad van de Europese Unie het Comité verzocht, een bijdrage te leveren in het kader van de voorbereiding van de buitengewone Europese werkgelegenheidstop die in november te Luxemburg zal worden gehouden.

De Voltallige Vergadering van het Comité heeft op 10 juli 1997 overeenkomstig de bepalingen van artikel 11, vierde alinea en artikel 19, eerste alinea van haar Reglement van Orde besloten, een Sub-comité op te richten en dit te belasten met de voorbereidende werkzaamheden. Het Sub-comité heeft zijn ontwerpadvies op 11 september 1997 goedgekeurd (rapporteur: mevrouw van den Burg; co-rapporteurs: de heren Löw en Pezzini).

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht dat met 97 stemmen vóór, 24 stemmen tegen, bij 19 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De te houden Europese werkgelegenheidstop wekt hooggespannen verwachtingen gelet op de complexe politieke en sociaal-economische uitdagingen waarvoor de EU en de EER zich geplaatst zien:

- het proces van vreedzame Europese integratie, gebaseerd op duurzame groei, economisch concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid, alsook economische en sociale samenhang — de pijlers van het Europees sociaal model —, moet worden voortgezet;
- de Europese Unie moet worden uitgebreid met inachtneming van dezelfde beginselen, terwijl tegelijkertijd de economische en sociaal-culturele betrekkingen met alle buurlanden en in mondiaal verband moeten worden aangehaald;
- er moet een succesvolle Economische en Monetaire Unie tot stand worden gebracht, gepaard gaande met significante vooruitgang op weg naar een substantiële vermindering van de werkloosheid en naar een arbeidsmarkt die voorziet in de behoeften van de burgers aan zinvol werk als basis voor hun volwaardige deelname aan de samenleving;
- de interne markt moet worden voltooid teneinde de herstructurering van de Europese volkshuishouding in een stroomversnelling te brengen, zodat het concurrentievermogen kan worden opgevoerd, het leefwerklimaat kan worden verbeterd, een hoog niveau aan efficiënte publieke dienstverlening kan worden gehandhaafd op gebieden die relevant zijn voor de productiviteit, de economische prestaties en het innovatievermogen.

1.2. Bestrijding van de werkloosheid is van cruciaal belang wil men deze uitdagingen met succes kunnen aannemen op basis van de verwachtingen van de EU-burgers. Het Economisch en Sociaal Comité is daarom ingenomen met de besluiten die tijdens de Europese Raad van Amsterdam zijn genomen ter afsluiting van de Intergouvernementele conferentie; daarbij zijn drie teksten aangenomen die wellicht van essentieel

belang zullen zijn als aanzet voor de ontwikkeling van een Europese groei- en werkgelegenheidsstrategie:

1.2.1. In de eerste plaats een geamendeerd artikel B van het EU-Verdrag waarin „een hoog werkgelegenheidsniveau” duidelijk wordt geformuleerd als belangrijke doelstelling van de Europese Unie, een soortgelijke formulering in artikel 2 van het EG-Verdrag, en een gewijzigd artikel 3 van het EG-Verdrag waarbij het volgende wordt ingevoegd: „het bevorderen van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lid-staten teneinde het doeltreffender te maken door het ontwikkelen van een gecoördineerde werkgelegenheidsstrategie”.

1.2.2. In de tweede plaats een nieuwe Titel over de werkgelegenheid waarin duidelijke uitspraken worden gedaan:

- „(...) de lid-staten (beschouwen) het bevorderen van de werkgelegenheid als een aangelegenheid van gemeenschappelijke zorg en (coördineren) (...) hun maatregelen op dit gebied binnen de Raad” (artikel 2, lid 2);
- „De Gemeenschap draagt bij tot een hoog werkgelegenheidsniveau door samenwerking tussen de lid-staten aan te moedigen en hun maatregelen te steunen en, indien nodig, aan te vullen” (artikel 3, lid 1);
- er zullen jaarlijks richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid zullen worden opgesteld die „verenigbaar (moeten) zijn met de overeenkomstig artikel 103, lid 2, aangenomen globale richtsnoeren” (artikel 4, lid 2);
- de Raad kan (met gekwalificeerde meerderheid van stemmen) aanbevelingen tot de lid-staten richten op basis van het jaarlijkse „onderzoek naar de tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid van de lid-staten” (artikel 4, lid 4);
- en vooral: „(...) de Raad (kan) stimuleringsmaatregelen aannemen die tot doel hebben de samenwerking tussen de lid-staten te bevorderen en hun werkgelegenheidsbeleid te ondersteunen door middel van initiatieven die gericht zijn op het tot ontwikkeling brengen van de uitwisseling van informatie en beste praktijken, het verstrekken van vergelijkende

analyses en advies, alsmede het stimuleren van innoverende invalshoeken en het evalueren van ervaringen, in het bijzonder door gebruik te maken van proefprojecten" (artikel 5).

1.2.3. In de derde plaats een Resolutie over groei en werkgelegenheid waarin een nauw verband wordt gelegd tussen economisch en sociaal beleid, en waarin het volgende wordt gesteld: „Bovendien zullen wij een sterker verband moeten leggen tussen een geslaagde en duurzame Economische en Monetaire Unie, een goed functionerende Interne Markt en werkgelegenheid. Hier toe moeten de ontwikkeling van de scholing, opleiding en flexibiliteit van de beroepsbevolking en de vorming van soepel op economische veranderingen reagerende arbeidsmarkten een prioritair doel zijn.”⁽¹⁾ Tevens wordt gesteld dat „deze coördinatie (van het economisch beleid van de lid-staten) niet alleen doeltreffender moet worden maar dat ook de inhoud ervan moet worden uitgebreid, waarbij de aandacht vooral moet uitgaan naar beleidsmaatregelen op het gebied van de werkgelegenheid" (paragraaf 2).

1.2.4. Het Comité is vooral ingenomen met de band die wordt gelegd tussen de richtsnoeren voor de werkgelegenheid en de in het Verdrag bedoelde richtsnoeren voor het economisch beleid, alsook met het besluit om „de bepalingen van deze titel (inzake werkgelegenheid) onmiddellijk van kracht (te doen) worden" (Conclusies van het Voorzitterschap).

1.2.5. Tevens stelt het tot zijn tevredenheid vast dat zijn adviserende taak krachtens de nieuwe Titel inzake werkgelegenheid in het Verdrag van Amsterdam is uitgebreid met betrekking tot richtsnoeren voor de werkgelegenheid en stimuleringsmaatregelen. In het hoofdstuk over de sociale politiek is daarnaast zijn rol inzake met de werkgelegenheid samenhangende beleidsmaatregelen (algemene maatregelen en bevordering van de samenwerking tussen de lid-staten, sociale grondrechten, bestrijding van maatschappelijke uitsluiting, gelijke kansen voor mannen en vrouwen) uitgebreid. Voorts is het Comité ingenomen met het feit dat de nieuwe Titel inzake werkgelegenheid een erkenning van de rol van de sociale partners inhoudt.

1.3. Het Comité heeft de ernst van de crisis als gevolg van de chronische werkloosheid⁽²⁾ al herhaaldelijk onderstreept en het heeft de politieke, economische en sociale actoren op alle niveaus — internationaal, nationaal, regionaal of lokaal — opgeroepen om hun verantwoordelijkheid niet uit de weg te gaan en doeltreffende maatregelen te nemen. Het betreurt het dat vele van de in de afgelopen jaren ondernomen inspanningen niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd en het heeft er met klem op gewezen dat nieuwe en constructieve ideeën nodig zijn en dat moet worden overgegaan tot de concrete uitvoering van het Delors-Witboek „Groei,

concurrentievermogen en werkgelegenheid", het Vertrouwenspact voor de werkgelegenheid van Commissievoorzitter Santer en het tijdens de Europese Raad van Essen genomen besluit; daarbij moet rekening worden gehouden met de maatregelen die zijn voorgesteld in tal van Wit- en Groenboeken van de Commissie en in het kader van de permanente werkzaamheden in EER- en OESO-verband. Het heeft alle betrokkenen opgeroepen om verplichtingen op zich te nemen, omdat zonder gezamenlijke inspanningen nooit veel vooruitgang kan worden geboekt⁽³⁾.

1.3.1. Het Comité stelt vast dat met deze nieuwe Titel inzake werkgelegenheid een belangrijke stap in deze richting is gezet, omdat naast Raad, Parlement en Commissie ook de sociale partners, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's zullen worden ingeschakeld, terwijl de positie van het Comité voor de werkgelegenheid (en arbeidsmarktvragestukken) is versterkt. Het Comité heeft er waardering voor dat de voorzitter van de Raad al deze actoren bij de voorbereiding van de Europese werkgelegenheidstop wil betrekken, en het spreekt de hoop uit dat doeltreffende samenwerkingsvormen, wederzijdse informatie en coördinatie tussen deze instanties en organen ook na de Europese Top zullen worden voortgezet.

1.4. Nu is het moment aangebroken om veelbelovende nieuwe initiatieven te ontwikkelen en reeds genomen besluiten ten uitvoer te leggen ten einde

- het macro-economisch, budgettair, fiscaal en op werkgelegenheidsschepping gerichte beleid van de lid-staten te coördineren;
- tot meer synergie te komen tussen de beleidsmaatregelen op economisch, monetair, sociaal en werkgelegenheidsgebied;
- alle EU-beleidsmaatregelen op hun werkgelegenheidseffect te toetsen (b.v. uitbreiding, externe handelsbetrekkingen, mededinging, landbouw, structuurbeleid) en het beleid op basis daarvan bij te stellen;
- de door de Commissievoorzitters Delors en Santer genomen maatregelen ter stimulering van werkgelegenheidspacten en -overeenkomsten op alle niveaus en met deelname van de belangrijkste sociale en economische actoren met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel kracht bij te zetten;
- profijt te trekken van positieve ervaringen die in nationaal, regionaal, interregionaal en sectoraal verband zijn opgedaan met op het scheppen van werkgelegenheid gerichte pacten en overeenkomsten.

2. Algemene aanbevelingen

2.1. *Pact voor de coördinatie van het groei- en werkgelegenheidsbeleid*

2.1.1. De meest significante boodschap van de Top van Amsterdam is dat het gecoördineerde EU-beleid betreffende de interne markt en de Economische en Monetaire Unie moet worden aangevuld met een gecoör-

⁽¹⁾ PB C 236 van 2. 8. 1997, blz. 3.

⁽²⁾ Tussen 1975 en 1997 is de werkloosheid in de EU opgelopen van 5 tot 18 miljoen personen, oftewel van 3 % tot 11 %. De stijging van de werkgelegenheid onder vrouwen heeft het verlies van werkgelegenheid onder mannen niet gecompenseerd. Momenteel zijn 20 % van alle jongeren werkloos. De massale werkloosheid en de demografische trend leiden tot een alarmerende en vrijwel onhoudbare afhankelijkheidsratio tussen de actieve en de inactieve bevolking.

⁽³⁾ Advies van het ESC over de Mededeling „Actie voor de werkgelegenheid in Europa — een vertrouwenspact", PB C 56 van 24. 2. 1997.

dineerde strategie voor groei en werkgelegenheid. De in november te Luxemburg te houden buitengewone Europese Raad staat voor de uitdaging om een dergelijke gemeenschappelijke strategie te ontwerpen. De lid-staten dienen zich te committeren aan gemeenschappelijke doelstellingen en instrumenten, en tot besluiten te komen om een convergentieproces in de richting van het nagestreefde hoge werkgelegenheidsniveau in de Unie te entameren.

2.1.2. Uiteraard kan een dergelijke strategie voortbouwen op datgene wat reeds is uitgedacht: tussen het Witboek Delors en het vertrouwenspact van Santer zijn vele suggesties naar voren gebracht en besproken. Nu is echter het moment aangebroken om de ideeën verder uit te werken en deze vervolgens met voortvarendheid en volle inzet ten uitvoer te leggen.

2.1.3. Het Comité dringt erop aan dat duidelijke streefcijfers, criteria ter beoordeling van de behaalde resultaten, adequate tijdschema's en monitoringprocedures met nationale verslagen en evaluaties worden opgesteld. Kwantitatieve criteria zouden kunnen worden gebaseerd op het gemiddelde van de drie best presterende landen, eventueel aangevuld met kwalitatieve criteria. In het kader van de bij de Europese Commissie (D.-G. V) en EUROSTAT verrichte permanente werkzaamheden zou voor een betrouwbare reeks statistische indicatoren moeten worden gezorgd die een correct beeld geven van de werkelijke deelname aan de arbeidsmarkt.

2.1.4. Verwijzend naar zijn eerder uitgebrachte advies over het „Vertrouwenspact” stelt het Comité voor dat tijdens de Top van Luxemburg een pact voor de coördinatie van het groei- en werkgelegenheidsbeleid wordt gesloten, waarin dergelijke doelstellingen, gebaseerd op criteria voor de behaalde resultaten en „een meerjarenprogramma (...) vergezeld van concrete maatregelen en een bindend tijdschema”⁽¹⁾, alsook relevante instrumenten en monitoringprocedures worden vastgelegd die bindend zouden zijn voor de lid-staten. Een dergelijke commitment op Europees niveau zou een ondersteuning zijn voor en een aanvulling vormen op de primaire verantwoordelijkheid die op nationaal niveau bij de lid-staten berust.

2.2. *Coördinatie van het financieel-economisch en het sociaal beleid*

2.2.1. Zoals in de gewijzigde Verdragsteksten is aangegeven, zouden de jaarlijkse economische richtsnoeren, die zich vooralsnog vooral beperken tot monetaire en budgettaire doelstellingen, moeten worden verruimd zodat ook bredere sociaal-economische vraagstukken betreffende groei en werkgelegenheid erin worden meegenomen. De te Amsterdam aangenomen Resolutie over groei en werkgelegenheid staat duidelijk die verbreding voor. Het is absoluut zaak dat een nauwe samenwerking en coördinatie tussen de verschillende beleidsterreinen tot stand wordt gebracht. Met name de Ecofinraad, de Raad Sociale zaken, de respectieve directoraten-generaal van de Commissie, het Comité voor de economische politiek, alsook het versterkte Comité voor de werkgelegenheid zouden bij het uitwerken van richtsnoeren en het uitstippelen van beleid nauw moeten samenwerken.

⁽¹⁾ Zie advies van het ESC over het „Vertrouwenspact” — PB C 56 van 24. 2. 1997.

2.2.2. Het Comité is ingenomen met en ondersteunt deze benadering, en het adviseert dat de Top van Luxemburg wordt voorafgegaan door een gezamenlijke vergadering van de Ecofinraad en de Raad Sociale zaken ter voorbereiding van de Europese Top van november; bij die gelegenheid zou dan gezamenlijk kunnen worden gediscussieerd over de meerjarige voortgangsrapporten („Essen-verslagen”) van de lid-staten, die op verzoek van het Luxemburgse Voorzitterschap vroeger dan gewoonlijk dienen te worden voorgelegd, en zou een aanvang kunnen worden gemaakt met de voorbereiding van de richtsnoeren voor de werkgelegenheid en de globale economische richtsnoeren.

2.2.3. In dit verband stelt het Comité voor dat met betrekking tot de groei- en werkgelegenheidsstrategie een samenhangende en evenwichtige procedure voor raadpleging, besluitvorming en toezicht wordt uitgewerkt, waarin de bijdragen van alle relevante actoren ten volle in aanmerking worden genomen en die moet resulteren in door de Raad vast te stellen werkgelegenheidsrichtsnoeren. Het stelt voor dat alle in de nieuwe Titel over werkgelegenheid genoemde actoren in de context van de Europese Top bijeenkomen om hun bijdragen in het kader van de follow-up van de tijdens de Top te nemen besluiten te coördineren.

2.2.4. Naast de rol die het Comité overeenkomstig de nieuwe Titel over werkgelegenheid is toegewezen (het dient te worden geraadpleegd over richtsnoeren en specifieke maatregelen op dit gebied), zou het Comité hoorzittingen kunnen organiseren met een breed draagvlak waaraan door alle relevante sociaal-economische vertegenwoordigers zou worden deelgenomen. Het zou ook kunnen helpen bij het coördineren van de bijdragen van nationale, regionale en interregionale sociaal-economische raden en soortgelijke organen in de landen in Midden- en Oost-Europa en in de Mediterrane landen. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn ervaring als „Waarnemingspost” voor de voltooiing van de interne markt⁽²⁾.

2.3. *Hoofddrol voor de sociale partners en de andere relevante sociaal-economische actoren*

2.3.1. Het spreekt vanzelf dat in het nationale beleid inzake groei en werkgelegenheid een hoofddrol is weggelegd voor de sociale partners. De ontwikkeling van de lonen is een van de meest cruciale factoren voor een stabiel monetair en macro-economisch beleid. Aangezien de lonen hoofdzakelijk op centraal niveau tot stand komen, via tussen werkgevers- en werknemersorganisaties gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten waarin ook andere zeer belangrijke kwesties worden geregeld,

⁽²⁾ Als Waarnemingspost voor de interne markt concentreert het Comité zich op de volgende drie activiteiten:

- opzetten van een informatienetwerk, verzameling van informatie onder zijn leden en hun organisaties en bij alle overige „gebruikers” van de interne markt en doorgifte van deze informatie aan de relevante besluitvormers in de EU;
- opstellen van onderzoeksrapporten over geselecteerde onderwerpen, doorgaans door het organiseren van hoorzittingen waaraan wordt deelgenomen door de actoren die rechtstreeks te maken hebben met de problemen die aan de orde zijn;
- uitbrengen van adviezen over de jaarlijkse of halfjaarlijkse rapporten van de Commissie over de ontwikkeling van de interne markt.

zijn het commitment van deze sociale partners voor de gemeenschappelijke doelstellingen en hun bijdrage tot het macro-economisch beleid van het allergrootste belang. Dit wordt erkend en onderstreept in de Resolutie van Amsterdam. In diverse lid-staten zijn onlangs nationale pacts⁽¹⁾ gesloten waaruit de bereidheid van de georganiseerde werkgevers en werknemers spreekt om hun eigen specifieke belangen te overstijgen in het belang van de werkloosheidsbestrijding. Territoriale pacts kunnen, zoals gebleken, ook een enorm potentieel aan creativiteit opleveren, en worden ondersteund door de actoren op lokaal en regionaal niveau. In een voorgaand advies heeft het Comité het volgende gesteld: „Het versterkt partnerschap dat aan de regionale en lokale pacts ten grondslag ligt, heeft ten doel alle lokale krachten te bundelen ten gunste van een geïntegreerde strategie die een betere coördinatie van de maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid mogelijk maakt.”⁽²⁾

2.3.2. De Top van Amsterdam heeft een oproep gericht tot de sociale partners om hun vermogen tot het sluiten van collectieve akkoorden ook op Europees niveau in te zetten. Het welslagen van de EMU en de totstandkoming van een gecoördineerd Europees macro-economisch beleid zijn sterk afhankelijk van hun medewerking. Met de onlangs goedgekeurde Europese kaderovereenkomst inzake deeltijdwerk — gebaseerd op de procedures van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek — hebben de partners in de Europese Sociale Dialoog opnieuw bewezen dat zij in staat en bereid zijn om zich vast te leggen op bindende overeenkomsten die een positief effect op de werkgelegenheid hebben. Dergelijke overeenkomsten zijn onlangs ook gesloten op sectoraal niveau, o.m. in de landbouwsector en in de schoonmaak-branche⁽³⁾.

2.3.3. Het Comité is tevens ingenomen met de door de Europese Raad van Amsterdam tot de sociale partners gerichte oproep om „voor ogen te houden dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid ten einde de mogelijkheden op de arbeidsmarkt te vergroten”. Het dringt er bij de Commissie op aan om de sociale dialoog op Europees niveau uit te bouwen en te ondersteunen, ook op sectoraal niveau wanneer EU-beleid rechtstreekse gevolgen heeft voor de toekomstige ontwikkeling van deze sectoren. Zij zou de sociale partners duidelijk moeten positioneren binnen de toekomstige procedures voor de tenuitvoerlegging van de te ontwikkelen Europese groei- en werkgelegenheidsstra-

tegie. Verbetering van het sociaal overleg in sectoren en bedrijfstakken met overwegend mkb's en betrokkenheid van MKB-organisaties op Europees niveau zijn van belang gelet op hun grote betekenis voor het scheppen van werkgelegenheid.

2.3.4. De ervaring in de lid-staten wijst uit hoezeer het gewenst is om alle relevante sociaal-economische actoren bij het ontwikkelen van werkgelegenheidsstrategieën op verschillende niveaus te betrekken. Bij het uitwerken van relevante initiatieven en maatregelen op werkgelegenheidsgebied zou gebruik kunnen worden gemaakt van nieuwe ideeën, gebaseerd op de ervaringen van b.v. maatschappelijke actiegroepen, vrouwenorganisaties, jeugdorganisaties, zoals in de Ierse „Partnership 2000”-overeenkomst inzake integratie in de maatschappij, werkgelegenheid en concurrentievermogen, alsook van de uitkomsten van de dialoog tussen consumenten en producenten, bedrijfsleven en milieu-organisaties. Reeds in het Witboek-Delors is het belang van „maatschappelijke participatie” voor de totstandbrenging van een „duurzaam ontwikkelingsmodel” op de voorgrond geplaatst⁽⁴⁾. Het Comité heeft er van zijn kant vooral op gewezen dat de sociaal-economische organisaties en overheidsorganen moeten worden betrokken bij de bevordering van plaatselijke initiatieven voor ontwikkeling en werkgelegenheid⁽⁵⁾. Het Comité is ingenomen met de oproep van de Europese Raad van Amsterdam aan het adres van „alle economische en sociale actoren (...) om binnen hun respectieve werkerterrein ten volle hun verantwoordelijkheden op te nemen”⁽⁶⁾.

2.4. Sectorale groei- en werkgelegenheidsstrategieën

2.4.1. Banen worden niet bij politiek besluit geschapen, maar in bedrijven, zowel kleine als grote. Een goede dialoog tussen directie en werknemers op ondernemingsniveau is bevorderlijk voor een evenwichtige besluitvorming ten aanzien van de continuïteit van arbeidsplaatsen, het scheppen van banen en mogelijkheden voor werk ten behoeve van bepaalde werkzoekenden. Europese ondernemingsraden kunnen, mits zij goed geïnformeerd en op tijd geraadpleegd worden, een ondersteunende rol spelen in ondernemingen die in transnationaal verband opereren. Op lokaal niveau zijn de sociale partners betrokken bij territoriale pacts en werkgelegenheidsinitiatieven, samen met overheidsinstanties en sociaal-economische groeperingen die zich bezighouden met de herintreding van werklozen, alsook bij het promoten van een nieuw ontwikkelingsmodel.

2.4.2. Ten minste van even groot belang voor het concrete werkgelegenheidsbeleid is het sector- en bedrijfstakniveau, hoewel dit opvallend genoeg wordt

(1) Dergelijke pacts zijn er b.v. in Italië, Spanje, Ierland, Nederland, Portugal, enz.; in een door het Comité op te stellen follow up-document zal hiervan een samenvatting worden gegeven.

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

(3) Overeenkomst tussen EFA/EVV en GEOPA/COPA van 24 juli 1997. Memorandum van FENI — Eurofiet inzake nieuwe bronnen van werkgelegenheid van 21 oktober 1996.

(4) Hoofdstuk 10.

(5) PB C 56 van 24. 2. 1997.

(6) Resolutie van de Europese Raad over groei en werkgelegenheid, Amsterdam, 16 juni 1997, PB C 236 van 2. 8. 1997, blz. 3, paragraaf 1, laatste alinea.

onderbelicht. Juist op sector- en bedrijfstakniveau zouden de sociale partners de koppen bij elkaar moeten steken en — samen met de bevoegde autoriteiten — doeltreffende kaderstrategieën moeten uitwerken, die gerelateerd kunnen worden aan collectieve afspraken inzake lonen, werktijden en flexibiliteit. Voor sommige van deze sectoren en bedrijfstakken is het Europese niveau van groeiende betekenis gelet op het transnationale karakter van productie en markten en/of de rechtstreekse invloed van Europese beleidsmaatregelen en regelgeving op hun activiteiten. In te veel belangrijke sectoren is van een dialoog op Europees niveau echter niet of nauwelijks sprake, en het ontbreekt bovendien aan een gezamenlijke inspanning met de diensten van de Commissie om beleid op dit gebied te ontwikkelen. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om een stimulerende rol te spelen bij de totstandkoming van gerichte, specifieke kaderstrategieën voor groei en werkgelegenheid op sector- en bedrijfstakniveau met volle inzet van en samenwerking tussen de betrokken sociale partners.

2.4.3. In het geval van internationaal opererende sectoren zou dit kunnen betekenen dat gecoördineerde Europese maatregelen worden genomen om te kunnen profiteren van schaalvoordelen en om te voorkomen dat het komt tot een vorm van concurrentie tussen de lid-staten die tot verlies van arbeidsplaatsen zou leiden en Europa's positie op de wereldmarkt uiteindelijk zou verzwakken. Aangezien een op de toekomst gerichte groeistrategie vooral afhankelijk is van een goed opgeleide en gemotiveerde beroepsbevolking⁽¹⁾, zou de Commissie een rol kunnen spelen bij het stimuleren van O&O, innovatie, nieuwe technologie en — last but not least — het ontwikkelen van het menselijk potentieel.

2.4.4. Lokaal opererende sectoren, die niet met het buitenland concurreren, die doorgaans samengesteld zijn uit mkb's en micro-bedrijven, en die een groot potentieel voor het genereren van werkgelegenheid ten behoeve van de talrijke laaggeschoolde werklozen (b.v. in de sfeer van de persoonlijke dienstverlening) hebben, worden óók geconfronteerd met de bijzondere effecten van Europees beleid en regelgeving. Indien dit beleid niet behoorlijk wordt geëvalueerd, kan het de schepping van werkgelegenheid in de weg staan (zie b.v. paragraaf 3.6). Het Comité acht het dan ook een goede zaak dat naar aanleiding van de Top van Amsterdam een MKB-Task force is ingesteld, en het hoopt dat deze vooral zal letten op zulke mogelijke contra-productieve beleidsmaatregelen en op de human resources- en overlegaspecten bij het verbeteren van het groei- en werkgelegenheidspotentieel van het MKB. Het Economisch en Sociaal Comité zou van zijn kant een hoorzitting met vertegenwoordigers uit deze sectoren kunnen organiseren om te kijken naar mogelijke ontwikkelingsbelemmeringen en corrigerende maatregelen voor te stellen.

2.4.5. Ook de publieke sector verdient hier vermelding: ondanks alle beperkingen i.v.m. de budgettaire EMU-convergentiecriteria mogen het werkgelegenheidspotentieel en de kwalitatieve effecten van een goed functionerende publieke sector niet uit het oog worden verloren. Ook voor de publieke sector en de verschillende onderdelen ervan is sociaal overleg over de werkgelegenheidsontwikkeling, zowel op nationaal als op Europees niveau, van vitaal belang.

2.4.6. Het Comité zou graag zien dat de Europese Raad de Commissie ermee belast om in nauwe samenwerking met de sociaal-economische partners die hierbij het meest betrokken zijn, sectorale groeien werkgelegenheidsstrategieën uit te werken. Bij het opstellen van deze plannen zouden proefprojecten een belangrijke rol kunnen spelen; in bepaalde sectoren kan hiermee onmiddellijk al een aanvang worden gemaakt.

2.5. Benchmarking en „best practices”

2.5.1. In recente discussies en Commissiedocumenten⁽²⁾ wordt gepleit voor benchmarking als doeltreffend middel om concurrentievermogen en prestaties van het Europese bedrijfsleven te verbeteren. Ook ter verbetering van de prestaties op het gebied van de werkgelegenheidschepping kan benchmarking zeer nuttige diensten bewijzen.

2.5.2. Het Comité adviseert daarom, benchmarking-procedures en daarmee samenhangende proefprojecten (op het gebied van de sectorpolitiek én op bepaalde beleidsterreinen) op te nemen in de gecoördineerde strategie voor groei en werkgelegenheid die tijdens de komende Top te Luxemburg, alsook in de toekomstige jaarlijkse richtsnoeren voor de werkgelegenheid moet worden uitgewerkt. Bij de overdracht van „best practices” zou met de verschillende nationale tradities op het gebied van bedrijfscultuur, arbeidsmoraal, beroepsopleiding en „levenslange” bijscholing rekening moeten worden gehouden. Met name Europese partnerschappen, in het bijzonder wanneer zij gericht zijn op jongeren, zouden zeer nuttig kunnen zijn.

2.6. Werkgelegenheidseffecten-toets

2.6.1. Bij iedere beleidsbeslissing van de Europese Unie zou het werkgelegenheidseffect, conform artikel 3.2 van het nieuwe werkgelegenheidshoofdstuk⁽³⁾, steeds een punt van zorg moeten zijn. Naast de gerichte, specifieke maatregelen die in het kader van de groei- en werkgelegenheidsstrategie zullen worden genomen, zou inzicht in het werkgelegenheidseffect van alle overige beleidsmaatregelen en activiteiten bij de uiteindelijke besluitvorming een hoofdrol moeten gaan spelen.

(1) Zie b.v. de verschillende rapporten van de adviescommissies voor het concurrentievermogen („Ciampi”) en het recente „Groenboek — Partnerschap voor een nieuwe werkorganisatie” (COM(97) 128 def.).

(2) Zie o.m. COM(96) 463 def. en COM(97) 153 def. alsook de desbetreffende adviezen van het ESC — PB C 296 van 29. 9. 1997.

(3) „Bij het bepalen en uitvoeren van beleid en activiteiten van de Gemeenschap wordt rekening gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau”.

2.6.2. Het Comité zou graag zien dat de Commissie bij elk voorstel dat zij doet, een „werkgelegenheidseffecten-toets” opneemt, zodat de besluitvormers inzicht krijgen in de directe en indirecte werkgelegenheidseffecten van de voorgestelde maatregelen en daarmee bij het nemen van hun besluit rekening kunnen houden. Het Comité is van zijn kant voornemens om van nu af aan in elk van zijn adviezen, wanneer dat zinvol is, een dergelijke toets op te nemen.

2.7. *Financiering van Europese groei- en werkgelegenheidsinitiatieven*

2.7.1. Een gecoördineerde Europese werkgelegenheidsstrategie betekent niet automatisch dat nieuwe Europese fondsen gecreëerd moeten worden. Daar is de Top van Amsterdam duidelijk over geweest. Toch biedt artikel 5 van de werkgelegenheidstitel een basis voor het financieren van stimuleringsmaatregelen, ook al zullen deze waarschijnlijk beperkt blijven tot proefprojecten en bescheiden initiatieven. Van net zo groot belang lijkt het om bestaande EU-begrotingslijnen bij te stellen en om te buigen naar het genereren van groei en werkgelegenheid.

2.7.2. Het Comité stelt daarom voor, de EU-begroting te herijken met het oog op het stimuleren van groei en werkgelegenheid, zoals ook al is voorgesteld met betrekking tot de structuurfondsen. Ook is het aanbevelenswaardig, op het scheppen van werkgelegenheid gerichte initiatieven een voorkeursbehandeling te geven en Commissie en Parlement meer armslag te geven om niet-bestede begrotingsgelden over te hevelen naar initiatieven ter bevordering van groei en werkgelegenheid.

3. *Specifieke actierreinen*

Het in hoofdstuk 2 voorgestelde pact voor de coördinatie van het groei- en werkgelegenheidsbeleid dient zowel procedurele afspraken te bevatten alsook op de korte termijn gerichte besluiten die onmiddellijk kunnen worden geïmplementeerd. Met behulp van de op de middellange termijn gerichte benchmarking- en monitoring-procedures kunnen nieuwe besluiten, ten aanzien waarvan ook snel optreden geboden is, worden voorbereid. De Top van Luxemburg moet de basis leggen voor een dergelijk, slagvaardig besluitvormingsproces.

Het Economisch en Sociaal Comité adviseert op de volgende terreinen initiatieven te ontwikkelen; tevens verwijst het naar enkele door hem reeds uitgebrachte (zie bijlage) en in voorbereiding zijnde adviezen⁽¹⁾.

3.1. *Macro-economisch kader*

3.1.1. De in het Witboek Delors „Groeï, concurrentievermogen en werkgelegenheid” (december 1993) uiteengezette macro-economische „benchmarks”, die door het Comité werden onderschreven, zouden moeten worden

bevestigd en geactualiseerd. In het Witboek werd gewezen op het belang van een aanhoudende economische groei van 3 à 3,5 % op jaarbasis als essentiële voorwaarde voor een duurzame daling van de werkloosheid. Om een zo krachtige groei te kunnen realiseren, en het voor de vereiste nieuwe banen benodigde fysieke kapitaal te mobiliseren, was een stijging van de investeringsquote van ca. 19 % tot 23 à 24 % van het BBP van de EU noodzakelijk. Daarmee zou de werkgelegenheid met ongeveer 1,5 % per jaar kunnen groeien, waardoor de werkloosheid, rekening houdend met de demografische ontwikkeling en veranderingen in de participatiegraad, met ca. 1 % per jaar zou dalen. Al deze streefcijfers golden voor de periode 1995-2000, maar moeten nu worden geactualiseerd voor de periode tot en met 2002.

3.1.2. Het is absoluut zaak dat de besluitvormers met betrekking tot de verschillende componenten van het macro-economische beleid zich op onderling coherente wijze gedragen, wil de Europese economie de in het Witboek bedoelde groeicijfers kunnen halen en handhaven. Met het door het Comité in paragraaf 2.1 van dit advies voorgestelde pact voor de coördinatie van het groei- en werkgelegenheidsbeleid zou uitvoering kunnen worden gegeven aan het mandaat van Amsterdam om bij de coördinatie van de economische politiek de werkgelegenheidsfactor veel zwaarder te laten meewegen, door een nauw verband te leggen tussen de globale richtsnoeren voor de economische politiek die begin 1998 zullen worden vastgesteld, en de richtsnoeren voor de werkgelegenheid die dit najaar al zullen worden besproken. Het is van het allergrootste belang dat een volledig geïntegreerde benadering wordt gevolgd waarin zowel het macro-economisch, het structuur- als het arbeidsmarktbeleid aan bod komen.

3.1.3. In de toekomstige context van de EMU vereist een ideale beleidsmix een optimale interactie tussen de sociale partners, die verantwoordelijk zijn voor een gezonde loonontwikkeling, de begrotingsautoriteiten, die zich op het Stabiliteits- en groeipact hebben vastgelegd, en de Europese Centrale Bank, die belast zal zijn met het voeren van het monetair beleid. Zo mag het monetair beleid niet uitsluitend gericht zijn op prijsstabiliteit⁽²⁾, maar moet het ook steun geven aan de algemene economische doelstellingen van de Gemeenschap, zoals omschreven in artikel 2, o.m. „een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu, (...), een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming (...)”. De Europese Centrale Bank moet de herziene titel „Stabiliteits- en groeipact” serieus nemen en een monetair beleid voeren dat niet uitsluitend op prijsstabiliteit is geconcentreerd.

3.1.4. Naast een verbeterd en op groei georiënteerd macro-economisch beleid zouden ook maatregelen moeten worden genomen om de werkgelegenheidsintensiteit van de groei op te voeren. In het Witboek Delors en de conclusies van de in december 1994 te Essen gehouden Europese Raad wordt het belang van dergelijke maatregelen onderstreept, o.m. het stimuleren van de werkgele-

⁽¹⁾ PB C 287 van 22. 9. 1997.

⁽²⁾ Zoals vereist wordt conform artikel 105 van het Verdrag.

genheid in „nieuwe” arbeidsintensieve activiteiten, zoals de persoonlijke dienstverlening („services de proximité”). Het Comité verwacht dat in het Gezamenlijke Verslag van de Commissie, dat gebaseerd zal zijn op de meerjarige voortgangsrapporten en de reacties van de lid-staten op de uitnodiging van EU-voorzitter Juncker, succesvol gebleken beleidsmaatregelen zullen worden beschreven, alsook voorstellen zullen worden gedaan om deze maatregelen te propageren, eventueel met begeleidende maatregelen, in breder Europees verband.

3.1.5. De macro-economische component van het pact voor de coördinatie van het groei- en werkgelegenheidsbeleid zou moeten worden aangevuld met specifieke arbeidsmarkt doelstellingen en -maatregelen ten behoeve van jonge werkzoekenden, langdurig werklozen en categorieën werkzoekenden met een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Er zouden bijvoorbeeld streefcijfers kunnen worden vastgesteld, waar nodig met beschikbaarstelling van de vereiste begrotingsmiddelen, om schoolverlaters binnen een bepaalde termijn toegang te garanderen tot de arbeidsmarkt (zie paragraaf 3.4), om de langdurige werkloosheid terug te dringen en om regelingen voor loopbaanonderbreking met vervanging, b.v. bij studieverlof en ouderschapsverlof, in te voeren.

3.2. Stimulering van de investeringsactiviteit

3.2.1. De in paragraaf 3.1 beschreven macro-economische beleidsmix zou tot de in het Witboek beoogde stijging van de investeringsactiviteit moeten leiden. Een hogere investeringsquote zou voorts ook moeten worden bevorderd door middel van specifieke beleidsmaatregelen en stimulansen. Benchmarking en evaluatie van „best practices” op Europees niveau zouden het nationaal beleid op dit gebied mede kunnen ondersteunen.

3.2.2. In Europees verband zijn waardevolle instrumenten voorhanden door de activiteiten van de Europese Investeringsbank en het Europese Investeringsfonds. De Top van Amsterdam riep de EIB op om haar activiteiten te intensiveren op gebieden als grote infrastructuurprojecten, financiering van technologische innovatie door mkb's, alsook om activiteiten te ontplooiën op nieuwe terreinen, zoals onderwijs, gezondheid en stadsontwikkeling. Investerings in deze arbeidsintensieve sectoren kunnen aanzienlijk bijdragen tot het ontstaan van nieuwe werkgelegenheid. Het Comité staat achter deze uitbreiding van het werkterrein van de EIB en de toenemende steun van de EIB voor projecten waarbij particulier kapitaal voor infrastructuurprojecten wordt gemobiliseerd, z.g. „Private Public Partnerships” (PPP).

3.2.3. Conform eerder door hem uitgebrachte adviezen⁽¹⁾ is het Comité vooral ingenomen met de actieve benadering die de EIB ten opzichte van het MKB volgt. Bij tal van mkb's en micro-ondernemingen ligt er zowel op de interne markt als op de internationale markten een belangrijk ontwikkelingspotentieel. Dit potentieel

wordt momenteel niet of nauwelijks benut wegens het ontbreken van voldoende financiële middelen en gekwalificeerd menselijk kapitaal. De EIB heeft naar aanleiding van de Top van Amsterdam een speciaal actieprogramma opgesteld, in het kader waarvan een speciaal loket is geopend voor het verstrekken van risicokapitaal aan technologie-intensieve en snel groeiende mkb's. Hiertoe zullen het Europese Investeringsfonds en de EIB een nieuwe Europese Technologiefaciliteit in het leven roepen. Het stimuleren en opstarten van nieuwe bedrijven, vooral micro-bedrijven, in toekomstgerichte activiteiten, alsmede het aantrekken van particulier kapitaal voor „Public Private Partnerships” moeten worden bevorderd. Zo nodig zou het mandaat van de EIB en het EIF moeten worden verbreed en/of aangepast zodat zij een maximale budgettaire en operationele manoeuvreerruimte krijgen om bij te dragen tot het scheppen van werkgelegenheid. Een Europees ondernemingsbeleid dat erop is gericht, dit ontwikkelingspotentieel te activeren, zou het volgende kunnen omvatten: Europees netwerk van participatiemaatschappijen, beursnoteringen voor mkb's, steuninstrument voor joint-ventures binnen de EU, bijstelling van de communautaire O&O-programma's ten gunste van deze bedrijven, openstelling van de nationale netwerken voor verspreiding en toepassing van innovatie.

3.2.4. De rol van de Structuurfondsen bij het stimuleren van de werkgelegenheid was een centraal element in het Vertrouwenspact van Santer. Het Comité heeft al gepleit voor „een fundamentele herstructurering van de Structuurfondsen” om „nieuwe, vaste banen” te creëren⁽²⁾. Het staat dan ook achter de oproep om de bijdrage van deze fondsen tot het stimuleren van de werkgelegenheid en het scheppen van banen te versterken en om te buigen; tevens beveelt het aan dat tot een nauwkeuriger evaluatie van hun werkgelegenheidseffect wordt overgegaan. Tijdens de Top van Luxemburg zou een voortgangsrapport beschikbaar moeten zijn waarover ook in bredere kring zou kunnen worden gediscussieerd.

3.3. Stimulering van pacten tussen en met de sociale partners

3.3.1. Het sluiten van pacten op nationaal, regionaal en sector- of brancheniveau tussen de sociale partners en de overheid, elk binnen hun respectieve bevoegdheden, zou moeten worden gestimuleerd. In dergelijke pacten zouden commitments van de overheid met betrekking tot belastingheffing, regelgeving, onderwijs, enz. kunnen worden gekoppeld aan toezeggingen van de kant van de sociale partners inzake loonmatiging, vermindering en reorganisatie van de werktijd, combinatie van werk en gezin, opleiding, en flexibiliteit en zekerheidsaspecten zoals het her-reguleren van atypisch werk, tijdelijk werk, ontslagprocedures, en de daarmee samenhangende herziening van de sociale-zekerheids- en pensioenstelsels.

(1) Bijvoorbeeld in het advies over het „Vertrouwenspact”, PB C 56 van 24. 2. 1997.

(2) Ibid, paragraaf 1.13-4.6.

3.3.2. De bijzondere nadruk die het Luxemburgse Voorzitterschap heeft gelegd op deze interactie met de sociale partners zou voorts moeten leiden tot stimuleringsmaatregelen (b.v. proefprojecten die financieel door de Commissie worden gesteund), benchmarking-procedures en een verdere versterking van de sociale dialoog op Europees niveau, met deelname van alle relevante partijen, zowel in intersectoraal verband als sector- en bedrijfstakgewijs.

3.4. Actief arbeidsmarktbeleid

3.4.1. De in het Witboek-Delors en tijdens de Europese Raad van Essen bepleite aanpak, nl. om van een passief, op inkomensvervanging gericht beleid over te gaan op een actief arbeidsmarktbeleid waardoor deelname aan de arbeidsmarkt wordt gestimuleerd, dient krachtig te worden voortgezet. Het Comité is ingenomen met het feit dat de Europese Raad van Amsterdam zijn instemming heeft betuigd met deze benadering, en verwacht dat in het binnenkort door de Commissie te publiceren Gezamenlijke Verslag een overzicht zal worden gegeven van de inmiddels geboekte vooruitgang. De procedure waartoe in Essen is besloten, verschaft reeds de basis voor benchmarking-activiteiten, maar zou moeten worden verruimd en verbreed door zich te concentreren op duidelijke doelstellingen voor de korte en de middellange termijn en op specifieke streefcijfers en specifieke doelgroepen.

3.4.2. Conform het Witboek-Delors en het tijdens de Europese Top van Madrid⁽¹⁾ genomen besluit om alle jongeren toegang tot een baan te verzekeren (via opleiding en werkervaringsprojecten), zou de doelstelling van een Europese garantie voor alle jongeren op werk, werkervaring of een basis- dan wel voortgezette beroepsopleiding binnen een jaar na het verlaten van de school een aantrekkelijke en veelbelovende commitment zijn.

3.5. Onderwijs en scholing

3.5.1. Kennis en technologie zijn cruciale factoren voor de groei en voor het concurrentievermogen; daarom zijn onderwijs en scholing voor de actieve bevolking van het grootste belang.

3.5.2. Er zouden zowel kwantitatief als kwalitatief scherpere streefcijfers moeten worden vastgesteld door gebruik te maken van benchmarking-technieken. Het is zaak dat kwaliteit en inhoud van de opleidingen voortdurend worden aangepast aan nieuwe behoeften, dat het algemene onderwijs beter op de vereisten van „employability” wordt afgestemd en dat „levenslang leren” wordt gestimuleerd.

3.5.3. Uitwisselingsprogramma's (ook over de grenzen heen) die het gezichtsveld van jonge studenten en stagiairs met betrekking tot de specifieke bedrijfs-

en managementcultuur verbreden, alsook specifieke stimulansen en opleidingen voor ondernemers zijn zeer aan te bevelen.

3.5.4. Ambitieuze streefcijfers zouden ondersteund moeten worden door adequate financiële investeringen. Een „prestatiecriteria” met betrekking tot de overheidsuitgaven voor onderwijs en opleiding, alsook een specifieke norm voor permanente scholing en educatie van volwassenen, zouden een stimulerende werking kunnen hebben.

3.5.5. Het Comité is bezorgd dat er wellicht sprake zal zijn van een spanning tussen enerzijds de verwezenlijking van dergelijke prestatiedoelstellingen en anderzijds de beperkingen in de overheidsfinanciën, o.m. in samenhang met de EMU-convergentiecriteria. Het Comité dringt er derhalve bij de begrotingsautoriteiten op aan, een hoge prioriteit toe te kennen aan onderwijs en opleiding en, conform de conclusies van de Top van Florence, toe te werken naar „een selectieve herstructurering (van de uitgaven), waarmee immateriële investeringen in menselijk kapitaal (...) en het actieve arbeidsmarktbeleid gestimuleerd zouden worden.”

3.6. Belastingpolitiek

3.6.1. Het Europees belastingbeleid heeft ook een herijking met het oog op zijn werkgelegenheidseffect. In de in 1996 gepubliceerde verslagen van de Commissie inzake de belastingheffing in de Europese Unie⁽²⁾ is een begin gemaakt met de analyse van de ontwikkelingen in de 15 EU-landen. De conclusie was dat de factor arbeid steeds zwaarder wordt belast, terwijl de belastingdruk op de overige productiefactoren (kapitaal) over de hele linie is gedaald. Zowel de Commissie als het Comité⁽³⁾ pleiten voor vermindering van de belasting op arbeid. Er zou, zoals al is voorgesteld in het Witboek, naar kunnen worden gestreefd om de belastingdruk van de factor arbeid naar andere factoren te verplaatsen met tenminste 1 % van het BBP per jaar. Deze verschuiving zou echter niet negatief mogen inwerken op de werkgelegenheidsdoelstelling, en het zou met name gaan „om heffingen op schaarse natuurlijke hulpbronnen en energie, waarmee de milieubescherming bevorderd wordt, en eventueel om belastingen op verbruiksgoederen en op inkomsten uit vermogen”⁽⁴⁾.

3.6.2. Er moet een gecoördineerde Europese strategie komen om de loonevenkosten terug te dringen. Het Comité heeft een verdergaande coördinatie op EU/EER-niveau voorgesteld, waarbij overeenkomsten zouden moeten worden gesloten inzake „harmonisatie van de tarieven van de vennootschapsbelasting en de belastinggrondslag”⁽⁵⁾. Tijdens de recente informele Ecofinraad van 13 september zijn commissaris Monti en zijn

⁽²⁾ Belastingheffing in de Europese Unie (SEC(96)487 def.) en Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels (COM(96) 546 def.).

⁽³⁾ PB C 296 van 29. 9. 1997.

⁽⁴⁾ Witboek, Hoofdstuk 9, blz. 166.

⁽⁵⁾ PB C 296 van 29. 9. 1997, paragraaf 3.2.2.

⁽¹⁾ Niet beschikbaar bij het ter perse gaan.

deskundigengroep op hoog niveau⁽¹⁾ ermee belast, (a) aan de in oktober te houden Ecofinraad een gedragscode voor te leggen over o.m. de vennootschapsbelasting, met het doel om schadelijke belastingconcurrentie op dit gebied tussen de lid-staten te voorkomen, en (b) te blijven werken aan voorstellen voor een evenwichtige belastingheffing in de lid-staten die de ontwikkeling van de werkgelegenheid niet belemmert.

3.6.3. Het Comité roept de werkgelegenheidstop op om maximale aandacht aan de belastingproblematiek te

⁽¹⁾ Tijdens de informele Ecofinraad van 13 april 1996 te Verona zijn de ministers van financiën het eens geworden over de oprichting van een deskundigengroep op hoog niveau die gecoördineerd zou worden door de Commissie en die tot taak heeft gekregen, vraagstukken te behandelen die in het Commissiedocument „Belastingheffing in de Europese Unie” (SEC(96) 487 def.) aan de orde worden gesteld.

Brussel, 1 oktober 1997.

besteden en zich te committeren aan meer coördinatie en harmonisatie van het belastingbeleid; door middel van een nieuw mandaat voor de deskundigengroep van commissaris Monti zouden vanuit het perspectief van groei en werkgelegenheid voorstellen moeten worden uitgewerkt.

3.6.4. Op een gebied waar al een zekere harmonisatie heeft plaatsgevonden — de BTW-tarieven — zou volgens het Comité meer ruimte moeten worden toegestaan voor tariefdifferentiatie t.b.v. toepassing van verlaagde of nultarieven voor producten en diensten die arbeidsintensief zijn en grote werkgelegenheidsmogelijkheden banen bieden. De Top van Luxemburg zou er onmiddellijk toe kunnen besluiten om de lid-staten deze manoeuvreerruimte te bieden. In de nog niet afgesloten discussie over het definitieve Europese BTW-stelsel is het voorts zaak dat een volledige herijking vanuit het werkgelegenheids-perspectief plaatsvindt⁽²⁾.

⁽²⁾ PB C 296 van 29. 9. 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: Een actieplan voor het douanevervoer in Europa — een nieuw douanebeleid”

(97/C 355/14)

Het Economisch en Sociaal Comité besloot op 1 oktober 1997, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn Reglement van Orde, een advies uit te brengen 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 16 juli 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Giesecke.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 81 stemmen vóór, bij vier onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In zowel onderhavige mededeling als de „Mededeling van de Commissie: De toekomst van het douanevervoer — Interimrapport” (COM(96) 477 def.) wordt teruggerepen op verschillende voorstellen en mededelingen die de laatste tijd over het douanevervoer zijn gepubliceerd.

1.2. Het goederenverkeer binnen en met Europa is door de eliminatie van douanerechten en andere heffingen aanzienlijk versoepeld. De intracommunautaire handel wordt bestreken door de regeling inzake het

communautaire douanevervoer, de handel tussen de EG, de EVA- en de Viségrad-landen door een gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer, en de TIR-overeenkomst bestrijkt de handel tussen de 59 aangesloten landen.

1.3. De fraudegevoeligheid van het douanevervoer is de laatste jaren duidelijk aan het licht gekomen door de enorme intensivering van de handel, vooral met de Midden- en Oost-Europese landen waarbij het goederenverkeer grotendeels per vrachtwagen plaatsvindt. Met name producten waarop hoge heffingen rusten, in het bijzonder tabaksproducten en alcohol, werden in toenemende mate illegaal ingevoerd. Weliswaar voltrekt

het douanevervoer zich doorgaans volgens de regels, maar volgens de Europese Rekenkamer wordt tweederde van de inkomstenderving door een relatief gering aantal fraudegevallen veroorzaakt. Dit wettigt de conclusie dat grootschalig georganiseerde misdaad in het spel is.

1.4. De enquêtecommissie van het Europees Parlement schat dat de lid-staten en de EG hierdoor jaarlijks 3,5 miljard ecu aan inkomsten mislopen. De Commissie daarentegen, die zich baseert op de door de lid-staten gemelde fraudegevallen, schat het verlies op ongeveer 1,27 miljard ecu gedurende de laatste zeven jaar. Het zwarte goederencircuit op de interne markt betekent in de eerste plaats een risico voor gezondheid en veiligheid van de burgers en tast tevens de mededinging, en daarmee de werkgelegenheid, aan.

1.5. De Commissie heeft op basis van eigen waarnemingen en die van de Rekenkamer sinds maart 1995 in samenwerking met de lid-staten verschillende initiatieven ontplooid, waaronder maatregelen op korte termijn ten behoeve van fraudebestrijding. Gelet op de omvang van het probleem heeft het Europees Parlement voor de eerste keer een ad-hoc-enquêtecommissie ingesteld, die na diepgaand onderzoek op 20 februari 1997 een gedetailleerd eindverslag met 38 aanbevelingen heeft uitgebracht.

1.6. Het Comité gaat ervan uit dat de in dit verband tijdens de Top van Amsterdam aan Raad, Parlement, Commissie en Hof van Justitie toegekende bevoegdheden volledig zullen worden benut om de momenteel nog uiteenlopende nationale voorschriften in de nodige mate te harmoniseren.

2. Het actieplan van de Commissie

2.1. De Commissie presenteerde eind april 1997 na overleg met alle betrokkenen een actieplan voor het douanevervoer in Europa ⁽¹⁾. Dit plan strekt ertoe, de in kaart gebrachte gebreken in de huidige procedure met behulp van gedetailleerde maatregelen en een nauwkeurig tijdspad op te heffen.

2.2. De procedure dient eenvoudig en samenhangend te worden, alsook substantieel meer inzicht in de goederenbewegingen te geven. Voorts moeten alle betrokkenen haar gemakkelijk kunnen begrijpen en toepassen. Met behulp van informatietechnologie en elektronische gegevensverwerking moet de procedure in samenwerking met alle betrokkenen snel kunnen worden afgewikkeld. Daarbij moet het mogelijk zijn om flexibel te reageren op nieuwe juridische en economische ontwikkelingen, alsmede op de snel veranderende behoeften van het bedrijfsleven. Voorts wordt ernaar gestreefd dat het nieuwe systeem ruimte biedt voor gecoördineerde preventie van fraude en doelgerichte bescherming van de belangen van alle betrokkenen.

2.3. Uniformering van de werkzaamheden van de vijftien nationale douanediensvormen, zoals in de mededeling van de Commissie „Douane 2000” ⁽²⁾ werd opgemerkt, een belangrijke voorwaarde voor de verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen. In die zin vormt de hervorming van het douanevervoer slechts een onderdeel van het totaalplan om de efficiency van het Europese douanesysteem te verhogen.

2.4. Ook het vervolgingsbeleid van de lid-staten dient zonder meer op één lijn te worden gebracht om de bewijsvoering te vergemakkelijken, gecoördineerde opsporing mogelijk te maken en de daders effectief te kunnen straffen. Daarom dient de justitiële samenwerking binnen de EG, en zo mogelijk ook met de EVA- en de Viséggrad-landen, substantieel te worden verbeterd.

2.5. Modernisering en substantiële verbetering van het douanevervoer vormen de kern van het nieuwe douanebeleid in Europa.

2.5.1. Daartoe is in de eerste plaats de invoering van het nieuwe, door elektronische gegevensverwerking gestuurde „New Computerized Transit System” (NCTS) gepland, met behulp waarvan goederenzendingen direct kunnen worden gecontroleerd. In de huidige op documenten steunende procedure kunnen bepaalde controles in verband met fraude pas achteraf worden uitgevoerd. NCTS functioneert op basis van „real time”, waardoor termijnen aanzienlijk kunnen worden verkort.

2.5.2. Het nieuwe systeem strekt ertoe, de informatieverstrekking binnen en tussen de douaneadministraties dynamischer te maken, goederen en betrokkenen nauwkeuriger te kunnen identificeren, alsook meer inzicht te verschaffen in de te ontvangen heffingen, de vervoerwijze en de afwikkelingsmoeilijkheden.

2.5.3. De op deze wijze mogelijk gemaakte samenwerking tussen de douaneadministraties moet uitmonden in een correcte en uniforme toepassing van de voorschriften door alle EG-douaneposten. Ook is het de bedoeling dat de verbeterde samenwerking zich uitstrekt tot onderlinge afstemming van risicobeheer, gegevensanalyse en gemeenschappelijke maatregelen voor fraudebestrijding.

2.5.4. De Commissie wil dat tussen douaneadministratie en aangever een door partnerschap en vertrouwen gekenmerkte relatie wordt opgebouwd. Zij stelt daartoe voor, een servicetelefoon in te voeren, de verantwoordelijkheden duidelijker in een memorandum of understanding af te bakenen, verder te werken aan (vervolg)opleidingsmaatregelen en zo nodig over specifieke problemen te overleggen. In dit verband is de betrouwbaarheid van de individuele aangever beslissend voor het al dan niet vereenvoudigen van formaliteiten.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: een actieplan voor het douanevervoer in Europa — Een nieuw douanebeleid (COM(97) 188 def.).

⁽²⁾ Voorstel van de Commissie voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad houdende goedkeuring van een actieprogramma voor de douanediensvormen van de Gemeenschap [Douane 2000, doc. COM(95) 119 def. 95/0087 (COD)]; ESC-advies: PB C 301 van 13. 11. 1995, blz. 5.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is tevreden over het voorstel betreffende een actieplan voor het douanevervoer in Europa. Hierin worden namelijk duidelijke doelstellingen en een nauwkeurig tijdschema voor de, overigens veel te laat ingezette, grondige modernisering van het douanevervoer aangegeven. Met de drie in paragraaf 1.1 genoemde procedures zijn de aangevers sinds 1968 gebaat gebleken; ook hebben zij in hoge mate bijgedragen tot de groei van de Europese handel en de interne markt. Door middel van de nu te verwachten modernisering kan het systeem nog bedrijfsvriendelijker worden.

3.2. Het Comité hoopt dat, zoals door het Europees Parlement met klem werd benadrukt, met de voorgestelde vernieuwingen een einde wordt gemaakt aan de belangrijkste tekortkoming van de huidige situatie: het denken binnen de douaneadministraties, zowel op leidinggevend als op uitvoeringsniveau, is nog altijd in de eerste plaats op nationale grenzen, en niet op een werkelijke interne markt gericht. De vernieuwingen moeten de effectiviteit van het handelen van de administraties ten goede komen.

3.2.1. Tevens valt te hopen dat de aldus gemoderniseerde douaneadministraties zich naast hun, overigens belangrijke, controletaak meer zullen gaan richten op dienstverlening, en op die manier gaan functioneren als een serviceinstantie voor het bedrijfsleven. Op die manier kan een verhouding van partnerschap en vertrouwen met bonafide ondernemingen worden opgebouwd hetgeen de controle door de autoriteiten vergemakkelijkt en deze ondernemingen procedurele vereenvoudigingen oplevert.

Een dergelijke ontwikkeling zou tevens de reputatie van Europa als vestigingsplaats ten goede komen.

3.2.2. De lid-staten hebben het personeelsbestand van hun douanediensten teruggebracht. De personeelssituatie moet worden heroverwogen in het licht van en aangepast aan de explosieve stijging van de handel, het daarmee gepaard gaande verhoogde gebruik van het douanevervoer, de toegenomen fraude, de hopelijk sterk verbeterde opleiding en het effect van de modernste hulpmiddelen.

3.3. Ook is het een goede zaak dat de douanediensten nu eindelijk zullen worden uitgerust met moderne apparatuur, waarmee de procedure sneller kan worden afgerond, hetgeen de betrokkenen ook financieel ontlast. Voor een groot gedeelte van de aangevers betekent dit dat een technische leemte wordt opgevuld, zodat de samenwerking met de douaneautoriteiten intensiever en sneller kan worden.

3.4. Ook het voorgestelde partnerschap komt de aangevers ten goede, en kan in een verdere vergemakkelijking van de procedure uitmonden. Voorwaarde is echter wel dat ook kleine en micro-ondernemingen hiervan kunnen profiteren.

3.5. De belangen van de bona fide aangevers zijn stellig ook gediend met de in de afgelopen jaren steeds noodzakelijker geworden fraudebestrijding. Het

huidige, vereenvoudigde systeem, waarin betaling van douanerechten en andere heffingen wordt opgeschort, heeft tot nog toe relatief weinig fraudeurs te duchten gehad. De tot op heden in het kader van de fraudebestrijding getroffen maatregelen, vooral de forse verhoging van zekerheidsstellingen, hebben de financiële voordelen van de procedure reeds in hoge mate teniet gedaan.

3.6. De maatregelen mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is en in de eerste plaats op efficiencyverhoging zijn gericht in plaats van op meer administratieve lasten voor aangevers die zich conform de regels gedragen.

3.7. In de aanloop naar intensivering van de samenwerking moeten de douaneadministraties naast het terugzendingsexemplaar ook andere documenten toelaten als bewijs dat aan alle formaliteiten is voldaan. Hierbij valt b.v. te denken aan door de douanepost van ontvangst per fax gestuurde kopieën van het terugzendingsexemplaar, documenten in verband met afdracht van douanerechten en andere. Worden dergelijke alternatieven aanvaard, dan kan dat de aangevers een aanzienlijke kostenbesparing opleveren.

3.8. Positief is vooral dat er nu op het politieke vlak voornemens bestaan om naar een opwaardering van de Europese douanediensten toe te werken. In dat verband moeten de diensten de heden noodzakelijke bevoegdheden worden toegekend. De nationale douanediensten zullen zich in de toekomst, afgezien van het feit dat zij materieel beter zullen worden uitgerust, meer als onderdeel van een Europese douanedienst kunnen gaan voelen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Een dynamisch voorlichtingsbeleid als basis voor verbetering van het douanevervoer*

4.1.1. De Commissie merkt terecht op dat het douanevervoer uitsluitend efficiënt kan worden beheerd wanneer de desbetreffende ambtenaren over grondige theoretische en operationele kennis beschikken en de informatievoorziening tussen de douaneadministraties goed verloopt.

4.1.2. Reeds in zijn advies over het actieprogramma „Douane 2000” wees het Comité erop dat de door de EG-organen aan de lid-staten gerichte informatie door de bevoegde nationale ministeries via een uniforme procedure aan de ondergeschikte diensten moet worden doorgegeven. Wil men dat deze doorgifte met een minimum aan tijdverlies gepaard gaat, dan dienen de communicatiesystemen van de douane op Europees niveau op elektronische gegevensverwerking te zijn gebaseerd.

4.1.3. Het door de Commissie voorgestelde netwerk van nationale coördinatoren vormt juist in dit verband een eerste belangrijke stap om nationale belemmeringen voor de samenwerking uit de weg te ruimen.

4.2. *Zorgen voor een correcte en uniforme toepassing van de voorschriften*

4.2.1. Zonder correcte toepassing van de voorschriften door de douaneautoriteiten kan de procedure niet soepel worden afgewikkeld. De door de Commissie en van het Europees Parlement vastgestelde fouten en inbreuken, met name in verband met het terugzendings-exemplaar nr. 5, werken momenteel aanzienlijke financiële lasten voor de aangevers in de hand. De Commissie stelt in dit verband voor, gemengde controlecomités op te richten die de correcte toepassing van de douanevoorschriften steekproefgewijs controleren. Het Comité kan zich hierin vinden, mits de aangevers niet met bijkomende lasten worden opgezadeld.

4.2.2. Worden de eigen controlemogelijkheden van de EU echter volledig benut, dan is een dergelijke uitbreiding overbodig. Naar positief recht beheren de lid-staten het douanevervoer. Het ontduiken van nationale heffingen vormt meer dan 61 % van het fraudevolume⁽¹⁾. Men mag er daarom van uitgaan dat het bepaald in het belang van de lid-staten zelf is om aan efficiënte fraudebestrijding te doen.

4.2.3. Er zijn niet uitsluitend financiële belangen in het geding. Daarom is het een goede zaak dat de Commissie nog dit jaar een voorstel voor een verordening aan de Raad zal voorleggen, waarin passende sancties worden gesteld op douanerechtelijke inbreuken, alsook gemeenschappelijke bestuursrechtelijke maatregelen worden voorgesteld. De straffen dienen te worden gekoppeld aan delictsomschrijvingen op EG-niveau, omdat zowel vervolging als bestraffing van fraude momenteel uitsluitend in nationaal recht is geregeld.

4.3. *Integratie van de Europese douanediens- ten: een nieuwe overeenkomst inzake douanerechtelijke vereenvoudingen in Europa*

4.3.1. De Commissie geeft gehoor aan het streven van het Europees Parlement, de — ook in de toekomst nationale — douanediens- ten op het gebied van het douanevervoer in een enkel Europees douanesysteem te bundelen. Daarmee wordt de handel in heel Europa vergemakkelijkt en aan gemeenschappelijke regels en procedures onderworpen. De totstandkoming van een dergelijk eenvormig rechtskader vormt een cruciale bijdrage tot de versterking van de interne markt. Daarom dienen naast de EG-landen ook de EVA- en de Visegrad-landen deze regelingen en procedures ongewijzigd over te nemen. Op die manier kunnen het communautaire douanevervoer en de gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer worden samengevoegd.

⁽¹⁾ De Commissie heeft berekend dat dit volume in de jaren 1990-1996 1,27 miljard ecu omvat. 485 miljoen ecu (38,2 %) betreft douanerechten en 784 miljoen ecu (61,8 %) nationale heffingen.

4.3.2. Opname van een vrijwaringsclausule, op grond waarvan een aangesloten land in bepaalde situaties en voor een bepaalde periode de toepassing van het eenvormig rechtskader geheel of gedeeltelijk kan opschorten, acht het Comité slechts in duidelijk gedefinieerde uitzonderingsgevallen toelaatbaar. Worden deze gevallen te ruim geformuleerd, dan kan dat in extreme gevallen nationale bevoegdheden doen herleven.

4.4. *Zorgen voor complementariteit van het internationale douanevervoer*

Het actieplan van de Commissie is hoofdzakelijk gericht op maatregelen voor het communautaire en het gemeenschappelijke douanevervoer. Iedereen is het erover eens dat ook de TIR-overeenkomst moet worden herzien. Invoering van een nieuw decentraal TIR-borgsysteem en gebruik van door informatica gesteunde procedures vormen ingewikkelde onderwerpen waarover de 59 TIR-verdragspartijen een akkoord moeten bereiken. Wellicht wijdt het Comité een afzonderlijk advies aan deze problematiek.

4.5. *„NCTS” — New Computerized Transit System*

4.5.1. Het Comité is het volledig met het Europees Parlement eens dat het douanevervoer zo snel mogelijk op basis van het informatiesysteem NCTS moet kunnen worden afgewikkeld. Op die manier kunnen de hierdoor geboden mogelijkheden op het gebied van beheer en waterdichtheid van de procedure, alsook fraudebestrijding optimaal worden benut.

4.5.2. Daartoe dienen de douane en haar personeel echter adequaat te worden uitgerust en opgeleid. Flankerend beleid is onontbeerlijk om de in dit verband noodzakelijke begrotingsmiddelen vrij te maken.

Het is wenselijk dat het systeem in alle aangesloten landen op hetzelfde moment wordt ingevoerd. Zo niet, dan blijven separate controles onvermijdelijk bestaan.

4.5.3. Het gebruik van informaticasystemen moet daarom worden voorbereid en financieel worden ondersteund in de landen die zich gedurende de komende tijd bij de regelingen inzake het douanevervoer willen aansluiten.

4.5.4. Invoering van het informaticasysteem mag er echter geenszins toe leiden dat mkb's die niet over de noodzakelijke technologische voorzieningen beschikken, van het douanevervoer worden uitgesloten; de procedure dient voor iedereen toegankelijk te zijn. Om uniforme afwikkeling te garanderen, zullen de douaneadministraties zo nodig documentair, dat wil zeggen niet-elektronisch, ingeleverde verzendformulieren zelf in het systeem moeten invoeren. De toegang tot de procedure mag immers niet van de status van de aangever afhankelijk worden gesteld.

4.5.5. Het NCTS dient te voldoen aan de eisen van de douaneadministraties op het gebied van foutloze afwikkeling van de procedure, maar ook aan de belangen van de aangevers. Het Comité constateert in dit verband een aantal informatieproblemen, maar gelooft dat deze kunnen worden opgelost door vroegtijdige wederzijdse informatie-uitwisseling tussen alle betrokkenen. Daarbij mogen verplichtingen tot verstrekking van informatie over b.v. de waarde van de goederen of het codenummer niet te stringent zijn.

4.5.6. De Commissie wil het NCTS tegen het jaar 2000 invoeren, maar tussentijds zijn volgens het Comité voorlopige oplossingen geboden. De lid-staten dienen voor de nodige begrotingsmiddelen en technische instrumenten te zorgen, zodat de procedure op korte termijn per e-mail, of in voorkomende gevallen per telefax, kan worden afgewikkeld. Daardoor worden de aangevers namelijk in hoge mate ontlast.

4.6. *Op grond van betrouwbaarheid van de betrokkenen en risicograad uiteenlopende toegangsvoorwaarden*

4.6.1. Er dient evenwicht te bestaan tussen enerzijds de verplichting om aan alle formaliteiten te voldoen en anderzijds de door de bona fide aangever gevraagde vereenvoudigingen. De administratie heeft voor het opstellen van een risicoprofiel behoefte aan zakelijke en financiële informatie over persoon en/of bedrijf van de aangever; de desbetreffende informatieverstrekking kan met behulp van het NCTS vergaand worden vergemakkelijkt.

4.6.2. De betrokkene moet inspraak hebben bij het opstellen van de voor iedere douanepost toegankelijke risicoprofiel. Ook dient hij voortdurend over de mogelijkheid te beschikken, zijn risicoprofiel door bedrijfsinterne maatregelen te verbeteren. De criteria aan de hand waarvan de betrokkene in een bepaalde risicocategorie wordt ingedeeld, dienen dus duidelijk te zijn.

4.6.3. In beginsel heeft iedere bonafide aangever recht op een vereenvoudigde behandeling en derhalve mogen er geen algemene uitsluitingscriteria worden gehanteerd. Het onderscheid tussen procedurele onregelmatigheden en fraude is belangrijk in dit verband.

4.7. *De dialoog tussen administratie en aangevers*

4.7.1. Het Comité schaart zich achter het streven van de Commissie naar een nieuw soort vertrouwensrelatie tussen douaneautoriteiten en aangevers. De douaneadministratie behoort oog te hebben voor de behoeften van de aangevers, die op hun beurt dienen te begrijpen dat nu eenmaal moet worden gecontroleerd. Bevoegdheden en aansprakelijkheid in geval van fouten moeten duidelijk worden afgebakend.

4.7.2. Voorwaarde hiervoor is wel een hoog opleidingsniveau voor beide partijen. In dit verband wees het Comité reeds in zijn advies over het actieplan „Douane

2000” op de mogelijkheid, aan gemeenschappelijke opleiding te doen⁽¹⁾.

4.7.3. Het stemt tot tevredenheid dat de partnerschapsverhouding ook op lokaal niveau tussen administratie en bedrijfsleven in een code (memorandum of understanding) wordt vastgelegd. Heeft de principaal aangever eenmaal zekerheid gesteld, dan zijn bijkomende toelatingsverplichtingen als het vermelden van de vervoerder overbodig.

4.8. *Het douanevervoer en de verschillende vervoerwijzen*

4.8.1. Het actieplan van de Commissie is in de eerste plaats gericht op maatregelen voor het goederenvervoer over de weg. Ook het zee-, lucht- en railvervoer, alsmede het vervoer via pijpleidingen zouden echter zeker op fraudegevoeligheid moeten worden onderzocht. De vervoerwijze is namelijk niet bepalend voor het belang van betrokkenen bij opschorting van betaling in het kader van het douanevervoer. Wel moet de hoogte van de zekerheidsstelling in het licht van de door de diverse vervoerwijzen geboden fraudemogelijkheden kunnen worden gevarieerd.

4.8.2. De door de Commissie voorgestelde verplichte zekerheidsstelling bij zeevervoer zal automatisch tot een verhoging van de desbetreffende tarieven leiden. In tegenstelling tot het wegvervoer gaat het bij zeevervoer slechts om een beperkt aantal vrachtaarders, die bovendien over het algemeen bij de administratie bekend zijn. Daarom kan met lagere zekerheidsstelling worden volstaan.

4.8.3. Het transport in het kader van het douanevervoer verloopt volgens een vast stramen. Daarom dienen vervoerwijzen die momenteel in beginsel niet aan zekerheidsstelling zijn onderworpen, ook in de toekomst van forfaitaire zekerheidsverplichtingen verschoond te blijven.

4.9. *Verantwoordelijkheid van de aangevers en veiligheidsaspecten*

4.9.1. De bevoegdheden van allen die bij de procedure zijn betrokken, dienen duidelijk te worden afgebakend. Tot het moment dat het NCTS operationeel is, mag de roep van de aangevers om toelating van alternatief bewijs dat de procedure is afgesloten, er niet toe leiden dat zij het volle bewijsrisico dragen. Een dergelijke

⁽¹⁾ PB C 301 van 13. 11. 1995, blz. 7, paragraaf 3.3 „Oriëntering van de opleidingsacties op de behoeften van een moderne Europese douaneadministratie”.

risicoverschuiving lijkt niet op haar plaats, omdat de administraties vaak veel meer tijd dan voorzien nodig hebben voor het versturen van het terugzendingsemplaar.

4.9.2. Het voorstel van Commissie en Europees Parlement om de vervoermiddelen met een „T-vignet” te kenmerken, roept bedenkingen op. Voertuigen zouden dan namelijk naast het TIR-vignet van een tweede, vergelijkbaar vignet worden voorzien. Uit de praktijk blijkt dat de vignetten niet worden weggehaald c.q. verwisseld wanneer met de voertuigen aan een andere douane- dan de TIR-procedure wordt deelgenomen. Voorts valt vanwege de frequente toepassing van de procedure niet uit te sluiten dat na verloop van tijd nagenoeg alle vrachtauto's van dergelijke vignetten zijn voorzien, hetgeen averechts werkt.

Overwogen zou kunnen worden, de controlemogelijkheden van de administratie uit te breiden door toepassing van het GPS (Global Position System) dat uit logistieke overwegingen toch al vaker wordt gebruikt.

4.9.3. Het communautaire en het gemeenschappelijke douanevervoer (goed voor 18 miljoen afhandelingen per jaar) vormen in vergelijking met de TIR-procedure (1 miljoen afhandelingen) een massaal gebeuren. Daarom moeten de ingezette vervoermiddelen niet aan bijkomende eisen worden onderworpen. Certifiëring door de douane van de verzegelbaarheid van een voertuig en de daarmee samenhangende jaarlijkse conformiteitscontrole zijn kostbare en tijdrovende aangelegenheden. De douanepost die de procedure inleidt, dient de deugdelijkheid van de verzegeling van een voertuig te beoordelen en eventuele gebreken te melden.

4.10. *Doelgerichte controle*

4.10.1. Een minimum aan fysieke controle is onontbeerlijk. Ook al worden deze als intelligente steekproef uitgevoerd, dan nog wordt het goederenverkeer erdoor belemmerd. Met behulp van de via het NCTS aan te brengen verbeteringen op het gebied van risico-analyse kunnen de steekproeven nog doelgerichter dan tot op heden het geval is, worden uitgevoerd.

4.10.2. De efficiency van dergelijke proeven hangt in hoge mate tevens van het gebruik van modernste technische apparatuur af.

4.10.3. Het Comité stelt voor, de termijnen voor de afwikkeling van de procedure in het algemeen te verbeteren, mits de aangever het vervoertraject vermeldt.

4.11. *Opsporing en bestraffing van fraude*

4.11.1. Met name het voornemen van de Commissie om de nationale maatregelen betreffende vrijmaking van goederen en douanerecherche op Europees niveau te coördineren, verdient bijval. Het Comité pleitte reeds in zijn advies over het actieprogramma „Douane 2000” voor het oprichten van een met Europol vergelijkbare

coördinerende instantie op Europees niveau die de tot op heden met ontoereikende bevoegdheden uitgeruste UCLAF moet vervangen.

4.11.2. Overtredingen en misdrijven worden momenteel op basis van uitsluitend nationaal (straf)recht vervolgd. Daarom moet de vervolging van alle fraudegevallen worden voorgeschreven en moeten de desbetreffende delictomschrijvingen op Gemeenschapsniveau worden geüniformeerd. Voorts is het wenselijk dat de regelingen dienaangaande ook in de EVA- en de Viségrad-landen worden toegepast.

4.12. *Harmonisatie van bevoegdheden*

4.12.1. Het Comité stemt in met het voornemen van de Commissie, de controlebevoegdheden van de douanefunctionarissen in de mate van het noodzakelijke op één lijn te brengen. Uitsluitend op die manier kan ervoor worden gezorgd dat de bevoegdheden overal even effectief worden uitgeoefend en dat alle betrokkenen in het hele douanegebied van de Gemeenschap gelijk worden behandeld. Ook is het een goede zaak dat de maatregelen in dit verband niet alleen betrekking hebben op de intracommunautaire douaneposten, maar ook op die aan de buitengrenzen. De controlebevoegdheid van de douane-administraties is geregeld in nationale wetten, die een aanvulling op het Europese douanerecht vormen. Daarom dienen de nationale regelingen via een kader voorstel van de Commissie met elkaar in overeenstemming te worden gebracht.

4.12.2. Het Comité maakte zich reeds in zijn advies over „Douane-2000” sterk voor uniforme criteria voor de opleiding van de douanefunctionarissen, zodat de 15 nationale administraties als één geheel gaan functioneren. Dit werd overigens ook door de enquêtecommissie van het Europese Parlement benadrukt. Het is wenselijk dat reeds in het opleidingsstadium functionarissen worden uitgewisseld, zodat zij Europees gaan denken en meer begrip voor de situatie in andere landen krijgen. Daarom verdient het voorstel om een Europese douane-academie op te richten bijval.

Tegen de achtergrond van recente ontwikkelingen lijkt het nuttig om de financiële middelen voor het Matheüs-programma ook onder de loep te nemen.

4.13. *Soepele financiële afwikkeling van het douanevervoer — zekerheidsstelling*

4.13.1. Vorm en hoogte van de zekerheidsstelling dienen in de eerste plaats op het specifieke risico van de in het geding zijnde goederen te worden afgestemd.

4.13.2. Ook in de toekomstige vereenvoudigde procedures moeten de aangevers, behalve wanneer het om „gevoelige” goederen gaat, met een totale borgsom van 30 % van de waarde kunnen volstaan. Momenteel komen uitsluitend aangevers met een solide reputatie bij de douane voor vereenvoudiging in aanmerking. De desbetreffende classificatie moet ook bij de vaststelling van de hoogte van de zekerheid worden gehanteerd.

4.13.3. Het is een goede zaak dat de Commissie wil onderzoeken in hoeverre borgstelling door derden in bepaalde gevallen kan worden vervangen door alternatieve zekerheidsconstructies. Het Comité verwacht in de toekomstige uitvoeringsbepalingen bij het douanewetboek een duidelijke verwijzing naar de regel dat in bepaalde gevallen in het geheel geen zekerheid hoeft te worden gesteld.

4.14. *Afbakening van de aansprakelijkheid met inachtneming van de financiële belangen*

4.14.1. Het voorstel van de Commissie om de aan gebreken in de nakoming van formaliteiten verbonden boetes snel en efficiënt te innen, verdient bijval. Hetzelfde geldt voor haar opmerkingen over de rangorde van verhaal: in eerste instantie worden zij aangesproken die voor de nakomingsgebreken verantwoordelijk zijn en pas daarna wordt eventueel op de door de hoofdaansprakelijke gestelde borgsom verhaald.

4.14.2. Het voorstel van de Commissie om in geval van eventuele inningsproblemen de hoofdaansprakelijke, d.w.z. de borgsteller, automatisch aan te spreken, kan echter niet worden aanvaard. Bestuurlijke kwesties, ook in samenhang met inning van de heffing, mogen niet over de rug van de aangevers worden uitgevochten! Daarom is het om economische redenen wenselijk dat pas wordt geheven wanneer de douaneschuld(enaar) zonder meer vaststaat. De rangorde bij verhaal is duidelijk in de wet geregeld en moet door alle lid-staten worden gerespecteerd, zodat de tenuitvoerlegging in de hele EU op dezelfde wijze geschiedt. Uitsluitend wanneer de identiteit van de afdrachtplichtige niet vaststaat, lijkt het acceptabel om de borgsteller aan te spreken.

4.14.3. Bijval verdient wel het voorstel van de Commissie dat de hoofdaansprakelijke, wanneer de procedure eenmaal is afgerond, van zijn verplichtingen is bevrijd en dat er daarom niet meer op de door hem gestelde borg kan worden verhaald, ook al wordt na afronding onrechtmatig ingevoerd. Hierboven werden reeds ingegaan op de vereiste duidelijke bevoegdheidsverdeling ter zake tijdens het verloop van het douanevervoer.

4.15. *Handboek voor het douanevervoer*

4.15.1. Het is met het oog op de vele regelingen nuttig dat de douanediens ten over een handboek beschikken (uit actualiteitsoverwegingen bij voorkeur losbladig of via Internet toegankelijk) waarin de afzonderlijke delen van de procedure op praktische wijze worden beschreven. Niet alleen de partnerschapsverhouding tussen

administratie en aangevers, maar ook de wederzijdse bevoegdheden dienen duidelijk in dit document te worden weergegeven. In tegenstelling tot de Commissie is het Comité van opvatting dat dit handboek volledig voor de aangevers toegankelijk dient te zijn. Een dergelijke openbaarheid geldt natuurlijk niet voor interne dienstaanwijzingen.

4.15.2. Een aantal onderdelen van dit handboek zouden in nauwe onderlinge samenwerking tussen de diensten van de Commissie, de nationale administraties en het bedrijfsleven moeten worden opgesteld. Op die manier kan ook inzicht worden verkregen in de interne problemen die ondernemingen bij de toepassing van bestaande voorschriften ondervinden. Omdat het de bedoeling is dat het douanevervoer nieuwe stijl door transparantie wordt gekenmerkt, ziet het Comité geen reden waarom ondernemingen geen kennis mogen nemen van vaste standpunten van de douaneadministraties. Chauffeurs zouden over een copie van de voor hen relevante voorschriften moeten beschikken.

4.15.3. Een vergelijkbare publikatie bestaat overigens reeds sinds decennia voor de procedure betreffende het ATA-carnet. De Wereld Douane Organisatie (WDO) beschrijft in dit handboek niet alleen de ATA-Convention. Ook wordt een overzicht gegeven van de besluiten van het bestuur van de Internationale Kamer van Koophandel te Parijs, die fungeert als coördinerende instantie voor internationale borgstelling⁽¹⁾.

4.16. *Communicatie tussen de betrokkenen bij het douanevervoer*

4.16.1. De aangevers dienen over adequate informatie te beschikken over de belangen die bij het douanevervoer op het spel staan. Aanbevelenswaardig in dit verband is met name de in het kader van de programma's „Mattheüs” en „Douane 2000” geplande mogelijkheid, een contactgroep op te richten die bestaat uit vertegenwoordigers van de douaneautoriteiten en de aangevers van de 23 bij de regelingen inzake het communautaire en gemeenschappelijke douanevervoer aangesloten landen. Het succes van dergelijke conferenties is bewezen door de in februari 1997 georganiseerde conferentie „Eurotransit 1997”.

Ook het voorstel voor een door administratie en bedrijfsleven gemeenschappelijk op te zetten vervolgopleidingscyclus stemt tot tevredenheid.

4.16.2. Het douanevervoer dient zich als dynamische procedure aan de ontwikkelingen binnen het economische verkeer aan te passen. Daarom dienen Raad, Commissie, Europees Parlement en Europese Rekenkamer deze ontwikkelingen nauwkeurig te volgen. Ook

⁽¹⁾ ATA-Handbook, Customs Convention on the ATA Carnet for the temporary admission of goods, Internationale Douaneraad, Wereld Douane Organisatie, eerste druk 1973.

op nationaal niveau is flankerend beleid geboden voor de uniforme toepassing van de procedure in alle betrokken landen, inclusief de EVA- en de Visegrad-landen.

5. Conclusie

5.1. Al met al lijkt onderhavig actieplan voldoende elementen te bevatten om het douanevervoer uit te bouwen tot een moderne en toekomstgeoriënteerde component van het Europese douanerecht. Het Comité

hoopt dat bij de uitvoering van het actieplan op zijn opmerkingen zal worden gelet en dat het bij verdere ontwikkelingen zal worden betrokken.

5.2. De nauwe samenwerking tussen Raad, Commissie en Europees Parlement, alsook de gedachtenwisseling met de aangevers hebben gedurende de laatste twaalf maanden bewezen dat er mogelijkheden bestaan voor vergaande overeenstemming tussen alle betrokkenen om het douanevervoer nieuwe stijl op de rails te zetten. Deze door partnerschap gekenmerkte samenwerking dient in de toekomst te worden voortgezet.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie: ‘Milieubelastingen en -heffingen in de gemeenschappelijke markt’”

(97/C 355/15)

Op 26 maart 1997 heeft de Commissie besloten, overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 juli 1997 goedgekeurd; rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 72 stemmen vóór, bij twee onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In het licht van het „acquis communautaire” tracht de Commissie in haar mededeling het juridisch kader voor lid-staten die milieubelastingen en -heffingen willen invoeren, te verduidelijken. Doel is een evenwichtig en doelmatig gebruik van deze instrumenten op nationaal, regionaal en lokaal niveau, in combinatie met een transparante beoordeling door de Commissie.

1.2. De mededeling is opgesteld in overeenstemming met de conclusie van de Europese Raad van Madrid (1995) en de Europese Raad van Florence (1996) dat het milieubeleid meer op marktgerichte instrumenten, waaronder fiscale instrumenten, gebaseerd moet worden. Een soortgelijke gedachte is ook terug te vinden in het Witboek over groei, concurrentievermogen en

werkgelegenheid⁽¹⁾, waarin ervoor wordt gepleit, de opbrengsten van milieubelastingen en -heffingen te gebruiken om andere belastingen, zoals die op arbeid, te verlagen.

1.3. De Commissie laat de diverse milieubelastingen en -heffingen in de lid-staten de revue passeren en bekijkt of deze verenigbaar zijn met het beleid op andere terreinen, zoals het mededingingsbeleid, het beleid inzake de interne markt, het fiscaal beleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), alsook met de verplichtingen die met derde landen zijn aangegaan, zowel afspraken in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) als bilaterale en multilaterale overeenkomsten.

1.4. De Commissie stelt in haar document het volgende: „In de sfeer van milieubelastingen wordt aan vergelijkbare termen in de verschillende lid-staten vaak een andere betekenis gegeven (...)”. Verder zegt zij: „Onder

⁽¹⁾ COM(93) 700 def.

de term 'belastingen en heffingen' worden alle verplichte, eenzijdige betalingen verstaan, ongeacht of de inkomsten rechtstreeks ten goede komen van de overheidsbegroting dan wel voor specifieke doeleinden bestemd zijn (b.v. earmarking)".

1.5. In de belastingleer wordt evenwel onderscheid gemaakt tussen „belasting” en „heffing”. Belastingen zijn van algemene aard; de opbrengst ervan gaat in de gemeenschappelijke kas met de algemene middelen van de centrale, regionale of lokale overheid. Daarentegen is er bij „heffingen” of het equivalent daarvan in iedere lid-staat sprake van een vergoeding voor het gebruik van een openbaar goed of een openbare dienst (in dit geval het openbare milieu); de opbrengst is bedoeld om de kosten i.v.m. het leveren van een dergelijke dienst of i.v.m. het individuele gebruik van een collectief natuurgood gedeeltelijk of geheel te dekken.

1.6. Volgens de Commissie staat „een evenwichtig en doelmatig gebruik van deze instrumenten op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau, in combinatie met een transparante beoordeling door de Commissie” centraal. Verder geeft zij te kennen dat zij voorstellen op communautair niveau zal formuleren „wanneer blijkt dat gelijksoortige problemen op nationaal niveau op meerdere manieren worden opgelost of wanneer milieudoelstellingen op een kosteneffectievere wijze kunnen worden verwezenlijkt”, ook al is voor besluiten over fiscale kwesties momenteel eenstemmigheid vereist.

1.7. De Commissie geeft een gedetailleerde analyse van de criteria waaraan milieubelastingen en -heffingen dienen te voldoen. In dit verband gaat zij in op de Verdragsartikelen die relevant kunnen zijn en geeft zij een uitgebreid overzicht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie ter zake.

1.8. Willen milieubelastingen en -heffingen verenigbaar met het Gemeenschapsrecht zijn, dan dienen volgens bovengenoemde analyse de volgende fundamentele criteria in acht te worden genomen:

1.8.1. Milieudoelstelling van de belasting of heffing. De lid-staten dienen o.m. aan de hand van wetenschappelijke bewijzen onomstotelijk aan te tonen dat de belasting of heffing noodzakelijk is om milieuproblemen op te lossen. Daarbij wordt niet de milieudoelstelling van de maatregel als zodanig, maar de evenredigheid van de milieubeschermdende middelen t.o.v. de interne markt getoetst.

1.8.2. Doorzichtigheid van de belasting of heffing. Dit houdt in dat:

- de administratieve controlemaatregelen — maar niet de hoogte van de belasting of heffing zelf — in verhouding tot de milieudoelstelling staan;
- er objectieve criteria worden gehanteerd;

- de belasting of heffing zodanig is uitgewerkt dat directe of indirecte discriminatie van geïmporteerde producten wordt voorkomen.

1.8.3. Verbod op discriminatie op grond van nationaliteit. Bij de belasting of heffing mag geen onderscheid tussen nationale en geïmporteerde producten worden gemaakt. Bovendien mag de opbrengst niet volledig worden gebruikt om de binnenlandse producenten van de belaste producten schadeloos te stellen (maar ze mag eventueel wel worden gebruikt ten voordele van de binnenlandse consumenten van de belaste producten).

1.8.4. Verenigbaarheid met de communautaire bepalingen inzake staatssteun. Er kunnen zich verschillende situaties voordoen:

1.8.4.1. Subsidies om de marktvoering van een nieuw, ecologisch product te versnellen of te vergemakkelijken, dan wel om milieuvriendelijkere productiemethoden te bevorderen. In dit geval dient aan de volgende criteria te worden voldaan:

- de steunmaatregel of subsidie wordt op uniforme wijze op alle gelijksoortige producten toegepast, ongeacht de herkomst ervan;
- er wordt nagegaan of de gesubsidieerde activiteiten op commerciële wijze zouden worden ondernomen indien er geen steun zou worden verleend, en of de betrokken steunmaatregel in het algemeen belang is;
- de subsidie wordt geleidelijk afgebouwd voordat het nieuwe product of de nieuwe productiemethode verplicht wordt;
- de hoogte van de subsidie/vergoeding is lager dan de kosten die worden gemaakt om aan de nieuwe productnormen te voldoen;
- de subsidie wordt tijdig ter kennis van de Commissie gebracht.

1.8.4.2. Belastingen of heffingen om systemen voor de inzameling en de verwijdering van gevaarlijke producten of stoffen te financieren. Een dergelijke belasting of heffing is toegestaan, mits de opbrengst ervan wordt gebruikt om de ondernemingen die dergelijke producten inzamelen en verwijderen, te betalen.

1.8.4.3. Herverdeling binnen de groep die de belasting of heffing heeft betaald. Belastingen en heffingen op producten kunnen zowel binnenlandse als buitenlandse producenten treffen. Indien de opbrengsten worden gebruikt om de op de binnenlandse producenten drukkende last volledig te compenseren, kan de belasting of heffing worden beschouwd als een maatregel die qua werking gelijk is aan een douanerecht en op grond van artikel 12 van het Verdrag worden verboden. Indien de opbrengsten worden gebruikt om de op de binnenlandse producenten drukkende last gedeeltelijk te compenseren, moet de belasting of heffing in het licht van artikel 95 op discriminerende elementen worden onderzocht.

1.8.5. Communautaire controlemechanismen. De volgende regels moeten ervoor zorgen dat de Commissie, rekening houdend met het hiervoor gedefinieerde even-

redigheids criterium, kan nagaan of de hieronder genoemde maatregelen verenigbaar zijn met de interne markt:

- de lid-staten dienen de Europese Commissie van alle milieusubsidies in kennis te stellen, behalve van steunmaatregelen die onder de de minimis-regel vallen;
- de lid-staten dienen de Europese Commissie overeenkomstig Richtlijn 83/189/EEG in kennis te stellen van alle technische voorschriften, waaronder die welke „vergezeld gaan van fiscale of financiële maatregelen die van invloed zijn op het verbruik van producten doordat zij naleving van die technische specificaties of andere eisen aanmoedigen”; een soortgelijke procedure is op grond van Richtlijn 94/62/EEG van toepassing op verpakkingsafval;
- op basis van deze aanmeldingsregels kunnen zowel andere lid-staten als bedrijven of particulieren die vinden dat zij door de voorsz. maatregelen of voorschriften worden gediscrimineerd, hun bezwaren aan de Commissie kenbaar maken;
- de Europese Commissie zal eveneens nagaan of dergelijke maatregelen verenigbaar zijn met de artikelen 30, 95 en 100 A van het Verdrag.

1.9. In het licht van de ervaring die met het gebruik van milieubelastingen en -heffingen in de verschillende lid-staten en met de beoordeling van verenigbaarheid van deze belastingen en heffingen met de interne markt wordt opgedaan, zal de Commissie „onderzoeken of er voor de verwezenlijking van fundamentele communautaire doelstellingen nieuwe beleidsinitiatieven moeten worden genomen”.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met de mededeling die de Commissie heeft ingediend, maar wenst de Commissie wel een aantal suggesties te doen ten behoeve van de volledigheid en doeltreffendheid van het document.

2.2. In tal van adviezen heeft het Comité de afgelopen jaren telkens weer zijn steun betuigd aan het in artikel 2 van het Verdrag vastgelegde beginsel van duurzame groei, alsmede aan de fiscale richtsnoeren die in de conclusies van de Europese Raad van Madrid in 1995 en de Europese Raad van Florence in 1996 zijn opgenomen⁽¹⁾. Het heeft eveneens ingestemd met de beginselen die in het Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid⁽²⁾ zijn neergelegd. Het Comité heeft zich echter ook pleitbezorger getoond van voltooiing van de interne markt, zoals blijkt uit zijn initiatief om

een Waarnemingspost voor de Interne Markt op te richten, en van het streven naar economische en sociale samenhang, de natuurlijke aanvulling van de interne markt en één van de belangrijkste voorwaarden voor een duurzame, harmonieuze ontwikkeling van de gehele Europese Unie. Verder vindt het Comité dat bij de invulling van het fiscaal beleid met de bescherming van het milieu rekening moet worden gehouden.

2.3. Het Comité heeft zich tevens op het standpunt gesteld dat milieubelastingen en -heffingen in geen enkele lid-staat tot een verhoging van de algemene belastingdruk mogen leiden, hetgeen ook wordt gesteld in een van de resoluties die onlangs op de Europese Top van Amsterdam zijn aangenomen; eventuele opbrengsten dienen voor milieubeschermdende maatregelen of voor verlaging van de belastingdruk op arbeid te worden gebruikt.

2.4. Het Comité heeft verder gewezen op de noodzaak om na te gaan welk effect van deze nieuwe toepassing van milieubelastingen en -heffingen op langere termijn uitgaat op de concurrentiekracht van de Gemeenschap en haar vermogen om werkgelegenheid te creëren. Het is dan ook wenselijk om altijd duidelijk aan te geven of het om een milieubelasting of om een milieuheffing volgens de definitie in paragraaf 1.5 gaat.

2.5. Het doet het Comité genoegen dat de Commissie zich inspannt om de gevolgen van milieubelastingen en -heffingen voor economie en milieu grondig te analyseren en te evalueren, om op basis daarvan meer gerichte aanbevelingen te kunnen formuleren. Het spoort de Commissie aan, deze analyses zo snel mogelijk af te ronden.

2.6. Het Comité meent dat de mededeling een verhelderend blik biedt op de noodzaak om de bescherming van het milieu d.m.v. het opleggen van milieubelastingen en -heffingen verenigbaar te maken met een belastingbeleid dat strookt met de interne markt, alsmede op de noodzaak om daarbij de verschillende Verdragsartikelen en de door het Hof van Justitie ontwikkelde jurisprudentie ter zake in acht te nemen.

2.7. Wat het Comité echter mist, is een duidelijker systematisch overzicht van alle juridische elementen met vermelding van de punten die tot conflictsituaties kunnen leiden, alsmede een arbitrageregeling voor de beslechting van geschillen. Een dergelijk systematisch overzicht zou de lid-staten en hun regionale overheden tot leidraad kunnen dienen voor het vaststellen van milieubelastingen en -heffingen die met de geest van de Europese samenwerking verenigbaar zijn.

2.8. Daarom dringt het Comité er bij de Commissie op aan, zodra genoemde analyses van de gevolgen van milieubelastingen en -heffingen voor economie en milieu zijn afgerond een aanvullende mededeling op te stellen waarin op nauwkeurige, heldere en transparante wijze, als in een soort gids, wordt verduidelijkt aan welke criteria milieubelastingen en -heffingen die door nationale, of regionale of lokale overheden worden ingevoerd, dienen te voldoen. In dit verband zou het nuttig zijn indien de Commissie niet alleen de Milieuraad, maar ook de ECOFIN-Raad en de Raad Interne Markt van te voren een resolutie ter zake zou voorleggen waarmee juridische steun aan dit initiatief gegeven zou worden.

(1) I.v.m. de wenselijkheid om het milieubeleid meer op marktgerichte instrumenten, waaronder fiscale instrumenten, te baseren, zie bijvoorbeeld het advies van het ESC over de Mededeling van de Commissie inzake economische groei en milieu (PB C 155 van 21. 6. 1995), alsmede het advies over de herziening van het vijfde milieufactieprogramma (PB C 212 van 22. 7. 1996).

(2) Zie vooral de adviezen over de economische, financiële en industriële aspecten van het Witboek — PB C 295 van 22. 10. 1994.

2.9. Een dergelijke aanvullende mededeling zou de indruk dat de huidige mededeling een reactie achteraf is, weg kunnen nemen. M.a.w., de Commissie zou hiermee tegemoet komen aan de bezorgdheid van het Comité over de houding die de Commissie t.o.v. de ontwikkeling van milieubelastingen en -heffingen in de lid-staten moet innemen, voordat zij algemene initiatieven uitwerkt. Het Comité heeft gegronde redenen om te vrezen dat milieubelastingen en -heffingen door het ontbreken van duidelijke, nauwkeurige richtsnoeren van de Commissie een ongecontroleerde vlucht zullen nemen — waarbij zich niet alleen op nationaal, maar ook op regionaal en lokaal niveau aanzienlijke verschillen qua vorm en toepassing zullen voordoen —, moeilijk door de Commissie te controleren zullen zijn en de interne markt in gevaar zullen brengen.

2.10. Met de genoemde resolutie van de Raad en met het vaststellen van indicatieve, heldere, concrete en transparante criteria die een nauwkeurig referentiekader voor de nationale en andere overheden vormen, dient dan ook haast te worden gemaakt.

Brussel, 1 oktober 1997.

2.11. Het Comité is zich ervan bewust dat artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag unaniemiteit voorschrijft. Gezien hun aard dienen milieubelastingen en -heffingen echter — overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel — grotendeels op nationaal of lokaal niveau te worden vastgesteld. Desalniettemin verzoekt het Comité de Commissie, als hoedster van de Verdragen al het mogelijke te doen om te voorkomen dat milieubelastingen en -heffingen een ongeordende, mogelijk van solidariteit gespeende ontwikkeling doormaken, waardoor de beginselen van solidariteit en van een gemeenschappelijke markt — de pijlers van de Europese Unie — in gevaar zouden worden gebracht.

2.12. Daarom spoort het Comité de Commissie aan, de evaluatie van de gevolgen van deze instrumenten voor economie en milieu zo spoedig mogelijk te voltooien, en de op basis daarvan te formuleren algemene beleidsconclusies in praktijk te brengen, conform punt 54 van het Commissiedocument. Dit zou er volgens het Comité op moeten neerkomen dat de Commissie de mogelijkheid krijgt om maatregelen te stimuleren die ten doel hebben de veelbelovende instrumenten „milieubelastingen” en „-heffingen” op grotere schaal in te zetten.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid” (1)

(97/C 355/16)

De Raad heeft op 6 mei 1997 besloten, overeenkomstig artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 juli 1997 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting van (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie heeft onlangs het richtlijnvoorstel tot vaststelling van een „kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid” (2) gepubliceerd. Het Comité heeft zich inmiddels al uitgesproken over de Mededeling (3) die niet alleen voor de Instellingen als discussiestuk dienst heeft gedaan, maar ook voor de sociaal-economische organisaties die zich binnen de Unie met vraagstukken op het gebied van het waterbeleid bezighouden.

1.2. Uitvloeisel van deze discussie is het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad, die als kaderrichtlijn moet leiden tot een betere, eenvoudiger wetgeving; Richtlijnen die achterhaald zijn, zullen geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken.

1.2.1. De huidige beleidsbeginselen blijven niettemin gehandhaafd; deze worden verwerkt in de voorgestelde normen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het verzoek van het Comité (4) om het „acquis communautaire” op het gebied van het waterbeleid in stand te houden.

1.3. Bij harmonisatie d.m.v. een kaderrichtlijn wordt gekeken hoe de bestaande wetgeving is toegepast en welke ervaringen organisaties — in dit geval organisaties op het gebied van het waterbeleid — en alle andere betrokkenen hiermee hebben opgedaan. Dankzij deze aanpak was het mogelijk normen op te stellen waarmee de verschillen kunnen worden rechtgetrokken die ontstaan zijn als gevolg van een veelal uiteenlopende omzetting van EU-richtlijnen. Deze verschillen hebben een klimatologische of economische achtergrond, maar kunnen ook het gevolg zijn van menselijk ingrijpen in het watermilieu.

1.4. In vergelijking met de Mededeling is een aantal zaken nieuw. Hoewel bij het aanbrengen van wijzigingen

openlijk en transparant te werk moet worden gegaan, zijn deze in dit geval toch niet allemaal op basis van de adviezen van de EU-instellingen doorgevoerd.

1.4.1. Nieuw is onder meer dat op basis van door de bevoegde instanties opgestelde rapporten aan de Commissie verslag moet worden uitgebracht over de uitvoering van de waterbeleidsplannen. Dit zal de transparantie van het waterbeleid ten goede komen.

1.4.2. Dankzij het betere inzicht in de werking van de waterbeleidsplannen zal het gemakkelijker zijn toezicht op de uitvoering ervan uit te oefenen en kunnen ze, als de lid-staten of de Commissie zelf dat zouden willen, zonodig ook bijgesteld worden.

1.4.3. Het voorstel omvat ook meer geavanceerde beginselen van technische aard, die vooral betrekking hebben op een gecombineerde aanpak van milieuvervuiling. Zo wordt de goedkeuring van de in Richtlijn 96/61/EG (5) (inzake geïntegreerde preventie van en geïntegreerd toezicht op vervuiling) omschreven milieukwaliteitsnormen nog belangrijker, hoewel in de kaderrichtlijn niet staat hoe deze precies vastgesteld moeten worden (zie paragraaf 3.7).

1.5. Het is het Comité bekend dat de Commissie overweegt haar voorstel voor een richtlijn zodanig aan te passen dat deze ook een vereenvoudigde en geactualiseerde versie omvat van de huidige, bij Richtlijn 76/464/EEG (6) geregelde controles op emissies in water door kleine installaties. Deze wijziging, die vooral betrekking heeft op artikel 21 van het richtlijnvoorstel, zou de in Richtlijn 76/464/EEG genoemde bepalingen

(1) PB C 184 van 17. 6. 1997, blz. 20.

(2) COM(97) 49 def.

(3) „Mededeling over het waterbeleid van de Europese Gemeenschap” COM(96) 59 def. — ESC-advies, PB C 30 van 30. 1. 1997.

(4) Zie paragraaf 7.2 van het ESC-advies — PB C 30 van 30. 1. 1997.

(5) PB L 257 van 10. 10. 1996 — ESC-advies: PB C 195 van 18. 7. 1994.

(6) Deze Richtlijn heeft betrekking op de lozing van gevaarlijke stoffen in oppervlaktewater (PB L 129 van 18. 8. 1976). De grootindustrie valt al onder de IPPC-richtlijn.

inzake gevaarlijke stoffen overbodig maken, zodat deze Richtlijn dan zou kunnen worden opgenomen in de lijst van in te trekken EU-voorschriften (zie artikel 26).

1.5.1. Het Comité zou deze wijziging — vooral met het oog op het vaststellen van kwaliteitsnormen — een goede zaak vinden en zal graag zijn licht laten schijnen over het officieel gewijzigde voorstel.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De rechtsgrondslag van het richtlijnvoorstel is artikel 130 S, lid 1 van het EG-Verdrag; het voorstel is namelijk bedoeld om de kwaliteit van watergebieden te behouden en te verbeteren, waarbij in ieder geval gestreefd moet worden naar een goede kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater en het water in beschermde gebieden. Daarom stelt de Commissie voor administratieve structuren tot stand te brengen en procedures in het leven te roepen die het mogelijk maken water in kwalitatief en kwantitatief opzicht te beheren en te beschermen.

2.2. Het Comité stemt in grote lijnen in met het richtlijnvoorstel (Onder voorbehoud van goedkeuring door de Voltallige Vergadering). Wel zou het er graag nog een paar kanttekeningen bij plaatsen aan de hand waarvan het waterbeleid echt efficiënt kan worden gemaakt, wat in feite ook het doel van het voorstel zelf is.

2.3. De met de kaderrichtlijn nagestreefde doelstellingen zullen vooral dankzij de vier volgende punten worden verwezenlijkt:

2.3.1. Er wordt een algemeen kader tot stand gebracht waarbinnen de lid-staten en de EU-instellingen de basis zullen leggen voor een duurzaam gebruik en duurzame bescherming van watergebieden — niet alleen in de Unie zelf, maar ook in grensstreken waarop de goed te keuren maatregelen mede betrekking zullen hebben.

2.3.2. Er komt een „vangnet” om nog niet opgeloste of zich incidenteel voordoende problemen, zoals overstromingen en perioden van droogte, aan te pakken.

2.3.3. De nodige gegevens worden verzameld en geanalyseerd, hetgeen noodzakelijk is om de kwaliteit van het watermilieu vast te stellen en haalbare beleidsmaatregelen voor te stellen.

2.3.4. Er zal transparant te werk worden gegaan; de verzamelde informatie zal worden gepubliceerd en verspreid. Het Comité voegt hieraan toe dat deze informatie ook voor het publiek toegankelijk moet zijn (zie paragraaf 3.9 en volgende).

2.4. De kaderrichtlijn heeft grotendeels betrekking op de kwaliteit van het water; kwantitatieve aspecten worden als onderdeel hiervan behandeld, d.w.z. als aspecten die van doorslaggevend belang zijn om de kwaliteitsdoelstellingen te kunnen halen. Dit blijkt duidelijk uit de definities in artikel 2, waarvan de meeste betrekking hebben op de kwaliteit van watergebieden; de rest houdt verband met de kosten die met het beheer hiervan zijn gemoeid.

2.5. Het is belangrijk dat de Commissie nu ook — anders dan vroeger — aan de kosten van een en ander aandacht besteedt. Dit aspect kan vanuit diverse invalshoeken worden benaderd, waarbij allereerst die van de watermaatschappijen in aanmerking komt; het heeft er alle schijn van dat de normen vooral vanuit deze invalshoek zijn opgesteld.

2.5.1. Milieu-organisaties en sociaal-economische organisaties die uit zijn op een nieuwe „watercultuur”, zien tarieven als een middel om ervoor te zorgen dat het waterverbruik daalt. Het Comité deelt deze visie, mits hierbij niet alleen maar handelscriteria worden gehanteerd en ook rekening wordt gehouden met de bestaande productiestructuren en sociale omstandigheden. Dan zou overmatig waterverbruik d.m.v. hogere prijzen kunnen worden ontmoedigd. Ook zouden (hogere) prijzen in geval van vervuiling een instrument kunnen zijn om sancties kracht bij te zetten, zonder dat het noodzakelijke, duurzame verbruik hierdoor meer zou mogen gaan kosten.

2.5.2. Niettemin zijn in dit verband enkele kanttekeningen op hun plaats. Hoewel tarieven in principe een waardevolle rol kunnen spelen in het waterbeleid, is het niet de bedoeling dat ze uitsluitend economische belangen dienen. Volgens het Comité moeten in de toekomst uit de opbrengsten van eventuele tariefverhogingen — waarbij bij uitstek van water afhankelijke sectoren als de landbouw en de industrie, maar ook de huishoudens buiten schot dienen te blijven — ook waterbesparende maatregelen worden bekostigd (bijvoorbeeld t.b.v. betere gewassen en irrigatiemethoden).

2.6. Nieuw in de ontwerp-kaderrichtlijn is ook dat de stroomgebiedplannen worden beheerd door diverse bestuurslichamen, die soms onder dezelfde lid-staat en soms onder verschillende lid-staten vallen. In beide gevallen geldt dat zij voor de verwezenlijking van de in artikel 4 genoemde doelstellingen zorg dienen te dragen.

2.6.1. Om ervoor te zorgen dat transnationale beheerplannen voor stroomgebieden van rivieren die ook door niet-lid-staten stromen worden verwezenlijkt, zou de Commissie:

2.6.1.1. internationale institutionele verdragen die het Gemeenschapsniveau overstijgen, zoals het Verdrag van Helsinki over „de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren⁽¹⁾”, moeten opstellen of de reikwijdte ervan moeten uitbreiden;

2.6.1.2. maatregelen ter bestrijding van verontreiniging van meer lokale aard moeten vaststellen of intensiveren.

(¹) PB L 186 van 5. 8. 1995 — ESC-advies in PB C 34 van 2. 2. 1994.

ren door milieuconvenanten te sluiten met extra-communautaire productiesectoren, institutionele organen, gebruikers, enz., waarbij echter wel hetzelfde moet worden nagestreefd als met het vijfde milieuactieprogramma inzake milieu en duurzame ontwikkeling⁽¹⁾.

2.7. Met de verbeterde informatieprocedures en — vooral — de centrale rol die de Commissie en het Europees Milieuagentschap hierbij krijgen toebedeeld, lijkt te worden voldaan aan een van de verzoeken die het Comité in zijn advies over de reeds genoemde Mededeling formuleerde.

2.7.1. Niettemin zou in het richtlijnvoorstel duidelijk moeten worden gesteld dat alle bij de uitvoering van de waterbeleidsplannen betrokken organisaties en personen toegang tot de informatie dienen te hebben. De informatie moet echt openbaar zijn, zodat de EU-bevolking vertrouwd kan raken met maatregelen om vervuiling te bestrijden en water te besparen; een en ander zou aansluiten bij het vijfde actieprogramma van de Gemeenschap inzake milieu en duurzame ontwikkeling én bij de huidige herziening van dit actieprogramma.

2.8. Stroomgebiedbeheerplannen zullen adequater worden uitgevoerd als er sancties komen te staan op nalatigheid. Het lijkt het Comité echter geen goed idee om het vaststellen van dergelijke sancties aan de lid-staten over te laten, aangezien de administratieve overheden verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de plannen. Bovendien zou het ene land zwaarder door sancties kunnen worden getroffen dan het andere als in dit verband geen algemene criteria worden vastgesteld.

2.9. Het belang van de Bijlagen mag niet onderschat worden; in een groot aantal hiervan zijn delen van ingetrokken Richtlijnen verwerkt. Het zou beter zijn om het inhoudelijke gedeelte van de Bijlagen naar de kaderrichtlijn zelf over te hevelen, zodat alleen nog de technische aspecten in de Bijlagen worden uiteengezet. Dan kunnen er — indien nodig — ook gemakkelijker wijzigingen in worden aangebracht. Gebeurt dit niet, dan worden de gedetailleerde uitvoeringsprocedures grotendeels aan het bij artikel 25 ingestelde comité overgelaten.

2.9.1. Wat de Raad uiteindelijk ook moge besluiten, er moeten in ieder geval procedures komen om gebruikersorganisaties te raadplegen vóórdat het bij artikel 25 ingestelde comité veranderingen in de Bijlagen aanbrengt.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Volgens het Comité komen de artikelen die de grondslag van de ontwerp-kaderrichtlijn vormen op adequate wijze tegemoet aan de aanbevelingen die het heeft geformuleerd in zijn advies over de Mededeling. Niettemin zou het wel een aantal suggesties willen doen om de inhoud van de artikelen, bijvoorbeeld door middel van enkele aanvullingen, te verbeteren.

3.2. Artikel 2 (definities)

De Commissie heeft er goed aan gedaan een lijst op te nemen met de definities van een reeks begrippen die in de verschillende lid-staten niet dezelfde betekenis hebben; deze lijst is bedoeld om problemen bij de omzetting van de richtlijn in de nationale wetgevingen te vermijden.

3.2.1. Het Comité stelt voor, aan de definities de volgende „waterverbruikers” toe te voegen:

- huishoudens;
- industrie of energieopwekking;
- landbouw;
- vrijetijdsbesteding en sport.

3.2.2. Het waterverbruik in de landbouw en de verontreiniging die deze sector veroorzaakt (gewasbeschermingsmiddelen, verontreiniging door diffuse bronnen, verouderde irrigatiemethoden, enz.) verschillen van wat in de industrie gebruikelijk is; daarom zou een definitie moeten worden gegeven van de genoemde „waterverbruikers”.

3.3. Artikelen 3 en 4

Deze artikelen voorzien in een ideale aanpak om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de voorgestelde kaderrichtlijn worden nageleefd.

3.3.1. De stroomgebiedbeheerplannen moeten volledig worden uitgevoerd; wel mogen de verschillende overheden in elke lid-staat zelf bepalen welke vorm zij aan de hiertoe in het leven te roepen bestuurslichamen geven; deze krijgen op hun beurt een grote vrijheid bij het uitwerken van samenwerkingsstrategieën, die nodig zijn om de in de plannen geopperde doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

3.3.2. Hoewel er plaats dient te zijn voor uitzonderingen, moet hiermee wel zeer terughoudend worden omgesprongen; ook is het zaak de reikwijdte ervan duidelijk aan te geven. Uitzonderingen dienen bovendien aan de Commissie te worden gemeld. Het gebruik van moeilijk te interpreteren en daardoor in zeker opzicht gevaarlijke begrippen als „buitensporig kostbaar” [artikel 4 (4) (a)] komt de uitvoering van de kaderrichtlijn dan ook niet ten goede. Het Comité verzoekt de Commissie daarom deze woorden te schrappen. Wel zou zij kunnen verwijzen naar de kosten-batenverhouding en daarbij aantekenen dat deze de sociale en milieuvordelen moet omvatten.

(1) Origineel: PB C 138 van 17. 5. 1993 — ESC-advies: PB C 287 van 4. 1. 1992; herziening: PB nr. C 140 van 11. 5. 1996 — ESC-advies: PB C 212 van 22. 7. 1996.

3.4. Artikel 6

Er moet onderzoek worden verricht naar de milieueffecten van de voor waterbeheer en -distributie bestemde installaties en van de economische activiteiten waarbij veel water wordt verbruikt. Hierbij kunnen enkele Richtlijnen en eventueel een aantal eisen op het gebied van milieubescherming als wettelijke basis dienen.

3.5. Artikel 8

Krachtens dit artikel moeten in elk stroomgebiedsdistrict alle wateren die nu of in de toekomst voor de winning van voor menselijke consumptie bestemd water in aanmerking komen, door de lid-staten worden aangemeld; bovendien moeten overeenkomstig dit artikel milieukwaliteitsnormen worden opgesteld om ervoor te zorgen dat het water na behandeling voldoet aan de eisen van Richtlijn 80/778/EEG⁽¹⁾.

3.5.1. Deze maatregel verdient ondersteuning en moet met de volgende twee punten worden aangevuld:

- de kwaliteit van deze watergebieden dient op gezette tijden (jaarlijks) te worden gecontroleerd;
- de lijst van aangemelde wateren moet door iedereen kunnen worden ingezien.

3.6. Artikel 12

Dit artikel gaat over de tarifiering van het waterverbruik, wat een uiterst ingewikkeld en gevoelig liggend onderwerp is, omdat het invloed heeft op de leefomstandigheden van de hele bevolking. Daarom moet zeer behoedzaam te werk worden gegaan en is het zaak goed na te gaan of de waterprijzen met het oog op de bescherming van het milieu moeten worden verhoogd.

3.6.1. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel is de totstandbrenging van tarievenstelsels voor de diverse soorten watergebruik een zaak van de lid-staten; de Commissie heeft tot taak een zo duidelijk mogelijk inzicht in deze stelsels te verkrijgen.

3.6.2. Door de huidige formulering van artikel 12, lid 1 blijft een aantal belangrijke zaken onduidelijk:

- wie wint de kosten terug (het bedrijfsleven, de overheid, ...)?
- wie bepaalt de prijzen?
- hoe worden grondeigenaren schadeloos gesteld wanneer een exploitatieverplichting wordt opgelegd?
- wat gebeurt er indien er een vrije markt voor water is?

⁽¹⁾ Richtlijn inzake de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. Origineel: PB L 229 van 30. 8. 1980. Voorstelvoorherziening: PB C 131 van 30. 5. 1995. ESC-advies: PB C 82 van 19. 3. 1996.

— aan wie worden de totale kosten van het stroomgebied doorberekend (alle consumenten of alleen de gebruikers van een bepaalde dienst)?

3.6.3. Gezien met name de verschillende klimatologische, geografische en economische omstandigheden en de uiteenlopende ruimtelijke-ontwikkelingsmodellen, is het zaak aan te geven in welke gevallen van de richtlijn mag worden afgeweken. Bij het vaststellen van tarieven voor watergebruik moet er altijd op worden toegezien dat iedere burger in zijn behoefte kan voorzien en dat eventuele milieuschade met name wordt verhaald op diegenen die buitensporig veel water verbruiken of waterwingebieden vervuilen.

3.6.4. Om de huidige onzekerheden weg te nemen moet gebruik worden gemaakt van alle raadplegingsmechanismen die nodig zijn voor de uitwerking van de technische aspecten van deze tarifiering.

3.7. Artikelen 13 en 21 (Commissiestrategieën ter bestrijding van waterverontreiniging)

Het verheugt het Comité dat de Commissie — overeenkomstig zijn verzoek ter zake in zijn advies over de Mededeling⁽²⁾ — op het volgende wijst: „Voor de basismaatregelen betreffende de emissie van verontreinigende stoffen dient een gecombineerde aanpak te worden toegepast, gebruik makend van bestrijding van verontreiniging aan de bron door vaststelling van emissiegrenswaarden en van milieukwaliteitsnormen”.

3.7.1. Wil zo'n aanpak echter werkelijk tot goede resultaten kunnen leiden, dan moet de kaderrichtlijn een uniforme methode bevatten voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen, zowel — indien nodig — in EU-verband als op het niveau van de lid-staten of van andere landen die deel uitmaken van het stroomgebied van grotendeels „communautaire” rivieren.

3.8. Artikel 16

Gezien het belang van de stroomgebiedbeheersplannen voor een goed beheer van waterwingebieden, is het wenselijk dat de Bijlagen V, VII en VIII grotendeels in de richtlijn zelf worden verwerkt, zodat alle lid-staten op dezelfde wijze gevolg kunnen geven aan de aanbevelingen en technische eisen. Op die manier kan geen beroep worden gedaan op de discretionaire bevoegdheden waarover de lid-staten normaliter bij de omzetting van Bijlagen beschikken, en wordt bovendien recht gedaan aan de relevantie die artikel 16 heeft voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn.

⁽²⁾ Zie paragraaf 6.2 van het advies — PB C 30 van 30. 1. 1997.

3.8.1. De beheersplannen zouden niet tot meer bureaucratische rompslomp moeten leiden; dit zou de uiteindelijke prijs van het water namelijk negatief beïnvloeden.

3.9. Artikel 20

Dit artikel heeft betrekking op de transparantie en de uitwisseling tussen de lid-staten, de Commissie en het Europees Milieuagentschap van de informatie die wordt vergaard bij de uitvoering van de kaderrichtlijn. Het Comité gaat akkoord met de hoeveelheid vereiste informatie, maar vindt dat eveneens rekening moet worden gehouden met het in Richtlijn 90/313/EEG⁽¹⁾ vastgelegde recht van de EU-burger om inzage te krijgen in informatie over het milieu.

3.9.1. Om deze toegang tot de informatie te vergemakkelijken zouden de betrokken overheden en bestuurslichamen alle informatie in een centrale en periodiek te actualiseren databank moeten onderbrengen. Deze informatie moet in ieder geval tegen een minimale vergoeding toegankelijk zijn.

⁽¹⁾ PB L 158 van 23. 6. 1990; ESC-advies: PB C 139 van 5. 6. 1989.

Brussel, 1 oktober 1997.

3.10. Volgens het Comité worden burgers en maatschappelijke organisaties in het richtlijnvoorstel te weinig bij het waterbeheer betrokken. Daarom zou in een nieuw op te nemen artikel het volgende dienen te worden geregeld:

3.10.1. Er moeten organen in het leven worden geroepen die de bevoegde overheden van advies dienen en waarin consumenten, sociaal-economische, landbouw- en milieu-organisaties, deskundigen en de betrokken bestuurslagen zitting hebben; deze dienen — ter ondersteuning van de Commissie — de stroomgebiedbeheersplannen en de uitvoering hiervan te onderzoeken en aanvullende maatregelen uit te werken om de bevolking voor te lichten en tot verantwoord gedrag aan te zetten.

3.10.2. Voor de stroomgebieden moeten eisen worden opgesteld m.b.t. kwaliteitscontroles, lozingen, vergunningen en alle andere aspecten die van belang zijn voor de naleving van de in de kaderrichtlijn vastgelegde normen.

3.11. Volgens het Comité moet Bijlage VI bovendien als volgt worden uitgebreid:

- in deel A moet worden verwezen naar Richtlijn 90/313/EEG over de toegang tot informatie;
- in deel B: „(iii) instrumenten om burgers bij een en ander te betrekken”.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS
