

Publicatieblad

van de Europese Gemeenschappen

ISSN 0378-7079

C 95

41e jaargang

30 maart 1998

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 januari 1998	
98/C 95/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de invoering van goede klinische praktijken bij de uitvoering van klinische proeven op geneesmiddelen voor gebruik bij de mens”	1
98/C 95/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1210/90 van de Raad van 7 mei 1990 inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap en het Europees Milieuobservatie- en Informatienetwerk”	4
98/C 95/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement ‘De Europese Unie en de ruimtevaart: bevordering van toepassingen, markten en industrieel concurrentievermogen’”	6
98/C 95/04	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 voor de Regio's — De Europese lucht- en ruimtevaartindustrie: Strijd om het behoud van een plaats op de wereldmarkt”	11



Prijs: 25 ecu

(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	<u>Inhoud (vervolg)</u>	<u>Bladzijde</u>
98/C 95/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Monetair Instituut en het Economisch en Sociaal Comité getiteld ‘Het versterken van het vertrouwen van de cliënt in elektronische betaalinstrumenten in de interne markt’”	15
98/C 95/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's — Trans-Europese goederen-snelspoortrajecten”	21
98/C 95/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2299/89 van de Raad betreffende gedragsregels voor geautomatiseerde boekings-systemen”	27
98/C 95/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake de erkenning van het onderscheidingsteken van de lid-staat van inschrijving van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan in het verkeer binnen de Gemeenschap”	32
98/C 95/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Ontwerp voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de statistische registratie van het goederenvervoer over de weg”	33
98/C 95/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Invloed van de tussenhandel — van productie tot consumptie — op de prijsvorming van levensmiddelen”	36
98/C 95/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 58/97 inzake structurele bedrijfsstatistieken”	43
98/C 95/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie ‘Bevordering van het leerlingwezen in Europa’”	45
98/C 95/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”	51
98/C 95/14	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 getiteld ‘De informatiemaatschappij en ontwikkeling: de rol van de Europese Unie’”	52
98/C 95/15	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: — het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3975/87 tot vaststelling van de wijze van toepassing van de mededingingsregels op ondernemingen in de sector luchtvervoer”, en — het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de toepassing van artikel 85, lid 3, van het Verdrag op bepaalde groepen overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de sector van het luchtvervoer tussen de Gemeenschap en derde landen”	59
98/C 95/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie ‘Balans van het gevolg dat aan het Witboek — Onderwijzen en leren: Naar een cognitieve samenleving is gegeven’”	62



<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
98/C 95/17	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 85/374/EEG van de Raad van 25 juli 1985 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lid-staten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken”	69
98/C 95/18	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De consument en de verzekeringsmarkt”	72
98/C 95/19	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie ‘Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie’”	89
98/C 95/20	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa”	99

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de invoering van goede klinische praktijken bij de uitvoering van klinische proeven op geneesmiddelen voor gebruik bij de mens”⁽¹⁾

(98/C 95/01)

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

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 28 januari 1998) het volgende advies uitgebracht dat met 82 stemmen vóór en vier stemmen tegen, bij één onthouding is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie beoogt met het onderhavige, op artikel 100 A gebaseerde richtlijnvoorstel de beginselen en richtsnoeren voor klinische proeven met voor menselijk gebruik bestemde geneesmiddelen onderling aan te passen. De bedoeling is dat de al gangbare praktijk wordt geconsolideerd en dat de procedures voor het starten van klinische proeven met proefpersonen beter op elkaar worden afgestemd door consequente toepassing van de richtsnoeren van de Internationale conferentie voor harmonisatie [hierna: ICH⁽²⁾].

1.2. Deze normen zijn voor de EU gecodificeerd in de richtsnoeren voor Goede Klinische Praktijk (hierna: GKP) van 1990. In januari 1997 is de internationale harmonisatie van de normen ter hand genomen tijdens de hierboven al vermelde ICH.

1.3. De gecodificeerde GKP-richtsnoeren worden door de farmaceutische industrie toegepast om klinische proeven te kunnen uitvoeren met als doel een handelsvergunning voor een farmaceutische spécialité te verkrijgen of de therapeutische werking van een al toegestane spécialité te bevestigen.

1.4. Deze richtsnoeren dienen echter momenteel alleen als referentie en worden niet in alle lid-staten — die nog steeds als enige bevoegd zijn om op dit gebied wetten uit te vaardigen — op dezelfde manier toegepast.

1.5. Die situatie leidt dikwijls tot grote vertragingen bij het starten van programma's voor klinische proeven. De oorzaak daarvan kan zijn dat de verschillende te volgen procedures veel bureaucratische rompslomp met zich meebrengen of dat de wettelijke regelingen en praktijken van lid-staat tot lid-staat verschillen vertonen.

1.6. Voor op meer dan één plaats („gespreid”) uitgevoerde klinische proeven doet zich steeds vaker de noodzaak van een homogene procedure gevoelen. Alleen met een dergelijke procedure kunnen zoveel gevallen worden bestudeerd dat de vergaarde gegevens uit statistisch oogpunt significant zijn.

1.7. Kennelijk liggen hierin de voornaamste redenen waarom het raadzaam wordt geacht om de op dit gebied geldende beginselen en richtsnoeren in een bindende EU-regeling om te zetten, ook al omdat bij deze testactiviteiten tegenwoordig tal van onderzoekscentra zijn betrokken die dikwijls in meer dan één lid-staat werkzaam zijn. Die homogene procedure zal vooral

⁽¹⁾ PB C 306 van 8.10.1997, blz. 9.

⁽²⁾ International Conference on Harmonisation of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use.

vanaf 1 januari 1998 van belang worden, omdat de nationale procedure voor het verkrijgen van de meeste handelsvergunningen dan door de gedecentraliseerde procedure zal worden vervangen.

1.8. De voornaamste doelstellingen van het onderhavige richtlijnvoorstel zijn:

- bescherming van proefpersonen, uitgaande van de herziene versie van de Verklaring van Helsinki en het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden⁽¹⁾;
- optimale veiligheid tijdens het gehele verloop van de procedure, ook door toezicht in de vorm van inspecties;
- aanscherping van de rol van de ethische commissies, door terecht een onderscheid te maken tussen de ethische commissie die de belangrijke taak heeft om advies over toestemming voor een klinische proef uit te brengen, en de ethische commissies van de onderzoeklocaties die elk verantwoordelijk zijn voor het starten van de proeven die in hun eigen centrum worden uitgevoerd;
- vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten die vóór het starten van klinische proeven moeten worden vervuld (waarbij de goedkeuring van een ethische commissie en de aanmelding bij de bevoegde nationale instantie altijd noodzakelijk zijn, welke laatste hoogstens dertig dagen de tijd krijgt om de opdrachtgever van de redenen van een eventuele afwijzing op de hoogte te brengen);
- stelselmatigere uitwisseling van informatie tussen de diverse lid-staten waar klinische proeven worden gedaan.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Hoe belangrijk een farmaceutische sector is die op de aanwezigheid van een concurrerende en uitermate innoverende industrie in Europa kan bouwen, is al door het Comité benadrukt in zijn initiatiefadvies over „Het vrije verkeer van geneesmiddelen in de EU — Opheffing van belemmeringen⁽²⁾”.

2.1.1. In dat advies wijst het Comité erop dat de beschikbaarheid van innoverende, veilige en doeltreffende geneesmiddelen een aanzienlijke bijdrage levert aan de bescherming van de volksgezondheid en de verlenging van de gemiddelde levensduur.

2.1.2. Het is van fundamenteel belang dat de werkzaamheid en veiligheid van een nieuwe spécialité worden beoordeeld aan de hand van experimenten op proefpersonen, die volgens wetenschappelijke en ethische beginselen moeten worden uitgevoerd en waarbij nodeloze en dure onderzoeken die slechts duplicaties van eerder onderzoek zijn, moeten worden voorkomen.

2.2. In zijn oordeel over het onderhavige Commissievoorstel adviseert het Comité om het streven naar

- vereenvoudiging van de bureaucratische procedures en,
- naleving van de voor de start van klinische proeven vastgestelde termijnen;

in overeenstemming te brengen met de noodzaak om

- proefpersonen een optimale veiligheidsgarantie te bieden en
- de resultaten te coördineren, waardoor nieuwe spécialités aan een strenge controle op werkzaamheid en veiligheid kunnen worden onderworpen.

2.3. Volgens het Comité is het richtlijnvoorstel een stap in de goede richting: „De beginselen en richtsnoeren voor goede klinische praktijk worden ... vastgesteld in de vorm van een tot de lid-staten gerichte richtlijn.” (art. 1, derde alinea) Die passage houdt in dat die beginselen en richtsnoeren dus in alle lid-staten van de EU bindend zullen zijn. Op die manier wordt toegewerkt naar onderlinge afstemming van de onlangs in een aantal lid-staten uitgevaardigde nationale wetten; zonder harmonisatie hiervan zouden de voor de huidige situatie kenmerkende verschillen kunnen voortduren.

2.4. Het Comité acht de onderlinge afstemming van de wettelijke bepalingen op dit gebied dus een goede zaak, maar dan wel op voorwaarde dat hierdoor in de praktijk geen nieuwe bureaucratische en/of administratieve obstakels worden opgeworpen: deze richtlijn moet het instrument zijn dat voor een hoog kwaliteitsniveau van het farmacologisch onderzoek in Europa moet zorgen. De EU moet aantrekkelijk blijven voor experimenten en innovatie, teneinde een optimale bescherming van de gezondheid te verzekeren.

2.5. Teneinde ervoor te zorgen dat de beginselen en richtsnoeren voor klinische proeven consequent worden toegepast, zouden de bepalingen van deze richtlijn ook moeten gelden voor onderzoek naar nieuwe geneesmiddelen dat wordt uitgevoerd door onafhankelijke, niet aan de industrie gebonden instanties (universiteiten, ziekenhuizen en onderzoekscentra).

2.6. De Commissie toont zich uiterst behoedzaam als het gaat om de doelstelling dat in de gehele EU één enkele procedure voor het starten van klinische experimenten moet worden gevolgd. Het Comité vindt die voorzichtige benadering terecht en heeft daar ook alle begrip voor. Het neemt in dat verband kennis van de opmerking van de Commissie dat de lid-staten nog te weinig ervaring met samenwerking op dit gebied hebben opgedaan en dat de mogelijkheid om één enkele aanvraag in te dienen bij het — daarop nog onvoldoende berekende — Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling, vooralsnog op moeilijkheden stuit (Toelichting, punt 5).

2.7. Toch dient volgens het Comité het opzetten van samenwerkingsverbanden te worden aangemoedigd, zodat geleidelijk naar één procedure voor heel Europa wordt toegewerkt. Daarvoor zou gebruik moeten wor-

⁽¹⁾ Raad van Europa, serie Europese verdragen nr. 164, Oviedo, 4 april 1997.

⁽²⁾ PB C 97 van 1.4.1996.

den gemaakt van de wetenschappelijke deskundigheid en knowhow van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling, vooral in het geval van weesgeneesmiddelen en gen- en celtherapie. Zo zouden de volgende mogelijkheden kunnen worden verkend:

- het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling zou kunnen worden gevraagd om vergunningen af te geven voor proeven met geneesmiddelen die alleen via de gecentraliseerde procedure kunnen worden geregistreerd;
- het comité voor farmaceutische specialiteiten zou kunnen dienen als de technische instantie waartoe belanghebbenden zich kunnen wenden bij geschillen en/of verschil van interpretatie door de lid-staten.

2.8. Een wezenlijke voorwaarde voor de versterking van de samenwerking is dat er in het kader van EUDRANET (elektronisch netwerk waarop de bevoegde instanties van de lid-staten, het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling en de Commissie zijn aangesloten) een Europese data-base wordt opgezet. Daar kunnen de beschikbare gegevens en de uitwisseling daarvan tussen alle lid-staten die belang hebben bij transnationale, gespreid uitgevoerde klinische proeven, worden gecoördineerd, met een toegangssleutel waardoor de optimale geheimhouding en bescherming van de industriële eigendom worden gegarandeerd.

2.9. Aan de verwezenlijking van een vereenvoudigd en ondubbelzinnig wettelijk kader waardoor in verschillende landen tegelijkertijd met klinische proeven kan worden begonnen, zijn wezenlijke voorwaarden verbonden: enerzijds is het zaak dat de termijnen voor de goedkeuring door de ethische commissies worden nageleefd en dat de termijn wordt afgewacht waarbinnen de bevoegde overheidsinstanties (die dertig dagen de tijd krijgen om hun advies bij de opdrachtgever kenbaar te maken) verzoeken tot wijzigingen mogen indienen; anderzijds moet proefpersonen een totale veiligheids-garantie in de vorm van een optimale risico-baten-verhouding worden geboden.

2.10. Door vastlegging van een in EU-verband geharmoniseerd wettelijk kader dat in overeenstemming is met de ICH-teksten, de GKP, de voorschriften van de farmacovigilantie en de GMP (goede fabricagepraktijk), kan voor volledige samenhang in de onderzoeksactiviteiten in de EU worden gezorgd, zodat de verkregen onderzoeksresultaten beter kunnen worden nagevolgd en met elkaar kunnen worden vergeleken.

2.11. Met dat doel voor ogen dient de Commissie meer garanties te krijgen t.a.v. de deelname van niet-EU-landen aan gespreid uitgevoerde proeven. De opdrachtgevers zou gevraagd moeten worden om zich ervan te vergewissen dat niet-EU-landen waar proeven met hun geneesmiddelen worden gedaan, op de hoogte zijn van de daarvoor geldende EU-richtsnoeren, zodat deze op samenhangende wijze kunnen worden toegepast.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité heeft vastgesteld dat in de artikelen van het richtlijnvoorstel bij herhaling termen worden

gebruikt die onjuist of niet gangbaar zijn. Het verzoekt de Commissie derhalve om de gebruikte terminologie in overeenstemming te brengen met die van de ICH-teksten, omdat die inmiddels in de internationale wetenschap als referentie zijn gaan dienen en de Commissie zelf actief aan de verwezenlijking daarvan heeft meegewerkt. Met name moet worden gekeken naar de juistheid van de vertalingen van het begrip „non-interventional clinical trials” („klinische proeven zonder interventie” in de Nederlandse versie), omdat daarover misverstanden kunnen ontstaan.

3.2. Artikel 2

3.2.1. In de definitie van „Ernstig ongewenst voorval of ernstige bijwerking” zou moeten worden verwezen naar de ICH-norm aangaande de wenselijkheid om medisch advies te vragen over mogelijke andere risico's.

3.2.2. In dit artikel zou ook de „onderzoekscoördinator” moeten worden gedefinieerd als iemand die verantwoordelijk is voor de clinici die betrokken zijn bij gespreid uitgevoerd onderzoek.

3. Artikel 4

3.3.1. Zoals dit artikel nu is geformuleerd, is niet duidelijk dat de raadpleging van de ethische commissie verplicht is. Daardoor wordt de veiligheid van de proefpersonen in gevaar gebracht. In de tweede alinea van dit artikel moet dan ook het woord „verplicht” worden ingevoegd.

3.4. Artikel 7

3.4.1. Dit artikel raakt de kern van het richtlijnvoorstel. De inachtneming van de GKP, het verplichte positieve advies van de ethische commissie en de mogelijkheid dat ook de lid-staten tussenbeide komen, bieden een voldoende garantie voor de veiligheid van de proefpersonen en banen de weg tot de toepassing van één enkele procedure in alle lid-staten.

3.4.2. Van de procedure zou moeten kunnen worden afgeweken bij producten die bestemd zijn voor gebruik in gen- en celtherapie, omdat die sectoren nu eenmaal algemeen als gevoelig worden beschouwd. Aangezien voor deze producten centrale registratie verplicht is, zou de Commissie van meet af aan kunnen bepalen dat pas met proeven mag worden begonnen als het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling — dat verantwoordelijk is voor de gecentraliseerde procedure voor het verlenen van toestemming voor technisch hoogwaardige producten — advies heeft uitgebracht.

3.4.3. Ook moet duidelijk worden gemaakt dat aan de bevoegde instantie in de lid-staat en aan de ethische commissie dezelfde wetenschappelijke gegevens moeten worden voorgelegd, omdat op die manier een dubbele bureaucratische afhandeling kan worden voorkomen.

3.5. Artikel 8

3.5.1. Het verdient aanbeveling dat in dit artikel uitdrukkelijk wordt gesteld dat over de betrokken gegevens en het lopende onderzoek strikte geheimhouding geboden is.

3.6. Artikel 9

3.6.1. Als proeven mogelijkermits kunnen worden opgeschort of verboden, zouden niet alleen de Commissie en de lid-staten, maar ook de opdrachtgever daarvan op de hoogte moeten worden gebracht vóórdat er in die zin beslissingen worden genomen.

3.7. Artikel 10

3.7.1. In het geval van geneesmiddelen voor onderzoeksdoeleinden lijkt het zaak om, overeenkomstig Richtlijn 91/356/EEG⁽¹⁾, van de norm voor GMP (goede fabricagepraktijk) uit te gaan.

3.8. Artikel 13

3.8.1. De procedures en definities zouden in overeenstemming met de ICH-teksten moeten worden gebracht.

⁽¹⁾ PB L 193 van 17.7.1991.

Brussel, 28 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1210/90 van de Raad van 7 mei 1990 inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap en het Europees Milieuobservatie- en Informatienetwerk”

(98/C 95/02)

De Raad heeft op 18 november 1997 besloten, overeenkomstig artikel 130 S van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft op 6 januari 1998 haar advies goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sánchez Miguel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 januari 1998 gehouden 351e Zitting, met 109 stemmen vóór en 3 onthoudingen het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. De Commissie stelt wijzigingen voor van negen Verordeningen die betrekking hebben op de zogeheten organen van de „tweede generatie”, zodat deze kunnen voldoen aan de norm van transparantie inzake de begroting. Bij de oprichting van deze organen werd een ander model van begrotingstoezicht gekozen dan op dat moment voor de organen van de „eerste generatie” van kracht was.

1.2. De organen van de eerste generatie⁽¹⁾ kennen een begrotingssysteem waarbij het Parlement, na raad-

pleging van de Raad, kwijting verleent aan de Raad van Bestuur; daarentegen is voor de organen van de tweede generatie⁽²⁾ bepaald dat de Raad van Bestuur kwijting verleent aan de Uitvoerend Directeur, aangezien deze verantwoordelijk is voor de uitvoering van de begroting.

1.3. De Commissie heeft het functioneren van deze organen van de tweede generatie onderzocht, nu ze

⁽¹⁾ De organen die in 1975 werden opgericht: het CEDEFOP (Thessaloniki) en de Europese stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Dublin).

⁽²⁾ Het Europees milieuagentschap, de Europese stichting voor opleiding, het Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, het Europees agentschap voor de gezondheid en de veiligheid op het werk, het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie, het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt, het Europees bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling, het Communautair bureau voor plantenrassen, het Europees waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat.

volledig operationeel zijn geworden, en is tot de conclusie gekomen dat de Verordeningen tot oprichting van de betrokken organen met betrekking tot de kwijtingsprocedure en de financiële controle gewijzigd dienen te worden.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De Commissie wijst erop dat het Europees Parlement gevraagd heeft om meer bevoegdheden om financiële controle uit te oefenen op de organen van de tweede generatie; niettemin wordt er geen nadere uitleg gegeven over de reden van dit voorstel, waaruit geconcludeerd kan worden dat hiermee harmonisatie van beide systemen beoogd wordt, waarbij het Parlement de kwijtingsbevoegdheid krijgt.

2.2. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op:

2.2.1. De kwijtingsbevoegdheid, overeenkomstig de in artikel 206 van het Verdrag neergelegde procedure, waarbij het Parlement, na raadpleging van de Raad, kwijting verleent aan de Raad van Bestuur.

2.2.1.1. Voor de organen die zich door middel van eigen inkomsten volledig of grotendeels zelf financieren⁽¹⁾ is een andere procedure van kracht: in deze gevallen verleent de Raad van Bestuur de kwijting, op aanbeveling van het Parlement.

2.2.2. De Commissie stelt voor de eigen middelen van de organen, waardoor sommige organen financieel volledig of grotendeels onafhankelijk zijn, te reguleren door ze op te nemen in de eigen middelen van de Gemeenschap.

2.2.2.1. Het probleem doet zich voor dat niet alle organen die over eigen middelen beschikken, deze op dezelfde manier opbouwen, maar dat het ontvangsten kunnen zijn uit advisering, verkoop van publicaties,

⁽¹⁾ Het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt, het Europees bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling, het Communautair bureau voor plantenrassen.

heffingen, enz. Aangezien het om organen zonder winstoogmerk gaat, mogen er echter wel reserves uit dergelijke middelen gevormd worden, mits deze een bepaald bedrag niet overschrijden en de Raad van Bestuur ze, met voorafgaande toestemming en goedkeuring van het Parlement, als zodanig opvoert.

2.2.3. Er wordt voorgesteld de financiële controle op de ontvangsten en uitgaven van bovengenoemde organen door de financieel controleur van de Commissie te laten uitoefenen. Op die manier wordt een onafhankelijke en objectieve controle gewaarborgd.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. De wijziging van Verordening (EEG) nr. 1210/90 heeft betrekking op artikel 13, lid 2 en 4. Het huidige systeem stemt overeen met het model voor organen van de tweede generatie, waarbij de Raad van Bestuur kwijting verleent aan de Uitvoerend Directeur en de benoeming van de financieel controleur goedkeurt.

3.2. In het voorstel wordt gekozen voor één systeem, waarbij het Europees Parlement de Uitvoerend Directeur, op aanbeveling van de Raad van Bestuur, kwijting verleent voor de uitvoering van de begroting. Het ESC acht deze wijziging positief omdat de financiële controle van de begroting daardoor objectiever zal verlopen, zonder dat de Raad van Bestuur aan beslissingsbevoegdheid inboet.

3.3. Lid 2, dat betrekking heeft op de controle op de begroting en de betalingen, dient in die zin te worden gewijzigd dat de financieel controleur van de Commissie met die bevoegdheden wordt bekleed. Het Milieuagentschap liet deze taak reeds uit eigen wil door de financieel controleur verrichten, zodat zich in de praktijk geen enkele wijziging zal voordoen. Hiermee wordt aan de wens van het Agentschap beantwoord, zijn jaarlijkse rekeningen extern te laten controleren.

3.4. Het ESC is van mening dat elk middel waarmee het huidige systeem wordt verbeterd en een objectievere financiële controle mogelijk wordt gemaakt, een positieve bijdrage levert aan het goed functioneren van de communautaire organen.

Brussel, 28 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement ‘De Europese Unie en de ruimtevaart: bevordering van toepassingen, markten en industrieel concurrentievermogen’”

(98/C 95/03)

De Commissie heeft op 30 juli 1997 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sepi.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 29 januari 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 75 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In de periode van december 1996 tot september 1997 hebben de Europese instellingen drie documenten gepubliceerd die van fundamenteel belang zijn voor het Europees beleid inzake de ruimte⁽¹⁾.

1.2. Het eerste document is een Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement waarin een uitvoerige analyse van de situatie en een omschrijving van de rol van de Commissie op bovengenoemd gebied wordt gegeven.

In die Mededeling is tot slot het voorstel opgenomen om werkprogramma's op te stellen waarbij de commerciële spin-off van de ruimtevaartactiviteit in de verschillende sectoren concreet wordt aangegeven.

1.3. Het tweede document, dat in maart 1997 is opgesteld, betreft juist een van die werkprogramma's en handelt over het verband tussen ruimtevaartbeleid en informatiemaatschappij.

1.4. In september 1997 heeft de Raad conclusies gepubliceerd waarin hij de grote lijnen van de Mededeling van december 1996 onderschrijft en de Commissie opdracht geeft politieke actie te ondernemen en voor de nodige regelgeving in de verschillende deelgebieden te zorgen.

2. De Mededeling van de Commissie

2.1. De Commissie wijst op het groeiende belang van de ruimte vanuit zowel wetenschappelijk als economisch

oogpunt, gelet op de talrijke afgeleide toepassingen en de belangrijke markt die erdoor is ontstaan.

2.2. Hoewel de uitgaven voor de ruimtevaart in de VS veel hoger liggen dan in Europa, kan toch worden vastgesteld dat Europa een eersterangspositie inneemt, vooral vanuit commercieel oogpunt en gelet op de diensten die waarschijnlijk „meer dan tienmaal de waarde van het ruimtevaartuig en de draagraketten kunnen vertegenwoordigen”.

2.3. In het licht hiervan bakent de Commissie ook haar actieterrein af; dit is gericht op optimalisering van de door de lid-staten en het Europees Ruimte-Agentschap geleverde inspanningen, door ze te integreren in het Gemeenschapsbeleid, b.v. inzake O&O, menselijk potentieel, opleiding, samenwerking met derde landen, industriële ontwikkeling van met name het MKB, vervoer, telecommunicatie, verstandig gebruik van „duurzame hulpbronnen”, enz.

2.4. Het kader voor de actie van de Commissie wordt bepaald door:

- a) de nieuwe geopolitieke context die erg verschilt van die van de voorbije twintig jaar, waarbij voornamelijk militaire motieven of drang naar prestige tot een bloei van de sector hebben geleid;
- b) de globalisering en openstelling van de wereldmarkt voor nieuwe concurrenten;
- c) de technologische ontwikkeling en de overgang naar de wereldwijde informatiemaatschappij.

2.5. De Commissie beoogt in deze nieuwe context, met de instrumenten waarover zij beschikt, een klimaat te scheppen dat aanzet tot investeringen ter ondersteuning van de bedrijfsstructuren, waardoor het concurrentievermogen en de kwaliteit van de Europese ruimtevaartindustrie kunnen worden verbeterd.

⁽¹⁾ COM(96) 617 def.: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — De Europese Unie en de ruimtevaart: bevordering van toepassingen, markten en industrieel concurrentievermogen.

COM(97) 91 def.: 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 — EU-actieplan: Satellietcommunicatie in de informatiemaatschappij.

Conclusies van de Raad van Madrid over „De Europese Unie en de ruimte” van 22 tot 23 september 1997 (10746/97 — Pers 276-G).

2.6. Van cruciaal belang hierbij is de houding van de lid-staten die de noodzaak van permanent overleg op Europees niveau in dit verband zouden moeten erkennen.

2.7. De Commissie moet van haar kant de coördinatie van het Europees O&O-beleid en de samenwerking met ESA en de nationale organisaties verbeteren, alsmede ervoor zorgen dat in de internationale organisaties een gemeenschappelijk Europees beleid naar voren wordt gebracht.

2.8. In het Commissiedocument wordt voorts een overzicht gegeven van de toepassingsgebieden van het ruimtevaartbeleid, met name telecommunicatie, controle van mobiliteit en aardobservatie.

2.9. Voor al deze gebieden worden de volgende vier soorten maatregelen voorgesteld, waarbij weliswaar verschillende accenten worden gelegd en verschillende nuances worden aangebracht:

- invoeren van een geharmoniseerd regelgevingsstelsel ter bevordering van standaardisering;
- ondersteunen van O&O om niet-recurrente kosten te beperken;
- streven naar coördinatie in internationale forums;
- aansporen tot verruiming van de markt naar andere landen toe.

2.10. Wat de systemen voor satellietlancering betreft, streeft de Commissie naar behoud van de positie van Europa op de wereldmarkt; daartoe moet een billijke internationale regelgeving worden uitgewerkt, een klimaat van open en eerlijke concurrentie in de sector worden geschapen en het aanbod van diensten worden verruimd.

2.11. Voor internationale samenwerking is een gecoördineerde aanpak op Europees niveau nodig, zodat de EU enerzijds als gelijkwaardige gesprekspartner de confrontatie met tegenspelers uit geavanceerde landen kan aangaan, en anderzijds een beleid kan ontwikkelen dat gericht is op samenwerking met en dienstverlening aan de landen van Oost-Europa, de nieuwe onafhankelijke staten en de ontwikkelingslanden.

2.12. Om de financieringsproblemen van de ruimtevaart te helpen oplossen, moet via de instrumenten van de Commissie de nodige strategische steun kunnen worden gevonden voor de sectoren die voor de Europese Unie van prioritair belang zijn (telecommunicatie, vervoer, mobiliteit, milieu); gezien de gegarandeerde commerciële spin-off moet voorts ook in werkingssteun kunnen worden voorzien door meer gebruik te maken van de geëigende financiële-garantiemechanismen van de EIB (Europese Investeringsbank) en het Europees Investeringsfonds.

2.13. Er bestaat nog een natuurlijke verstrengeling van bevoegdheden en belangen in de sector, tussen de nationale staten, hun ruimtevaartorganisaties, ESA, de afzonderlijke ondernemingen, enz. De Commissie is van plan overlegforums in te stellen en uit hoofde van

artikel 130 M met name met ESA samenwerkingsovereenkomsten te sluiten. Tegelijk lanceert zij de idee om Europese economische-belangengroeperingen in het leven te roepen, op de verschillende toepassingsgebieden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De onderhavige Mededeling verschijnt op een bijzonder belangrijk moment in de geschiedenis van de ruimtevaartindustrie. Terwijl de sector vroeger voornamelijk op technologisch of militair prestige gericht was, verliest deze nu zijn militaire karakter en groeit hij uit tot een sector van groter commercieel belang met een brede waaier van diensten.

3.2. Deze overgang is reeds begonnen en het is van groot belang dat de EU hierbij van meet af aan een leidende rol speelt. De Commissie en de lid-staten moeten dan ook in onderling overleg hun inspanningen opvoeren om de positie van de Europese ruimtevaartindustrie te verbeteren.

3.3. Het Economisch en Sociaal Comité verheugt zich over de conclusies van de Raad van 23 september 1997 waarbij de lid-staten hun bereidheid tot samenwerking tonen en de communautaire instanties opdracht geven deze samenwerking te stimuleren. Het is met name zaak de punten 2 en 4 van deze conclusies verder uit te werken en concreet toe te passen.

3.4. Het ESC onderschrijft deze conclusies, maar stelt wel vast dat het tijdschema en de actiemiddelen die in de analyse van de Commissie zijn aangegeven, niet erg geloofwaardig zijn en moeten worden bijgesteld. Er moeten niet alleen op het gebied van het O&O-beleid stappen worden ondernomen, maar ook moet een geloofwaardig industrie- en handelsbeleid voor de sector van de uit de ruimtevaart voortvloeiende toepassingen worden bevorderd. In die zin zouden de regeringen zich moeten inzetten om een verdergaande gemeenschappelijke identiteit te bereiken in het internationaal beleid.

3.5. Opgemerkt zij dat de vraag tot op heden vooral uitgaat van de openbare sector, enkele sectoren met een toenemend aantal nieuwe particuliere afnemers niet te na gesproken. Ook de financiering (overigens niet alleen voor O&O) gebeurt grotendeels door de overheid, hoewel hierin snel verandering zou kunnen komen en zou kunnen worden overgegaan naar een meer commercieel, dus particulier gericht beleid. Bij het communautaire concurrentiebeleid, bij openbare aanbestedingen en bij de liberalisering van de dienstensector zal met deze bijzonderheid rekening moeten worden gehouden.

3.6. Het ruimtevaartbeleid wordt thans vooral bepaald door de nationale staten, ESA en de nationale ruimtevaartorganisaties. Een te nationaal gericht ruimtevaartbeleid kan verwarring scheppen omtrent de vraag wie welke rol speelt; het kan voorts tot dubbel werk,

geringe samenwerking en gevaarlijke concurrentie leiden. Aansluitend op de bovenvermelde conclusies van de Raad zou de Commissie in de actieplannen een doeltreffend voorstel voor coördinering van het Europees beleid voor de ruimtevaartindustrie moeten formuleren.

3.7. Voorwaarde hierbij is dat de lid-staten samen de wil opbrengen om hun ruimtevaartbeleid te coördineren. Alleen dan zal zich een doeltreffend industriebeleid op de markten doen gevoelen en zal optimaal gebruik worden gemaakt van het potentieel. Vanuit dit gezichtspunt is het dan noodzakelijk de reeds bestaande samenwerking tussen Commissie en ESA uit te breiden en steeds meer te verdiepen.

3.8. Het ESC wil er de aandacht op vestigen dat de ruimtevaartindustrie belangrijke gevolgen heeft voor de hele Europese economie, daar zij het concurrentievermogen vergroot, nieuwe projecten bevordert en de ontwikkelingskansen verruimt. Vooruitgang op dit gebied is dan ook van strategisch belang. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van alle beschikbare middelen en procedures; als vorderingen op dit gebied toch uitblijven, zou „versterkte samenwerking” waarin in het Verdrag van Amsterdam is voorzien, op dit gebied misschien een goede zaak zijn.

3.9. Bij internationale onderhandelingen over radiofrequenties en ITU-normen, alsmede over de concurrentieregels en de verdeling van de markt, moet één enkele onderhandelaar een gemeenschappelijk Europees standpunt verdedigen, wil Europa ten opzichte van de andere gesprekspartners voldoende politiek gewicht in de schaal leggen.

3.10. Het Comité steunt het initiatief van de Commissie om overlegforums te creëren, maar meent dat een formele, regelgevende en coördinerende instantie vereist is die vooral in het licht van de toenemende internationale concurrentie zich voldoende moet kunnen doen gelden.

3.11. De Commissie neemt wel maatregelen op het gebied van uit ruimtevaartactiviteiten voortvloeiende toepassingen, maar besteedt niet voldoende aandacht aan de lanceerdiensten die in deze sector toch een centrale plaats blijven innemen. Het ESC dringt erop aan dat ook op dat vlak stimulerings- en coördineringsmaatregelen worden getroffen, om Europa aldus op het gebied van lanceersystemen van voldoende autonomie te verzekeren.

3.12. De Commissie gaat onvoldoende in op een van de belangrijkste problemen waarmee deze industrie in de toekomst te kampen zal hebben, nl. de relatie tussen O&O en de industriële en commerciële spin-offs. Wat deze spin-offs betreft, zou de bevoegdheid van ESA (die thans niet marktgericht is) moeten worden uitgebreid, zou een „autoriteit” op Europees niveau moeten worden ingesteld of zou in ieder geval een coördinerende instantie in het leven moeten worden geroepen om de mogelijkheden tot samenwerking optimaal te benutten. Het spreekt vanzelf dat een eventuele centrale structuur

of een wijziging van de taken van ESA zorgvuldig zal moeten worden geëvalueerd om tot een gunstiger kosten/batenverhouding te komen.

3.13. Het zou een goede zaak zijn als er een vereniging van ruimtevaartondernemingen werd opgericht, naar het model van die van de defensie-industrie, waar de verschillende standpunten van de betrokken nationale industrieën op één lijn kunnen worden gebracht en in de richting van één geïntegreerd industriebeleid kan worden gewerkt.

3.14. In een ander deel van het document vermeldt de Commissie weliswaar het bijzondere belang van opleiding en bijscholing van het menselijk potentieel dat voor ontwikkeling op dit gebied noodzakelijk is, maar zij zou een en ander meer gewicht moeten geven.

3.15. De door de Commissie uitgevoerde gedetailleerde studie van alle mogelijke toepassingen van ruimtesystemen toont niet alleen het strategische belang van de sector aan, maar ook zijn polyvalent karakter en de synergieën die kunnen voortvloeien uit het gebruik van satellieten die het hele gamma van de hier veronderstelde functies bestrijken. Voor deze sector wordt dan ook voor de toekomst een grotere ontwikkeling van satellieten of van netwerken van multifunctionele satellieten („nieuwe-generatiesatellieten”) voorspeld dan van satellieten met slechts één functie (die thans de meerderheid uitmaken). Een soortgelijke ontwikkeling wordt ook verwacht voor lanceerdiensten die meer op de eisen van de nieuwe satellietssystemen zijn afgestemd.

3.16. Het ESC onderstreept andermaal het complexe karakter van deze sector en de noodzaak om een algemene visie te ontwikkelen waarin alle mogelijke functies worden meegenomen. Het dringt dan ook met klem aan op een gecoördineerd beheer van de verschillende instanties die thans in deze sector het beleid bepalen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het is van fundamenteel belang de ontwikkeling van opleiding en verspreiding van technologische know-how ten behoeve van gebruikers en MKB te bevorderen om zowel de investeringen als de vraag op de markt te stimuleren; daarbij moet zo te werk worden gegaan dat in de betrokken sector een autogene ontwikkeling wordt gecreëerd. De rol van het MKB is cruciaal voor de beperking van de productiekosten, het optimaal gebruik van nieuwe technologieën, de verhoging van de werkgelegenheid en de verspreiding van diensten.

4.2. Er moet een zo uitvoerig mogelijke stand van zaken worden opgemaakt van de huidige O&O-activiteiten op ruimtevaartgebied in Europa, zodat de Commissie en de terzake bevoegde nationale organisaties in onderleg overleg eventueel dubbel werk zo veel mogelijk kunnen vermijden, verlieslatende sectoren beter kunnen opsporen, een snelle verwerking van bereikte resultaten in industriële toepassingen kunnen bevorderen, en aldus niet alleen op nationaal maar ook op Europees vlak

maximaal effect op economisch en werkgelegenheidsgebied kunnen bereiken. De ruimtevaartindustrie moet worden beschouwd als een factor met een multiplicator-effect.

4.3. Samen met de rationalisering van O&O moeten Europese centrale instanties geschikte en doeltreffende financieringsprocedures uitwerken, die ook de toepassingen betreffen (van het type projectfinanciering), om aldus vooral particuliere investeringen aan te moedigen.

4.4. Gelet op de aanzienlijke bijdrage van Europa tot het internationaal ruimtestation en het ontbreken van een specifieke Europese regelgeving voor de bescherming van commerciële rechten op de intellectuele eigendom van technologieën die in de ruimte worden toegepast en/of ontwikkeld, is het van fundamenteel belang een dergelijke reglementering inzake octrooien en licenties uit te werken, naar analogie met de reglementering die reeds in de VS wordt gehanteerd en thans in Japan en Rusland wordt aangepast. Het is derhalve noodzakelijk dat de specifieke aspecten via een op internationaal niveau geharmoniseerde gemeenschappelijke regelgeving in het kader van de TRIPS-onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie worden geregeld.

5. Voorstellen voor de actiegebieden en mogelijke toepassingen

De hier gegeven voorbeelden beogen het belang aan te tonen van ruimtetechnologietoepassingen voor de Europese economie en samenleving. Al deze toepassingen vergen niet noodzakelijk een specifiek optreden van de Commissie.

5.1. Landbouw

Deze sector leent zich met name voor aardobservatie vanuit de ruimte, waarbij op mondiale schaal onderzoek kan worden verricht naar de culturen die het best zijn aangepast aan de specifieke chemische en fysieke kenmerken van elke grondsoort. Voorts kunnen satellieten worden ingeschakeld om door de mens veroorzaakte milieuverontreiniging op te sporen, alsmede om schade door zwermen insecten of andere parasieten te voorkomen.

5.2. Meteorologie

Ruimteonderzoek kan een cruciale rol spelen (en speelt die reeds) bij het opsporen, analyseren en voorkomen van meteorologische verschijnselen over zeer uitgestrekte gebieden; in dit verband dient werk te worden gemaakt van de verdere technologische ontwikkeling van satellieten met efficiëntere sensoren waardoor de gegevens beter kunnen worden verwerkt en doeltreffender kunnen worden verspreid.

5.3. Visserij

Observatie van de zeeën via satelliet kan de visserij sterk ten goede komen daar aldus nuttige aanwijzingen over

de samenstelling en mobiliteit van het visserijbestand kunnen worden verkregen, wat een duurzame exploitatie van dat bestand mogelijk maakt.

5.4. Wetenschap

Dit is een van de fundamentele drijfveren van de ontwikkeling van de ruimtevaartindustrie. De Commissie hecht het meeste belang aan de louter commerciële doelstellingen en schenkt onvoldoende aandacht aan de spin-offs van de zuiver wetenschappelijke doelstellingen, waarvan zij het beheer tot op heden volledig aan ESA overlaat. Zij laat aldus de kans verloren gaan om het beperkte menselijk potentieel en de schaarse financiële middelen optimaal in te zetten voor de ontwikkeling op lange termijn van deze specifieke sector, alsmede om de sector de nodige industriële gerichtheid en „wendbaarheid” te geven. In dit verband is het zaak de deelneming van de Europese industrie aan het internationale ruimtestation te ondersteunen gezien de spin-offs, niet alleen op industrieel gebied (metallurgie, biochemie, farmacologie, micro-elektronica, telecommunicatie) maar ook op het gebied van wetenschappelijke innovaties.

5.5. Voorkomen van natuurrampen en interventiebeleid

Ruimtesystemen kunnen in sommige gevallen eerst en vooral preventief, en vervolgens ook bij het nagaan van de gevolgen van natuurrampen voor de infrastructuur, een cruciale rol spelen op het gebied van teledetectie en communicatie, ten einde een doeltreffend optreden op de grond mogelijk te maken.

5.6. Bestrijding van fraude

Tot dusver is weliswaar zeer doeltreffend, maar veel te weinig gebruik gemaakt van satellieten om fraude tegen te gaan en misdaad te bestrijden (b.v. illegale activiteiten, onrechtmatig storten van verboden giftig afval, clandestiene immigratie, drugsproductie en -handel, ontbossing, gevaarlijke of illegale bedrijfsvestigingen, enz.).

5.7. Milieu

Aardobservatie via satelliet zal de komende jaren een bijzondere rol spelen in de verdere verbetering van de milieumstandigheden door:

- a) het grondgebied preciezer in kaart te brengen;
- b) op de bronnen van verontreiniging in gebieden met grote woondichtheid toezicht te houden;
- c) op de waterstand over uitgestrekte gebieden toezicht te houden;
- d) op klimaatveranderingen (broeikaseffect, woestijnvorming, ontbossing, enz.) toezicht te houden.

5.8. *Mobiliteit*

Het is algemeen bekend dat de mobiliteit (verkeer in de lucht, over zee en te land) op zowel continentaal als mondiaal vlak op uniforme wijze doeltreffend kan worden controleerd en beheerd door multimodale en multifunctionele satellietssystemen. Aangezien er thans geen adequate diensten voor plaatsbepaling, communicatie en veiligheid beschikbaar zijn, zou een desbetreffend project een gedegen industrieel en technologisch Europees alternatief bieden voor het overwicht van de VS op dit gebied. Een minstens op Europees niveau uitgewerkte duidelijke regelgeving (radiofrequenties, normen, compatibiliteit en interoperabiliteit van de gebruikersterminals) zal ongetwijfeld de industriële ontwikkelingen en de diensten bevorderen, niet alleen op het gebied van zee- of luchtnavigatie maar ook op dat van het wegvervoer. Het productieve-ontwikkelingspotentieel is beslist hoog, met name wat de gebruikersterminals en de diensten met toegevoegde waarde betreft. Deze belangrijke thema's werden ook reeds in het document dat het ESC over de luchtvaartsector heeft uitgebracht, aan de orde gesteld.

5.9. *Telecommunicatie*

Satellieten kunnen dankzij hun specifieke karakteristieken om via breedband (multimediatplatforms) met een hoge informatiedichtheid telecommunicatiediensten te verstrekken in het hele te bestrijken (continentaal) gebied, zelfs afzonderlijke gebruikers bereiken die via

netwerken over land niet kunnen worden bereikt. Met name mobiele communicatiediensten kunnen veel doeltreffender via satelliet worden verspreid dan via cellulaire netwerken over land.

5.9.1. Satellieten zijn bovendien bij uitstek „supranationale” instrumenten die verbindingen tussen gebruikers van verschillende landen bevorderen, los van de verschillende beheerssystemen voor de afzonderlijke netwerken over land.

5.10. *Lanceerdiensten*

Opgemerkt zij dat, als de EU een en ander doeltreffender wil coördineren, zij de inspanningen die worden geleverd om de positie van de Europese ruimtevaartindustrie in de thans bestreken marktsegmenten te behouden, moet ondersteunen. Voorts is het zaak het aanbod aan lanceerraketten te verruimen naar gelang van de vooruitzichten op de markt; hierbij zij met name gedacht aan herbruikbare lanceerraketten en middelgrote tot kleine lanceerraketten, die tegemoet komen aan de stijgende behoeften aan afzonderlijke lanceringen van kleine en middelgrote satellieten voor specifieke opdrachten.

5.11. *„Dual use” producten*

Het zou een goede zaak zijn de talrijke resultaten van militaire studies (b.v. van de WEU en de NAVO), waarin doeltreffende systemen voor observatie, toezicht en multimodale communicatie worden gepresenteerd, ook voor civiele doeleinden te gebruiken.

Brussel, 29 januari 1998.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité voor de Regio's — De Europese lucht- en ruimtevaartindustrie: Strijd om het behoud van een plaats op de wereldmarkt”

(98/C 95/04)

De Commissie heeft op 30 september 1997 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sepi.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 28 januari 1998) het volgende advies uitgebracht dat met 112 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie brengt met deze mededeling een brede discussie over de Europese lucht- en ruimtevaartindustrie op gang. Op basis hiervan wil zij een industriebeleid uitstippelen dat het concurrentievermogen en de rol van de sector op de wereldmarkt kan vergroten.

1.2. Het fundamentele belang van deze sector is evident. Wil hij echter de beslissende rol binnen de Europese industrie kunnen spelen die hem toekomt, dan is daarvoor een politieke inspanning van de kant van de regeringen van de lid-staten vereist.

1.3. De mededeling komt op een zeer gunstig moment en sluit goed aan op de mededeling over de defensie-, lucht- en ruimtevaartindustrie.

1.4. Wij leven in een tijd waarin de lucht- en ruimtevaartindustrie te maken heeft met ingrijpende interne en internationale veranderingen op het gebied van financiering, herstructurering van bedrijven en productiestructuren, en technologische innovatie⁽¹⁾.

1.5. Het ESC heeft reeds eerder adviezen uitgebracht over de uitdagingen van de defensie-⁽²⁾ en ruimtevaartindustrie⁽³⁾, en beperkt zich in dit advies met name tot de problemen van de luchtvaartindustrie⁽⁴⁾. Wel wijst het

erop dat de drie sectoren nauw met elkaar verband houden, omdat de bedrijven en de technologische ontwikkeling ervan sterk op elkaar lijken, maar ook omdat alle drie sectoren een historische fase met ingrijpende veranderingen doormaken.

1.6. De Commissie heeft op het juiste moment ingezien dat de mondiale context voor de vliegtuigbouw alsmaar zorgwekkender wordt:

- a) verscherping van de internationale concurrentie;
- b) vermindering van de overheidsfinancieringen;
- c) technologische innovatie en marktdynamiek.

1.7. De ondernemingen moeten d.m.v. de institutionele steun van de lid-staten en de Europese Unie de middelen worden aangereikt om de huidige moeilijkheden te boven te komen en de luchtvaartsector weer de rol van economische motor te geven die in de voorafgaande decennia zo kenmerkend voor deze sector was.

1.8. Het ESC is in dit verband erg ingenomen met de verklaring van december 1997, waarbij de Europese vliegtuigbouwers van Airbus zich ertoe hebben verbonden om uiterlijk in april 1998 een duidelijk reorganisatieplan te presenteren. Het ESC beschouwt deze verklaring als een eerste teken van de politieke wil van de regeringen, die tot andere bedrijfstakken en sectoren dient te worden uitgebreid.

2. De mededeling van de Commissie

2.1. De Commissie begint met de vaststelling dat, gezien de huidige marktstructuur, op termijn slechts een klein aantal constructeurs van wereldformaat hun concurrentievermogen en hun commercieel succes op peil zullen weten te houden.

⁽¹⁾ Op 12 november 1997 heeft de Commissie een Actieplan voor de defensie-industrie goedgekeurd, dat ook op deze sector van invloed zal zijn.

⁽²⁾ Advies van het ESC over de Mededeling van de Commissie „Uitdagingen voor de Europese defensie-industrie” — Een bijdrage voor actie op Europees niveau — PB C 158 van 26.5.1997, blz. 32.

⁽³⁾ Advies van het ESC over de Mededeling van de Commissie „De Europese Unie en de ruimtevaart: bevordering van toepassingen, markten en industrieel concurrentievermogen”.

⁽⁴⁾ Met de luchtvaartindustrie wordt zowel de productie van vliegtuigen als de productie van helicopters bedoeld.

2.2. Tegenwoordig wordt de wereldmarkt voor grote civiele vliegtuigen beheerst door twee grote constructeurs, namelijk Boeing-McDonnell Douglas met een marktaandeel van 70 % en Airbus met een marktaandeel van 30 %.

2.3. In de mededeling wordt gewezen op de toenemende complexiteit van de luchtvaartproducten en de daarmee gepaard gaande stijging van kosten en financiële risico's, waardoor maar heel weinig bedrijven de vereiste draagkracht hebben om deze lasten werkelijk aan te kunnen. Als gevolg daarvan zijn in geen enkele lid-staat de voorwaarden aanwezig om op eigen houtje de uitdaging te kunnen aangaan.

2.4. In de VS, waar een vergelijkbare situatie heerste, worden dan ook enorme fusies van bedrijven ondernomen, zodat de Amerikaanse luchtvaartindustrie rond drie grote polen zal zijn geconcentreerd: Lockheed Martin, Boeing-McDonnell Douglas en Raytheon.

2.5. Deze fusies zorgen niet alleen voor de noodzakelijke vereenvoudiging van de managementkeuzen en financiële soliditeit, maar maken ook dat de bedrijven beter opgewassen zijn tegen conjunctuurschommelingen op de burgerluchtvaartmarkt en optimaal gebruik van de synergie tussen de verschillende deelsectoren kunnen maken.

2.6. In een analyse van de Amerikaanse situatie ten opzichte van de Europese situatie wijst de Commissie op de volgende voordelen van de Amerikaanse aanpak:

- a) defensie-investeringen komen ook civiele doeleinden ten goede, vooral bij duale producten en investeringen in O&O;
- b) één regelgevingskader en een geheel voltooide interne markt;
- c) politieke en handelssteun bij de export op de wereldmarkt.

2.7. Tegenover deze situatie en de komst van nieuwe concurrenten uit derde landen (Brazilië, Japan, China, enz.) is de Europese industrie nog altijd versnipperd en verspreid; met haar kleinschalige structuren is zij niet in staat adequaat te reageren op de stroomlijning en concentratie die met name in de VS aan de gang is.

2.8. Nadat de Commissie het belang van deze industrie voor de economische en technologische ontwikkeling en de werkgelegenheid in Europa heeft onderstreept, stelt zij maatregelen voor die zij nodig acht om aan deze situatie het hoofd te bieden.

2.9. De Commissie benadrukt dat de tot nu toe genomen of toekomstige internationale samenwerkingsinitiatieven tussen bedrijven uit meerdere lid-staten, volledig tekort schieten om de Europese industrie concurrentievermogen, autonomie en een mondiale rol te verschaffen en dat nationale oplossingen niet geloofwaardig zijn.

2.10. Daarom stelt zij voor Europese groeperingen van bedrijven op te richten, volgens haar de enige oplossing om het concurrentievermogen op een bepaald niveau te brengen, zoals de ervaringen met Airbus laten zien. De Commissie stelt de vraag wat de meest realistische en veelbelovende oplossing is binnen een overkoepelende concentratie van multisectorale groepen.

2.11. De Commissie lijkt een voorkeur te hebben voor een groepering per technologische sector, niet omdat zij de voordelen van een allesomvattende formule niet inzielt, maar omdat deze oplossing in de huidige situatie de meest realistische en voldoende doeltreffende is.

2.12. Ook deze oplossing vergt echter een enorme herstructureringsinspanning, die zo veel mogelijk door de lid-staten en de Unie dient te worden gesteund, door O&TO te financieren en te zorgen voor een gunstig institutioneel en regelgevingskader.

2.13. Tenslotte moeten op Europees niveau bijzondere stappen worden ondernomen om de commerciële activiteiten van de Europese luchtvaartindustrie in de wereld te ondersteunen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het ESC is verheugd over dit document, dat als geroepen komt nu de vliegtuigbouwsector een zeer moeilijke tijd doormaakt. Het is van mening dat de nationale industrieën over het algemeen niet in staat zijn de mondiale concurrentie op eigen houtje het hoofd te bieden.

3.2. Het kan echter niet nalaten erop te wijzen dat de Europese industrie reeds vóór de fusie tussen Boeing en McDonnell Douglas gekenmerkt werd door een versnippering tussen lid-staten en binnen de lid-staten tussen ondernemingen, waarvoor een oplossing moest worden gevonden.

3.3. De Commissie heeft een beknopte en moedige mededeling uitgebracht, waarin zij duidelijke keuzen inzake het industriebeleid aangeeft, met een helderheid die in andere Commissiedocumenten vaak ontbreekt.

3.4. De mededeling sluit perfect aan op de vorige mededelingen over de defensie- en de ruimtevaartindustrie in de strikte zin van het woord, waardoor het nauwe verband tussen deze sectoren terecht op de voorgrond wordt geplaatst.

3.5. Het ESC wenst dit verband nog eens te benadrukken, en wijst erop dat dit zo moet blijven wil de luchtvaartindustrie, die door sterke conjunctuurschommelingen gekenmerkt wordt, het hoofd boven water kunnen houden.

3.6. Wel merkt het ESC op dat de productie van gevechtsvliegtuigen niet tot in lengte van dagen deze traditionele rol kan vervullen, en dat de ruimtevaartsector gezien haar omvang moeilijk in deze leemte kan voorzien. Daarom is het erg belangrijk dat zodanig grote

industriële structuren tot stand worden gebracht dat schommelingen in de productiecycli kunnen worden opgevangen.

3.7. Het ESC is het eens met de noodzaak van concentratie en erkent dat een Europese lucht- en ruimtevaartindustrie moet worden opgebouwd, niet alleen vanwege de door de Commissie aangevoerde argumenten maar ook omdat deze sector een belangrijke rol speelt voor het behoud en de toename van kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid, die essentieel is voor het evenwicht in de samenleving en het concurrentievermogen van de Europese economie.

3.8. De Commissie verzuimt er in haar mededeling op te wijzen dat industriële projecten geflankeerd moeten worden door een sterk beleid voor een homogene Europese beroepsopleiding. In het kader van de Structuurfondsen zouden middelen moeten worden uitgetrokken ter bevordering van een brede opleidingsactiviteit, zowel voor jongeren die in de luchtvaartindustrie willen werken als voor de bijscholing van personeel dat reeds in die sector werkzaam is.

3.9. Daarnaast is het zeer belangrijk dat het niveau van de afstudeerrichtingen vliegtuigbouwkunde in Europa geharmoniseerd wordt, eventueel door gebruik te maken van „thematische netwerken”, zoals in andere sectoren al is gebeurd.

3.10. Het herstructureringsproces zal zeker belangrijke sociale gevolgen hebben, misschien zelfs in sommige regio's met een ontwikkelingsachterstand. De Europese Unie moet een beroep doen op haar Structuurfondsen om de herplaatsing van werknemers en hun omscholing te vergemakkelijken.

3.11. De financiering van de herstructureringsprocessen d.m.v. bestaande of nog te creëren communautaire instrumenten kan in deze fase van doorslaggevend belang zijn, ook al omdat de luchtvaartindustrie in andere landen hierbij eveneens gesteund wordt (zoals in de VS, waar volgens schattingen zonder overheidssteun slechts 20 % van de herstructureringen zouden hebben plaatsgevonden, en in Japan).

3.12. De Commissie wordt verzocht een steeds krachtigere impuls te geven aan het vaststellen van gemeenschappelijke technische vereisten en van regelgeving voor beheer en veiligheid van de luchtvaartnavigatie. Bovendien moet worden gestreefd naar een vlotte harmonisatie van de geldende internationale voorschriften (in Europa, de Verenigde Staten en derde landen). Zouden Europa en de Verenigde Staten gezamenlijk technische normen ontwikkelen, dan zou de werklast zeker kunnen verminderen en zou dubbel werk worden voorkomen.

3.13. Om het handelsbeleid doeltreffender te maken, is het zaak dat Europa in de wereld, niet alleen op het gebied van de defensie-industrie, maar ook op dat van de vliegtuigbouw- en ruimtevaartindustrie, enz., met een eigen identiteit voor de dag komt.

3.14. Het ESC stemt volledig in met een nieuwe strategische planning, die middels een dialoog met de industrie wordt vastgesteld en toegerust wordt met nieuwe managementfuncties voor O&O op Europees niveau. Dit is inderdaad een van de sleutelementen voor de lucht- en ruimtevaartindustrie (burgerlijke en militaire luchtvaartuigen en ruimtevaartuigen).

3.15. Het ESC herhaalt wat het reeds in zijn adviezen over de defensie- en ruimtevaartindustrie heeft gezegd, nl. dat herstel in deze sector alleen mogelijk is indien de lid-staten zich eensgezind opstellen, gemeenschappelijke economische doelstellingen willen nastreven en ermee instemmen om daartoe hun instrumenten ter beschikking te stellen.

3.16. Met het oog op de uitbreiding van de EU dient tevens rekening te worden gehouden met problemen en mogelijkheden die zouden kunnen ontstaan naar aanleiding van de toetreding van nieuwe (Oost-Europese) landen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Uit het Commissiedocument en de ervaringen in de VS en met Airbus komt duidelijk naar voren dat er behoefte is aan uniforme industriële structuren, zodat fusie inderdaad als einddoel moet worden gezien. Maar tegenwoordig zijn fusies tussen bedrijven uit verschillende Europese landen nog zeer problematisch. De invoering van het statuut van de Europese vennootschap is voor deze sector dan ook van groot belang, ondanks de moeilijkheden die daaromtrent zijn gerezen.

4.2. Een industriële structuur die op drie grote groepen is gebaseerd (luchtvaartuigen, motoren en apparatuur) biedt talrijke voordelen, maar draagt er in feite toe bij dat in iedere groep een „Europese kampioen” ontstaat, wat de flexibiliteit negatief kan beïnvloeden en kan leiden tot een overdreven verticalisering. Dit lijkt echter noodzakelijk om tot een structuur te komen die de concurrentie op de wereldmarkt aankan.

4.3. Om het systeem toch flexibel te houden en de werkgelegenheid te doen stijgen, zou een netwerk van kleine en middelgrote Europese bedrijven moeten worden opgezet. Hierdoor kan een aanzienlijk deel van de productie worden gedecentraliseerd en kunnen ook andere sectoren van de technologische ontwikkelingen profiteren. Tijdens de Werkgelegenheidstop in Luxemburg werd overigens ook al gewezen op de behoefte om technologie-intensieve kleine en middelgrote bedrijven voldoende te steunen, en werden adequate financieringsmaatregelen voorgesteld.

4.3.1. In dit verband kan het ook van groot belang zijn synergie-effecten op te wekken door samenwerking met universiteiten en onderzoekscentra aan te moedigen.

4.4. Gedurende deze overgangsfase zal constant worden gestreefd naar een hoog niveau van efficiency en een groot concurrentievermogen ten opzichte van de belangrijkste concurrenten, door tijdig over te gaan tot herstructureringen en door gemeenschappelijke doelstellingen en een gemeenschappelijk handelsbeleid vast te leggen.

4.5. De EU-instellingen en de lid-staten dienen een krachtige impuls te geven aan de oprichting van een Europese instantie voor de veiligheid van het luchtvervoer en een geïntegreerd luchtverkeersleidingssysteem, en tevens te zorgen voor hoogwaardige infrastructuren aan de grond die aan de toekomstige vereisten voldoen.

4.6. Daarnaast dient speciale aandacht te worden geschonken aan activiteiten op het gebied van milieu-beleid, vooral m.b.t. luchthavens en omringende gebieden, door technologieën te ontwikkelen die zowel de luchtvervuiling als de geluidsoverlast kunnen verminderen.

4.7. De middelen die thans in de specifieke programma's voor O&O beschikbaar zijn, moeten worden opgevoerd, hetgeen met name in het vijfde kaderprogramma van de EU zijn beslag moet krijgen. Bovendien speelt de overdracht van technologie van de militaire naar de civiele sector en vice versa, door het steunen van onderzoek naar duale producten, een doorslaggevende rol. Verder is het van belang dat gemeenschappelijke onderzoeksprogramma's worden gelanceerd die op Europees niveau worden gecoördineerd; hiervoor moet onder meer gebruik worden gemaakt van de middelen uit de nationale programma's van de lid-staten, en moeten nieuwe communautaire instrumenten worden ontwikkeld.

4.8. Ter ondersteuning van nieuwe Europese ondernemingen die onlangs uit herstructureringen zijn voortgekomen, zou de Europese Unie moeten overwegen gemeenschappelijke programma's te financieren, bijvoorbeeld t.b.v. een geïntegreerd controle- en beheersysteem (multidisciplinair, zee-lucht-aarde-ruimte) voor de veiligheid in heel Europa; een systeem voor het militaire/civiele luchtvervoer (FLA); een systeem voor satellietnavigatie.

4.9. Kijkt het ESC ten slotte naar de drie sectoren (defensie, ruimte en luchtvaart) als één geheel, dan is het van mening dat de EU, wil zij gelijke tred kunnen houden met het Amerikaanse industriebeleid in sectoren die aanzienlijke institutionele en financiële steun vereisen, instrumenten in het leven moet roepen voor de financiering van projecten en voor het moduleren van de overheidsuitgaven in Europa. Dat vraagt om een verdieping van het Europese politieke integratieproces.

4.10. Er dient in ieder geval voor te worden gezorgd dat de markten voor overheidsopdrachten nog doeltreffender worden geliberaliseerd, zodat de Europese lucht- en ruimtevaartindustrie van nieuwe afzetmogelijkheden kan profiteren.

4.11. Het ESC is verheugd over de raadpleging door de Commissie inzake het nieuwe document over de defensie-industrie⁽¹⁾ en wenst tevens te worden geraadpleegd over de follow-up van de initiatieven ter ondersteuning van de lucht- en ruimtevaartindustrie.

(1) 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: „Tenuitvoerlegging van de strategie van de Unie inzake de defensie-industrie” (COM(97) 583 def.).

Brussel, 28 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Monetair Instituut en het Economisch en Sociaal Comité getiteld ‘Het versterken van het vertrouwen van de cliënt in elektronische betaalinstrumenten in de interne markt’”

(98/C 95/05)

De Commissie heeft op 4 augustus 1997 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Burani.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 28 januari 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór, 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Voorwoord

1.1. De snelle ontwikkeling van de technologie en de toepassingen daarvan op economische activiteiten heeft radicale vernieuwingen op alle terreinen en met name op dat van de betaalsystemen en -instrumenten teweeg gebracht. Er zijn open systemen gecreëerd, zoals Internet, en een groot aantal gesloten systemen, die vaak zo zijn gestructureerd dat zij aan bestaande of nog op te richten systemen kunnen worden gekoppeld. Het mondiale communicatienetwerk, waarop tegen steeds lagere kosten verbindingen tot stand kunnen worden gebracht, is het stadium van de landsgrenzen intussen al lang ontgroeid: nog voordat hierover internationale afspraken zijn gemaakt, is de „wereldmarkt” een realiteit.

1.2. De Commissie houdt deze ontwikkelingen nauwlettend in het oog, hetgeen valt toe te juichen: vooral de laatste tijd toont zij zich gevoelig voor de problemen van de samenleving en de markt, met het doel om de snelle groei van de informatiemaatschappij op harmonieuze en gecoördineerde wijze te laten verlopen. Tegen de achtergrond van het feit dat derde landen als Japan en vooral de Verenigde Staten een voorsprong hebben op het gebied van onderzoek, industriële productie en soms ook op het gebied van toepassingen⁽¹⁾, wil de Commissie een wet- en regelgevingskader creëren waarbinnen Europa haar eigen beleid kan uitstippelen waarmee zij de eersterangs positie kan innemen die haar toekomt.

1.3. Op het specifieke terrein van de toepassingen heeft de Commissie een uiterst belangrijke mededeling gepubliceerd, getiteld „Een Europees initiatief op het gebied van de elektronische handel”⁽²⁾, waarin zij uiteenzet welke strategische en regelgevende activiteiten dienen te worden ontplooid wil de Europese handel van de „nieuwe” technologieën kunnen profiteren. In dit document wordt een verband tussen elektronische han-

del en betaalsystemen gelegd: de Commissie beschouwt deze systemen terecht als „sleutelsector” van de mondiale interoperabiliteit⁽³⁾.

1.4. Alle soorten betalingen vormen in hun totaliteit een op zichzelf staand systeem, dat los staat van de andere systemen aangezien het een volledig gamma producten en toepassingen omvat die niet alleen met de handel maar ook met diverse andere sectoren verband houden (zoals kapitaal-, wissel-, en effectenmarkten). De afzonderlijke markten verschillen van elkaar qua kenmerken en strekking, maar hebben één ding gemeen: het publiek dat er uiteindelijk gebruik van maakt, dient goed te worden beschermd. Het toezicht op de soliditeit van het systeem en van de afzonderlijke financiële instellingen is aan de centrale banken en andere openbare lichamen toevertrouwd; maar daarnaast moet ook het gedrag van de afzonderlijke actoren jegens de consumenten aan toezicht worden onderworpen. Wat dit laatste aspect betreft, toont de Commissie zich voortvarend; de onderhavige mededeling is daarvan het duidelijke bewijs.

1.5. De mededeling schetst de ontwikkeling in de gedachtegang van de Commissie op het gebied van elektronische betaalmiddelen en -systemen, vooral t.a.v. de betrekkingen tussen uitgevers en gebruikers van elektronische betaalinstrumenten. De mededeling wordt afgesloten met een Aanbeveling, waarin de bepalingen van een vorige Aanbeveling⁽⁴⁾ die in het verleden hun nut hebben bewezen, worden bijgewerkt en op nieuwe producten worden toegespitst.

2. Inleiding

2.1. Sinds de eerste mededeling [januari 1987⁽⁵⁾] zijn inmiddels tien jaar verstreken: een betrekkelijk korte

⁽¹⁾ Zie de mededeling van de Commissie „Het concurrentievermogen van de Europese informatie- en communicatietechnologie (ICT- industrie)”, COM(97) 152 def. van 16 april 1997; advies van het ESC: PB C 19 van 21.1.1998, blz. 1.

⁽²⁾ COM(97) 157 def. van 16 april 1997, PB L 208 van 2.8.1997, paragrafen 47 tot 49, advies van het ESC van 29 oktober 1997, PB C 19 van 21.1.1998.

⁽³⁾ Zie de in voetnoot 1 genoemde mededeling (samenvatting, paragraaf II), en de in paragraaf 1.3 geciteerde mededeling.

⁽⁴⁾ Aanbeveling 88/590/EEG van de Commissie van 17 november 1988 inzake betaalsystemen en met name de betrekkingen tussen de kaarthouder en de verstrekker van de kaart, PB L 317 van 24.11.1988.

⁽⁵⁾ „Een kans voor Europa: de nieuwe betaalkaarten”, COM(86) 754.

periode die echter wordt gekenmerkt door een stormachtige ontwikkeling van instrumenten die destijds als „nieuw” werden beschouwd (kredietkaarten en betaalkaarten) en de opkomst van nog andere (thuisbankieren, oplaadbare kaarten) die aanvankelijk nog niet bestonden of zich in een experimentele fase bevonden. Tegenwoordig maken de meeste burgers en economische subjecten dagelijks gebruik van andere betaalwijzen dan contant geld; in 1995 was het aandeel van deze betaalwijzen al gemiddeld 13,5 % van het totale aantal betalingstransacties in Europa, waarbij dit percentage in sommige landen aanzienlijk hoger lag.

2.2. De Commissie maakt in het document onderscheid tussen twee afzonderlijke categorieën „innovatieve producten” die in de loop der tijd zijn ingevoerd:

- producten met „bankrekeningtoegang”: instrumenten die toegang op afstand bieden tot rekeningen bij financiële instellingen; tot deze categorie behoren zowel toepassingen voor telefonisch en thuisbankieren⁽¹⁾ als de traditionele betaalkaarten;
- op „elektronisch geld” gebaseerde producten: instrumenten waarop de geldwaarde in elektronische vorm is opgeslagen; hiermee worden oplaadbare magneetstrip-, chipkaarten en computergeheugens (e-geld of cyber-geld) bedoeld.

2.3. Het Economisch en Sociaal Comité is van mening dat een dergelijke indeling weliswaar belangrijk is voor de regelgeving, maar dat deze tekortschiet aangezien niet duidelijk is tot welke categorie de door banken uitgegeven oplaadbare kaarten behoren. Met deze kaarten kan op afstand toegang tot een bankrekening worden verkregen, ook al beperkt deze toegang zich tot de fase van het opladen: wat dat betreft vallen deze instrumenten onder de categorie „producten met bankrekeningtoegang”. Tijdens de fase van het gebruik bieden deze kaarten echter geen enkele toegang tot de rekening.

2.4. Ten aanzien van de toegang tot de rekening merkt het Comité op dat in het Commissiedocument slechts één keer over „rekeningen bij financiële instellingen”⁽²⁾ wordt gesproken, namelijk bij de in paragraaf 2.2 genoemde indeling. Alle andere keren dat het onderwerp ter sprake komt, evenals in de Aanbeveling zelf, wordt gesproken over „rekeningen”, zonder verdere precisering. Aangezien het in bewaring nemen van tegoeden en dus ook het openen van rekeningen is voorbehouden aan naar behoren gemachtigde financiële instellingen⁽³⁾, dient te worden verduidelijkt of de toevoeging expres is weggelaten of dat met de term „rekening” altijd naar rekeningen bij financiële instellingen wordt verwezen. Deze verduidelijking is van fundamenteel belang om te begrijpen of „kaarten met bankrekeningtoegang” alleen verwijzen naar kaarten die door banken worden uitgegeven of eventueel ook op kaarten die door niet-bancaire instellingen worden uitgegeven. Aangezien het in bewa-

ring nemen van tegoeden door deze laatste categorie vooralsnog illegaal is, houdt het Comité het op de eerste interpretatie.

2.5. De Commissie wijst erop dat aan het eind van het volgende decennium een groot deel van de detailhandel via Internet zal verlopen, waardoor de concurrentiedruk op financiële instellingen steeds groter wordt om steeds eenvoudiger, veiliger en doeltreffender betaalmiddelen aan te bieden. Wil Europa de uitdaging met de VS aangaan, zoals in de mededeling over elektronische handel wordt bevestigd, dan moet volgens het Comité de uitbreiding van de handelsstromen op Internet en vergelijkbare netwerken veel eerder dan aan het eind van het volgende decennium haar beslag hebben gekregen. Wat de veiligheid betreft, is duidelijk vooruitgang geboekt met de goedkeuring van het SET-systeem (Secure Electronic Transactions); andere innovaties worden momenteel uitgevoerd of zijn gepland. Bovendien moeten de betaalmiddelen steeds voordeliger worden, niet alleen ten gevolge van de concurrentie tussen financiële instellingen onderling maar ook van de concurrentie tussen aanbieders van diensten op het netwerk.

3. Toepassingsgebied en inhoud

3.1. Zoals in paragraaf 1.3 al even werd aangestipt, legt de Commissie een verband tussen betaalmiddelen en elektronische handel, waarbij zij benadrukt dat veilige en doorzichtige systemen de overschakeling op de gemeenschappelijke munt zullen vergemakkelijken. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn advies over het „Groenboek betreffende de wijze van invoering van één munteenheid”⁽⁴⁾, waarin het er bij de Commissie op aandrong het gebruik van kaarten te stimuleren, aangezien deze „een eenvoudiger en flexibeler systeem” vormen. Dit verzoek is nog steeds geldig: er dient te worden voorkómen dat hogere kosten en/of bureaucratische rompslomp het kaartgebruik van de consumenten verhinderen of afremmen.

3.2. De Commissie onderscheidt vier prioritaire actieterreinen op het gebied van betaalsystemen: (i) het totstandbrengen van een kader voor toezicht op de uitgevende instellingen, (ii) het winnen van het vertrouwen van de consument, (iii) het vaststellen van duidelijke mededingingsregels, en (iv) het zorgen voor een betere beveiliging en het aanpakken van fraude. Het tweede actieterrein komt aan de orde in de bij de mededeling gevoegde Aanbeveling. Voor de overige actieterreinen zijn korte-termijnprogramma's opgezet die het regelgevingskader van de betaalsystemen compleet moeten maken, althans totdat de verdere ontwikkelingen een herziening nodig maken.

3.3. Het eerste actieterrein betreft het totstandbrengen van een geschikt kader voor toezicht op de uitgifte

⁽¹⁾ Thuisbankieren („home banking”): toegang tot de rekening d.m.v. een personal computer (Minitel in Frankrijk); telefonisch bankieren: toegang tot de rekening d.m.v. de telefoon.

⁽²⁾ COM(97) 353, Inleiding blz. 2.

⁽³⁾ Zie de eerste en tweede Bankrichtlijn, 77/780/EEG en 89/646/EEG.

⁽⁴⁾ Advies van het ESC van 26 oktober 1995, paragraaf 5.4.3.3, PB C 18 van 22.1.1996.

van elektronisch geld, teneinde de stabiliteit en solvabiliteit van de uitgevende instellingen te waarborgen. Nog vóór eind 1997 zal ter zake een richtlijnvoorstel worden gepresenteerd. Zolang het Comité het voorstel nog niet heeft gezien, wenst het hier niet verder op in te gaan; wél wil het er nu al op wijzen dat de richtlijn moet uitgaan van het principe dat bescherming van de consument voorop moet staan. De munt die door de staat wordt uitgegeven, geniet het absolute vertrouwen van de consument; hetzelfde moet gelden voor elektronisch of virtueel geld. De soliditeit van de uitgevende instellingen, hun vermogen om hun verplichtingen jegens consumenten en handelaren na te komen, en de doeltreffendheid van het toezicht mogen in geen geval in twijfel worden getrokken.

3.4. Een ander actieterrein is gericht op een duidelijke toepassing van de mededingingsregels, zodat een juist evenwicht wordt bereikt tussen interoperabiliteit en een gezonde en levendige concurrentie. De interoperabiliteit tussen verschillende betaalinstrumenten hangt af van de technische en operationele compatibiliteit van de instrumenten, die op haar beurt weer afhangt van afspraken tussen exploitanten. In de loop van 1998 zal de Commissie een document presenteren dat als leidraad moet dienen voor financiële instellingen, handelaren en consumenten. Het Comité wijst op de inhoud van artikel 85, lid 3 van het Verdrag, dat in deze materie als leidraad moet gelden: iedere overeenkomst dient te worden beoordeeld op zijn voordelen voor de markt, zowel op het stuk van de technische vooruitgang als in de vorm van minder lasten en meer veiligheid voor de consument.

3.5. Ten slotte is er nog het actieterrein gericht op het aanpakken van de risico's van fraude en vervalsing, door voor een betere beveiliging te zorgen. De Commissie wijst erop dat elektronische betaalmiddelen zo veilig mogelijk moeten zijn. Hiervoor zijn geen verdere stimulansen nodig, aangezien het fraudeprobleem toch al het belangrijkste punt van zorg is van de uitgevende instellingen. Ondanks enorme investeringen in onderzoek en praktische oplossingen, zoals blijkt uit de jaarrekeningen van deze instellingen, bedraagt het verlies jaarlijks honderden miljoenen dollars. Zonder dat de uitgevende instellingen hun aandacht mogen verslapen, moet de oplossing echter elders worden gezocht.

3.6. Het Comité heeft zich in het verleden al over dit onderwerp uitgesproken: de grenzen van de intrinsieke veiligheid worden bepaald door de hiermee samenhangende kosten en door het feit dat criminele organisaties over indrukwekkende middelen beschikken om de veiligheidsmaatregelen te omzeilen. Hun doel is niet alleen zich d.m.v. fraude te verrijken, maar ook om geld dat afkomstig is uit illegale activiteiten, wit te wassen. Er moet dus niet zozeer worden gestreefd naar intrinsieke veiligheid — die is nu al bevredigend — maar eerder naar bestrijding van criminele organisaties.

3.7. In zijn advies over het „Groenboek betreffende de praktische aspecten van de invoering van de gemeen-

schappelijke munt”⁽¹⁾ onderstreepte het Comité dat fraude met geld en alternatieve betaalwijzen met „een geheel nieuwe aanpak” moet worden bestreden: niet langer een strijd tegen vervalsing of fraude, maar een strijd tegen de georganiseerde misdaad. In een later advies is dit idee — en het verzoek aan de Commissie — nog eens herhaald⁽²⁾.

3.8. De Europese Raad van Amsterdam heeft een Actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit⁽³⁾ goedgekeurd, waarin hij er bij Commissie en Raad op aandringt, vóór het eind 1998 initiatieven te ontplooiën op het gebied van betaalinstrumenten, inclusief de elektronische.⁽⁴⁾ Het Comité stelt tevreden vast dat de door hem voorgestelde aanpak overeenstemt met die van de Raad, maar vraagt zich wel af of er anderhalf jaar voor nodig zijn om alleen maar een ontwerpplan op te stellen. De Commissie heeft op de uitnodiging van de Raad gereageerd door te verklaren dat zij „de nood voor een initiatief op dit gebied naar waarde zal schatten”: dit is veel te voorzichtig geformuleerd, hetgeen slecht te rijmen valt met de overduidelijke — en dringende — noodzaak van een adequate wetgeving.

3.9. Ten slotte kondigt de Commissie aan dat zij overweegt de eerdere Aanbeveling⁽⁵⁾ inzake de betrekkingen tussen financiële instellingen, handelaren en consumenten te wijzigen. Een herziening kan inderdaad noodzakelijk worden gelet op de recente en op stapel staande ontwikkelingen.

4. Richtsnoeren voor uitgevende instellingen en gebruikers

4.1. De Commissie heeft het gelet op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren nodig geacht de Aanbeveling uit 1988 te herzien. Zij gaat hierbij uit van het beginsel dat het vertrouwen van de consument in elektronische betaalinstrumenten dient te worden versterkt d.m.v. een billijke afbakening van de verplichtingen tussen uitgevende instellingen en gebruikers. De consumenten hebben vooral belang bij het vaststellen van de aansprakelijkheid in geval van diefstal of verlies, de bewijslast, de beschikbaarheid van volledige informatie en verhaalsprocedures.

4.2. Verder wordt er in de mededeling aan herinnerd dat sinds 1988 een nieuwe generatie „op elektronisch geld gebaseerde producten” is ontwikkeld, waarmee

(1) Advies van het ESC van 26 oktober 1995, paragraaf 7.11 t/m 7.14, PB C 18 van 22.1.1996.

(2) Advies van het ESC van 31 oktober 1996 over „Wet- en regelgeving in verband met de overgang naar de gemeenschappelijke munt: gevolgen voor de markt”: PB C 56 van 24.2.1997, paragraaf 5.2.1 t/m 5.2.5.

(3) PB C 97 van 28.4.1997; PB C 251 van 15.8.1997.

(4) PB C 97 van 28.4.1997; PB C 251 van 15.8.1997, Hoofdstuk VI.

(5) Aanbeveling 87/598/EEG van de Commissie van 8 december 1997 over een Europese gedragscode inzake elektronische betalingssystemen (betrekkingen tussen financiële instellingen, vestigingen van handelaars, dienstverleners en consumenten), PB L 365 van 24.12.1987.

oplaadbare kaarten en in computergeheugens opgeslagen saldi worden bedoeld. Aangezien deze producten zich momenteel nog in een vrij vroege ontwikkelingsfase bevinden, moet worden vermeden „zware overheidsvoorschriften op te leggen”, anders zou de groei wel eens kunnen worden afgeremd en innovatie worden belemmerd. De Aanbeveling uit 1988 (die reeds betrekking had op traditionele en elektronische betaalkaarten, thuisbankieren en telefonisch bankieren — ook al werd deze laatste vorm niet expliciet genoemd) is dus uitgebreid tot op elektronisch geld gebaseerde heroplaadbare producten, met mogelijkheid van toegang tot een rekening. In de huidige generatie producten worden daarmee de oplaadbare bankkaarten bedoeld. De vooruit betaalde, niet-herlaadbare kaarten voor eenmalig gebruik (zoals telefoonkaarten, tolwegkaarten, enz.) blijven derhalve buiten het toepassingsgebied van de Aanbeveling.

4.3. Aangezien de oplaadbare kaarten verder moeten worden ontwikkeld zonder de regelgeving te verzwaken, heeft de Commissie de reikwijdte van de voorschriften willen beperken tot aspecten met een rechtstreeks belang voor de consument, in het bijzonder de informatie vooraf, bepaalde (beperkte) verplichtingen inzake de aansprakelijkheid van de uitgevende instelling, en de verhaalsprocedures. Daarnaast wordt opnieuw een verzoek tot de uitgevende instellingen gericht om vrijwillig te besluiten ook die voorschriften te accepteren waarvan zij zijn vrijgesteld.

4.4. Het Comité stemt in met de aanpak die in de paragrafen 4.2 en 4.3 is beschreven. Wel is het van mening dat in het belang van de consument moet worden nagegaan op welke grond — naast de expliciet genoemde redenen — niet-herlaadbare kaarten buiten het toepassingsgebied zijn gelaten. Deze kaarten zijn wijd verspreid onder consumenten; zij worden gekenmerkt door een lage waarde per eenheid — waardoor verlies of diefstal van deze kaarten financieel draaglijk is — anonimiteit van het gebruik, overdraagbaarheid (een PIN-code is niet nodig), en lage kosten dankzij het gebruik van off-line apparatuur. Hoewel de Commissie rekening houdt met eventuele bezwaren (zoals het demagnetiseren van de magneetband) of bepaalde vormen van misbruik (b.v. kaarten met een vervaldatum of niet-terugbetaalbare kaarten), is zij blijkbaar van mening dat het praktische gebruik en de geringe waarde van deze kaarten voorschriften overbodig maken.

4.5. Het Comité stemt in met deze aanpak, maar dringt er bij de Europese en nationale overheden en bij consumentenorganisaties op aan, ervoor te zorgen dat eventuele ongemakken en misbruik van geval tot geval worden opgelost. Het verzoekt de Commissie de ontwikkeling van de markt in het oog te houden, en indien nodig met wettelijke voorschriften te komen.

4.6. De mededeling wordt afgesloten met een verzoek tot de uitgevende instellingen om vóór 31 december 1998

in overeenstemming met de bepalingen van de nieuwe aanbeveling te handelen, en een verzoek tot de lid-staten om toe te zien op de uitvoering van adequate verhaalsprocedures voor de beslechting van geschillen tussen uitgevende instellingen en gebruikers. In de Aanbeveling (artikelen 10 en 11, zie paragraaf 5.13) wordt echter een andere aanpak gehanteerd.

5. De Aanbeveling

5.1. Aangezien de Aanbeveling op 30 juli 1997 al is goedgekeurd door de Commissie⁽¹⁾, beperkt het Comité zich in zijn opmerkingen tot de problemen die naar zijn mening met het oog op een eventuele herziening van het document in heroverweging moeten worden genomen. Bovendien staat het met name stil bij de voorschriften m.b.t. de nieuwe producten die in de Aanbeveling zijn opgenomen, dat wil zeggen de op elektronisch geld gebaseerde producten.

5.2. Artikel 1, lid 1, letter a)

Volgens de tekst is de Aanbeveling van toepassing op „overmaking van geldmiddelen door middel van een elektronisch betaalinstrument, uitgezonderd die waartoe door financiële instellingen opdracht wordt gegeven, en door deze worden uitgevoerd”. Het lijkt er dus op dat bankoverschrijvingen zijn uitgezonderd — grensoverschrijdende overschrijvingen worden in een aparte richtlijn geregeld —, maar elektronische betaalopdrachten van de cliënt aan zijn bank zouden evengoed wél inbegrepen kunnen zijn. Volgens het Comité is deze definitie niet duidelijk genoeg.

5.3. Zoals de definitie zich nu laat lezen, vallen hieronder alle overmakingen van geldmiddelen, met om het even welk elektronisch betaalinstrument — betaalkaarten, oplaadbare kaarten, thuisbankieren en telefonisch bankieren. Aangezien in het geval van de in paragraaf 5.2 bedoelde overschrijvingen wel een opdracht tot betaling wordt gegeven, maar deze niet wordt uitgevoerd, kan er maar één conclusie zijn, namelijk dat deze transacties van het toepassingsgebied van de Aanbeveling zijn uitgesloten; deze transacties zijn overigens al in een speciale richtlijn inzake overschrijvingen geregeld. Dit aspect dient echter te worden verduidelijkt om interpretatieproblemen te vermijden.

5.4. Verder wijst het Comité erop dat hetzelfde artikel qua terminologie en inhoud tegenstrijdig is: in overeenstemming met de titel van de Aanbeveling („Aanbeveling van de Commissie betreffende transacties die met een elektronisch betaalinstrument worden verricht”), heeft de Aanbeveling uitsluitend betrekking op transacties door middel van „elektronische betaalinstrumenten”. In het derde punt van de overwegingen staat echter dat de Aanbeveling ook betrekking heeft op niet-elektronische betalingen door middel van een betaalkaart. Noch in het betreffende artikel, noch in de

⁽¹⁾ PB L 208 van 2.8.1997.

rest van de tekst wordt melding gemaakt van andere dan elektronische transacties. Het blijft dus twijfelachtig of de voorschriften voor „kaarttransacties” de onderhavige voorschriften zijn, dan wel die uit de vorige Aanbeveling 88/590/EEG.

5.5. De Commissie heeft achteraf verklaard dat de in paragraaf 5.4 bedoelde Aanbeveling door de onderhavige Aanbeveling is vervangen. Het Comité neemt hiervan nota maar meent erop te moeten wijzen dat, als dat het geval is, deze tegenstrijdigheid een ernstige omissie is. Met wat goede wil kan het artikel zo worden geïnterpreteerd dat betaalkaarten met rekeningtoegang impliciet zijn inbegrepen. Maar hoe artikel 1, lid 1 ook wordt gelezen, in combinatie met artikel 2, punt a) en b) zijn de traditionele niet-bancaire kaarten zonder rekeningtoegang uitgesloten, evenals door commerciële instanties uitgegeven elektronische en niet-elektronische kaarten. In dit laatste geval is het eventueel door de consument vooruitbetaalde geld geen „rekening” in de technische zin van het woord, maar hooguit een „inleg”.

5.5.1. Geconcludeerd moet worden dat de definitie van het toepassingsgebied van de Aanbeveling zo snel mogelijk dient te worden herzien om de onbedoelde „lacunes” aan te vullen. De Aanbeveling zou eigenlijk betrekking moeten hebben op alle betaalinstrumenten, al dan niet elektronisch, ongeacht door wie zij zijn uitgegeven (zonder iets te veranderen aan de uitzonderingen in de laatste zin van de derde overweging en in artikel 1, lid 2). Als de Commissie dit voor ogen heeft, dient artikel 1, lid 1 anders en duidelijker te worden geformuleerd.

5.6. Artikel 1, lid 2

In afwijking van lid 1 zijn de elektronische-geldinstrumenten (oplaadbare kaarten) uitgesloten van een hele reeks voorschriften:

- artikel 4, lid 1: de verplichting om de houder informatie te verstrekken over de verrichte transacties;
- artikel 5, onder b), tweede en derde streepje: de verplichting van de houder om transacties waarvoor geen toestemming is gegeven, fouten of onregelmatigheden te melden;
- artikel 6: de aansprakelijkheid van de houder, en met name de beperking van de schade tot maximaal 150 ecu;
- artikel 7, lid 2, onder c), d), en e) (eerste streepje): de verplichting van de uitgevende instelling om de transacties te registreren, en de op hem rustende bewijslast;
- artikel 8, lid 1, 2 en 3: de aansprakelijkheid van de uitgevende instelling voor niet- of gebrekkige uitvoering van een opdracht;
- artikel 9, lid 2: de verplichting van de uitgevende instelling om passende maatregelen te nemen tenein-

de in geval van diefstal, verlies of frauduleus gebruik een verder gebruik van het elektronische betaalinstrument te verhinderen.

5.6.1. Gezien de specifieke aard van de elektronische-geldinstrumenten kan het Comité met deze regelgeving instemmen, onder voorbehoud van de kritische kanttekeningen in paragraaf 5.11.

5.7. De laatste zin van artikel 1, lid 2, wekt toch wel enige verbazing: hierin wordt gesteld dat de Aanbeveling evenwel volledig van toepassing is „wanneer het elektronisch-geldinstrument [oplaadbare kaart] wordt gebruikt om door toegang op afstand waarde op de rekening van de houder te laden, respectievelijk van die rekening te ontladen”. In het eerste en tweede deel van lid 2 wordt telkens verwezen naar hetzelfde instrument, nl. de oplaadbare bankkaart, die altijd toegang tot een rekening geeft: deze wordt eerst van een aantal verplichtingen vrijgesteld (eerste zin, zie paragraaf 5.6), waarna deze weer worden opgelegd (tweede zin). De tegenstrijdigheid is evident, maar is waarschijnlijk te wijten aan een onzorgvuldige formulering van een op zich juist beginsel.

5.8. Het beginsel waarop de Commissie zich expliciet heeft gebaseerd, is dat bescherming van de toegang tot de rekening van belang is (zie de derde overweging van de Aanbeveling). Maar zoals in paragraaf 2.3 al werd onderstreept, bestaat het verband met de rekening alleen in de fase waarin de kaart wordt opgeladen (of ontladen), terwijl het gebruik ervan helemaal los van de rekening staat: in die fase werken alle soorten oplaadbare kaarten op dezelfde wijze, of het nu bankkaarten zijn, of telefoonkaarten, enz. Deze aanpak is in de Aanbeveling gevolgd, en het Comité stemt hiermee in.

5.9. Artikel 4, lid 2

Dit artikel schrijft voor dat de uitgevende instelling van een oplaadbare kaart de houder de mogelijkheid zou moeten bieden, de laatste vijf verrichtingen en het restbedrag dat op de kaart is opgeslagen, te controleren. Terwijl het laatste voorschrift geen problemen oplevert, is het bij de meeste kaarten technisch onmogelijk de laatste vijf verrichtingen te laten zien, omdat zij off-line en zonder PIN-code functioneren. Het Comité stelt voor de paragraaf in kwestie realistischer te formuleren, door voor te schrijven dat deze bepaling in acht moet worden genomen wanneer de technische capaciteiten van het systeem een dergelijke controle mogelijk maken. Zulke systemen bestaan reeds of worden momenteel uitgewerkt; de oplossingen waarop zij zijn gebaseerd zijn weliswaar technisch verfijnder en duurder, maar dankzij de concurrentie worden de consumenten in staat gesteld bewuste keuzen te maken.

5.10. Artikel 5, onder b)

Achter het eerste streepje staat dat de houder van een elektronisch betaalinstrument of een PIN-code verplicht is, de uitgevende instelling in kennis te stellen van diefstal of verlies daarvan. Maar de oplaadbare kaarten („elektronische-geldinstrumenten”) worden uitgesloten

van de voorschriften in het tweede en derde streepje m.b.t. de kennisgeving van transacties waarvoor geen toestemming is gegeven en fouten of onregelmatigheden in het bijhouden van de rekening. Er is dus rekening gehouden met de technische kenmerken van oplaadbare kaarten: dit bewijst eens te meer dat artikel 1, lid 2 beter dient te worden geformuleerd (zie paragraaf 5.7).

5.11. Artikel 6

In dit artikel wordt net als in de vorige Aanbeveling bepaald dat in geval van diefstal of verlies van een elektronisch betaalinstrument, de houder aansprakelijk is. Deze bepaling heeft geen betrekking op oplaadbare kaarten: dit betekent in de praktijk dat de consument moet opdraaien voor de gevolgen van diefstal of verlies hiervan. Gezien de geringe maximumwaarde die op de kaarten kan worden geladen, zal de schade in het ergste geval beperkt blijven tot het bedrag dat nog op de kaart staat, meestal niet meer dan 150 ecu. Op grond van de bepalingen van artikel 7 en 8 wordt de consument wel beschermd tegen latere pogingen om de kaart ten laste van zijn rekening te herladen. Kortom, aan oplaadbare kaarten kleven zowel voor- als eventuele nadelen: het is derhalve zaak dat de consument hiervan schriftelijk op de hoogte wordt gesteld, d.m.v. duidelijke en expliciete informatie.

5.12. Artikel 8, lid 4

Dit artikel, dat specifiek betrekking heeft op oplaadbare kaarten, schrijft voor dat de uitgevende instelling aansprakelijk is voor verlies van op de kaart aangegeven waarde of voor gebrekkige uitvoering van een transactie. Deze bepaling kan onmogelijk worden toegepast op de tegenwoordig meest gangbare kaarten, die op off-line apparatuur worden gebruikt, zonder PIN-code. Zij blijft echter wel van toepassing op systemen waarbij dit technisch wel mogelijk is (zie paragraaf 5.9).

5.12.1. Gelet op het bovenstaande bestaat volgens het Comité de noodzaak een maximum oplaadbaar bedrag vast te stellen om te voorkomen dat het verlies van een oplaadbare kaart de eigenaar ernstige schade berokkent. De grens van 150 ecu, een bedrag dat als „een redelijkerwijs draaglijk verlies” voor de consument

wordt beschouwd, zou serieus moeten worden overwogen. Verder herinnert het Comité eraan dat elektronische geldinstrumenten vanwege de mogelijkheid zonder tussenschakels waarde „van kaart naar kaart” over te hevelen, voor het witwassen van geld kunnen worden gebruikt. Een maximum oplaadbaar bedrag zou een dergelijk ongeoorloofd gebruik verhinderen: hiermee is naast de bescherming van de consument, de bestrijding van de criminaliteit ook gediend.

5.13. Artikel 11

In tegenstelling tot de mededeling (zie paragraaf 4.6), worden in de Aanbeveling uitsluitend de lid-staten uitgenodigd de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de uitgevende instellingen van elektronische betaalinstrumenten zich aan de bepalingen houden. Het Comité waarschuwt de Commissie voor een dergelijke aanpak, die tot sterk uiteenlopende oplossingen in de lid-staten kan leiden: dit is niet onwaarschijnlijk, gezien de onmiskenbare interpretatieproblemen.

5.14. Het Comité meent de aandacht van de Commissie te moeten vestigen op het feit dat nergens in de mededeling of de Aanbeveling wordt verduidelijkt of de vorige Aanbeveling 88/590/EEG van kracht blijft voor niet-elektronische betaalinstrumenten, die in het onderhavige document helemaal niet worden genoemd.

5.15. Ten slotte merkt het Comité op dat de Aanbeveling op een indeling in categorieën is gebaseerd: elektronische betaalinstrumenten, instrumenten met toegang op afstand, en elektronische geldinstrumenten. De bestaande producten zijn soms moeilijk in te delen, maar hun uiteenlopende kenmerken maken zoveel uitzonderingen, vrijstellingen en inclusies noodzakelijk dat een gemeenschappelijke regelgeving moeilijk te begrijpen is. Het Comité vraagt zich af of de hele materie niet systematischer en duidelijker kan worden geregeld, door rekening te houden met de typische kenmerken van ieder instrument en afzonderlijke voorschriften op te stellen. En aangezien ieder product een naam heeft, is het beter voortaan deze namen te gebruiken: dat komt de duidelijkheid van de voorschriften ten goede, waar vooral de consumenten, die slecht vertrouwd zijn met technisch jargon, bij gebaat zijn.

Brussel, 28 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's — Trans-Europese goederen-snelspoortrajecten”

(98/C 95/06)

Op 3 juni 1997 heeft de Commissie besloten, 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 vervoer en communicatie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 december 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Kritz.

Tijdens zijn 351e Zitting van 28 en 29 januari 1998 (vergadering van 28 januari) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1. Sinds 1970 is het goederenvervoer per spoor in Europa, gemeten in tonkilometer, met bijna een kwart gedaald. Tegelijkertijd is de totale markt voor goederenvervoer 70 % groter geworden. Dit betekent dat het marktaandeel van de spoorwegen is afgenomen tot ongeveer 15 % van de totale hoeveelheid vracht die over de weg, per spoor, over de binnenwateren en via pijpleidingen in de Europese Unie wordt vervoerd. Indien deze trend zich de komende tien jaar doorzet, zal het marktaandeel van de spoorwegen dalen tot 9 %, terwijl de markt in zijn geheel met 30 % zal groeien.

1.2. Dit zijn globale cijfers die wellicht een te somber beeld geven van de prestaties van de Europese spoorwegen. Niet alle goederen kunnen nl. per spoor worden vervoerd; het grootste gedeelte van het goederenvervoer in Europa vindt in feite over korte afstanden (minder dan 250 km) en in kleine hoeveelheden plaats en is daarom normaal gesproken niet geschikt voor het spoor.

1.3. Het goederenvervoer over lange afstanden is weliswaar gegroeid, maar de spoorwegen zijn niet altijd in staat geweest om concurrerende diensten op deze markten aan te bieden. Dit is een belangrijk probleem, omdat vervoer van grote hoeveelheden goederen over lange afstanden een „ideale” markt voor het spoor is.

1.4. Lange-afstandsgoederenvervoer in Europa betekent meestal dat landsgrenzen worden overschreden. Aangezien spoorwegen doorgaans op nationale basis zijn georganiseerd, levert grensoverschrijdend vervoer echter problemen op. De technische aansluiting laat tot op zekere hoogte te wensen over: internationale dienstregelingen zijn soms moeilijk te verenigen met de eisen die aan de nationale dienstregelingen worden gesteld. Niet alle spoorwegondernemingen tonen voldoende commerciële belangstelling voor internationaal goederenvervoer. Zij lijken niet op de hoogte te zijn van de eisen van de Europese markt en niet te zijn ingesteld op het benutten van kansen.

1.5. In juli 1996 publiceerde de Commissie een Witboek over een strategie om de spoorwegen in de Gemeenschap weer vitaal te maken⁽¹⁾. Het belangrijkste

doel van deze strategie is de afname van het passagiers- en goederenvervoer per spoor in Europa tot staan te brengen d.m.v. een nieuw soort spoorweg die speciaal is ontworpen om op de behoeften van de klanten te kunnen inspelen. Het plan om de spoorwegen weer nieuw leven in te blazen voorziet ook in een aantal „trans-Europese goederen-snelspoortrajecten” om de specifieke problemen van grensoverschrijdend goederenvervoer per spoor het hoofd te bieden.

1.6. Het snelspoorconcept werd uitgedacht door een adviesgroep die door Commissielid Kinnock was opgericht om de toekomstige rol van de spoorwegen in het Europese vervoer te onderzoeken. Het verslag van de groep werd in juni 1996 gepubliceerd. Eén van de belangrijkste prioriteiten daarin was oprichting van een aantal corridors voor het goederenvervoer waar maatregelen kunnen worden genomen om het spoor beter in staat te stellen, concurrerende diensten aan te bieden („The Future of Rail Transport in Europe”, juni 1996, blz. 4). De adviesgroep bestond uit gebruikers, spoorwegexploitanten en werknemers, die op persoonlijke titel aan de werkzaamheden deelnamen.

2. Het Commissiedocument

2.1. „Goederen-snelspoortrajecten” zijn bepaalde aangewezen corridors (routes) voor internationaal goederenvervoer per spoor. Er moet gebruik worden gemaakt van bestaande spoorlijnen, zij het op een efficiëntere wijze dan nu het geval is, door de dienstregelingen te verbeteren en het oponthoud aan de grens te verkorten.

2.2. Het snelspoorproject is gericht op de spoorweginfrastructuur; grensoverschrijdende spoorwegtrajecten moeten op een nieuwe, efficiëntere wijze worden gepland, toegewezen, geëxploiteerd en in rekening worden gebracht.

2.3. Het hele concept berust op vrijwillige implementatie door infrastructuurbeheerders en lid-staten. De mededeling moet worden beschouwd als een aanbeveling van de Commissie over de wijze waarop de snelspoortrajecten moeten worden opgezet.

⁽¹⁾ Advies van het ESC: PB C 206 van 7.7.1997, blz. 23.

2.4. Wat het gebruik van een snelspoortraject betreft, concludeert de Commissie dat:

- een snelspoortraject open moet staan voor eerlijke, gelijke en niet-discriminerende toegang voor alle spoorwegmaatschappijen waaraan in de Gemeenschap een vergunning is verleend;
- de criteria voor het verlenen van vergunningen aan spoorwegmaatschappijen om gebruik te maken van een snelspoortraject moeten beantwoorden aan de beginselen die in Richtlijn 95/18/EG⁽¹⁾ zijn vastgelegd;
- de criteria voor toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur in overeenstemming moeten zijn met het bepaalde in Richtlijn 95/19/EG⁽²⁾;
- snelspoortrajecten, afhankelijk van de nationale regelgeving, open moeten staan voor cabotage;
- goederenterminals op een snelspoortraject in voorkomende gevallen open zullen staan voor eerlijke, gelijke en niet-discriminerende toegang voor alle spoorwegmaatschappijen, wegvervoerders en scheepvaartbedrijven.

2.5. Een snelspoortraject bestaat uit twee of meer nationale infrastructuurorganen. Om het gebruik van spoorweginfrastructuur te vergemakkelijken en vereenvoudigen, stelt de Commissie voor dat de betrokken infrastructuurorganen voor ieder snelspoortraject een „One-Stop-Shop” (OSS) oprichten. De belangrijkste taken van deze „één-loket-instantie” voor spoorwegmaatschappijen zijn:

- analyse van de capaciteit van het snelspoortraject;
- toewijzing van slots;
- toerekening van de kosten van het gebruik van het snelspoortraject aan de spoorwegmaatschappijen;
- toezicht en controle op het functioneren van het snelspoortraject.

2.6. Momenteel vindt de toewijzing van slots voor internationaal goederenvervoer per spoor nog hoofdzakelijk op nationale basis plaats. De slechte prestaties van het internationale goederenvervoer per spoor zijn vaak te wijten aan het feit dat de internationale dienstregelingen niet op elkaar aansluiten. Bovendien wordt bij de toewijzing van slots vaak prioriteit aan het goederenvervoer gegeven. Daarom benadrukt de Commissie de belangrijke taak van de OSS om slots vast te stellen die met name qua reisduur aantrekkelijk zijn voor spoorwegmaatschappijen en verladers/expediteurs. Verder is het van belang dat de besluitvorming rond de toewijzing van slots wordt versneld. Doel is dat

⁽¹⁾ Richtlijn 95/18/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen — PB L 143 van 27.6.1995, blz. 70. Advies van het ESC over het betrokken Commissievoorstel in PB C 393 van 31.12.1994, blz. 56.

⁽²⁾ Richtlijn 95/19/EG van de Raad van 19 juni 1995 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur — PB L 143 van 27.6.1995, blz. 75. Advies van het ESC over het betrokken Commissievoorstel in PB C 393 van 31.12.1994, blz. 56.

voor geregelde slots binnen zeven werkdagen en voor eenmalige slots binnen één werkdag een besluit wordt genomen.

2.7. In de meeste landen moeten spoorwegmaatschappijen heffingen betalen voor het gebruik van infrastructuur. De Commissie onderstreept dat de regelingen hiervoor niet-discriminerend, transparant en eenvoudig moeten zijn. Er moet een zekere flexibiliteit bij de hoogte van de heffing gehanteerd kunnen worden, zodat het spoor kan concurreren met het wegvervoer.

2.8. In verband met de interne markt is er geen reden voor controles aan de binnengrenzen. Lid-staten moeten toezeggen, bestaande douane-, veiligheids- en fytosanitaire controles aan de grenzen te schrappen. Controles in het land van herkomst moeten door andere lid-staten worden erkend.

3. Huidige praktische werkzaamheden

3.1. Potentiële snelspoortrajecten moeten aan twee fundamentele criteria voldoen: ze moeten commercieel aantrekkelijk zijn voor verladers/expediteurs en over voldoende capaciteit beschikken. Dit betekent dat snelspoortrajecten zich waarschijnlijk zullen concentreren op de grote routes voor internationaal goederenvervoer waarop momenteel zowel wegvervoerders als spoorwegmaatschappijen opereren.

3.2. Er komen verschillende routes in aanmerking voor proefprojecten. De ministers van vervoer van Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland en Italië zijn reeds overeengekomen, op de volgende routes snelspoortrajecten te ontwikkelen:

- a) Rotterdam — Ruhr/Rijn — Bazel — Milaan — Genua — Gioia Tauro (Zuid-Italië);
- b) Hamburg/Bremen — Neurenberg — München — Innsbruck — Brenner — Verona — Brindisi (Adriatische kust);
- c) Rotterdam/Hamburg/Bremen — Neurenberg — Passau — Wenen.

De spoorwegen in Noord-Europa zullen eveneens worden betrokken bij deze noord/zuid-proefprojecten.

Andere belangrijke voorgestelde snelspoortrajecten zijn:

- d) Londen — Sopron (Hongarije) met Sopron als mega-hub voor Midden- en Oost-Europa;
- e) Wolfsburg (Duitsland) — Barcelona;
- f) Muizen (Antwerpen) — Luxemburg — Lyon.

Waarschijnlijk zullen de onder a), b), c) en f) genoemde proefprojecten als eerste in 1998 van start gaan.

3.3. Eind 1996 heeft de Commissie een zgn. „groep op hoog niveau” opgericht, bestaande uit persoonlijke vertegenwoordigers van de ministers van vervoer. Deze groep is behulpzaam geweest bij de ontwikkeling van het snelspoorconcept en neemt actief deel aan het overleg over specifieke proefprojecten.

3.4. De Europese spoorwegengemeenschap (ESG of CER) vertegenwoordigt spoorwegmaatschappijen in de EU, Noorwegen en Zwitserland. Zij heeft een aantal werkgroepen ingesteld die de praktische problemen rond de snelspoortrajecten moet onderzoeken en overlegt regelmatig met de „groep op hoog niveau” en met de Commissie. Om na te gaan welk soort technische problemen moet worden opgelost en om inzicht in het functioneren van een snelspoortraject te krijgen heeft de CER op twee routes van de Benelux naar Italië een simulatie verricht. De resultaten zijn weergegeven in het verslag van de CER „Europese spoorwegen voor goederenvervoer: Voorstel aan de Europese Commissie” (april 1997).

3.5. Ook andere organisaties zijn betrokken geweest bij de praktische activiteiten rond de toekomstige ontwikkeling van snelspoortrajecten. De European Shippers' Council legde de Commissie in april 1997 het document „Developing succesful rail freight freeways: A shippers' framework” voor. De Freight Leaders and Logistics Club, die een aantal van de grootste fabrikanten en vervoersondernemingen in Europa vertegenwoordigt, heeft onderzoek gedaan naar potentiële snelspoortrajecten.

4. Algemene opmerkingen

4.1. De manier waarop de Europese markt voor goederenvervoer functioneert, moet drastisch worden veranderd, vooral wat het grensoverschrijdend verkeer betreft. Het Economisch en Sociaal Comité is dan ook ingenomen met de Commissiemededeling en beschouwt de verwezenlijking van snelspoortrajecten als een belangrijke stap om de spoorwegen in Europa weer nieuw leven in te blazen.

4.2. In zijn advies over het Witboek inzake een strategie om de spoorwegen in de Gemeenschap weer vitaal te maken, beklemtoonde het Comité dat „de huidige situatie uiterst netelig is en optreden dringend geboden is” en dat het „algemeen achter de totstandbrenging van snelspoortrajecten staat”⁽¹⁾.

4.3. Het snelspoorvervoer is een project op basis van vrijwilligheid. Het Comité wijst er dan ook op dat het succes van de snelspoortrajecten uiteindelijk afhangt van:

— de bereidheid van lid-staten en nationale infrastructuurbeheerders om daaraan mee te werken;

— het vermogen van spoorwegmaatschappijen om in te spelen op de behoeften van hun klanten;

— de bereidheid van lid-staten om spoorwegmaatschappijen de nodige bestuurlijke vrijheid te geven.

4.4. Het Comité maakt uit de stand van de lopende praktische werkzaamheden op dat de snelspoortrajecten begin 1998 operabel kunnen zijn. Dit is te danken aan het unieke karakter van het project, in die zin dat:

— de Gemeenschapswetgeving niet hoeft te worden veranderd;

— investeringen in infrastructuur niet onmiddellijk noodzakelijk zijn, omdat gebruik zal worden gemaakt van de bestaande infrastructuur;

— investeringen in rollend materieel of apparatuur niet onmiddellijk nodig zijn, omdat gebruik zal worden gemaakt van de bestaande voorzieningen;

— treinen blijven rijden op basis van de bestaande procedures; wel zullen deze waar dat gemakkelijk kan, vereenvoudigd worden.

4.5. Het nieuwe regelgevende kader dat bij Richtlijn 91/440/EEG⁽²⁾, 95/18/EG en 95/19/EG tot stand is gebracht, dient een meer commerciële impuls aan het Europese goederenvervoer per spoor te geven. Het Comité ziet dan ook in dat het snelspoorconcept op zich geen nieuwe liberaliseringsmaatregel is, maar een pragmatische benadering om nationale goederenvervoersoperaties per spoor samen te voegen tot trans-Europese spoorwegnetten voor goederenvervoer.

4.6. Richtlijn 91/440/EEG betreft de toegangsrechten tot spoorweginfrastructuur in de Gemeenschap; de andere twee richtlijnen hebben betrekking op de eisen inzake de verlening van vergunningen aan spoorwegmaatschappijen (95/18/EG) en de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur (95/19/EG). Deze richtlijnen zijn nog niet volledig in nationale wetgeving omgezet. Dit is al een probleem voor het vervoer per spoor in het algemeen, maar zeker voor de snelspoortrajecten. De stand van zaken was op 20 oktober 1997 als volgt: Spanje, Luxemburg en Italië hebben nog niet gemeld dat zij artikel 10 van 91/440/EEG (inzake de toegangsrechten) ten uitvoer hebben gelegd; alleen Oostenrijk, Denemarken, Finland, Duitsland en Zweden hebben de Commissie doorgegeven dat zij Richtlijn 95/18/EG en 95/19/EG geheel of gedeeltelijk hebben omgezet. Deze richtlijnen hadden uiterlijk op 27 juni 1997 in nationale wetgeving omgezet moeten zijn. Deze situatie is onaanvaardbaar, en het Comité dringt er dan ook bij de lid-staten op aan, deze drie richtlijnen onmiddellijk te implementeren. Het succes van de snelspoortrajecten mag niet in gevaar worden gebracht doordat op nationaal

⁽¹⁾ Advies van het ESC: PB C 206 van 7.7.1997, blz. 23.

⁽²⁾ Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap — PB L 237 van 24.8.1991, blz. 25. Advies van het ESC over het betrokken Commissievoorstel in PB C 225 van 10.9.1990, blz. 27.

niveau geen juridisch kader bestaat. In het uiterste geval moet de Commissie juridische stappen nemen tegen lid-staten die deze richtlijnen nog niet in nationale wetgeving hebben omgezet.

4.7. Infrastructuurbeheerders en lid-staten lijken grote invloed te hebben gehad in de planningsfase van de snelspoortrajecten. Ook al zijn de technische aspecten van het snelspoorvervoer van cruciaal belang, toch meent het Comité dat expediteurs en spoorwegmaatschappijen meer zeggenschap moeten krijgen in het huidige overleg over de selectie van routes en prestatiecriteria, omdat zij veel dichter bij de markt staan dan infrastructuurbeheerders en lid-staten.

4.8. Het Comité is erover verheugd dat het snelspoorvervoer op korte termijn van start kan gaan. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat de eerste snelspoortrajecten vooral voor de bestaande goederenstromen via spoor bedoeld zijn. Het huidige verkeer zal van een kortere reistijd en betere stiptheid profiteren. Dit is de eerste stap in de ontwikkeling van snelspoortrajecten; als volgende stap moet het marktaandeel van de spoorwegen worden vergroot. Spoorwegmaatschappijen moeten in bedrijfsplannen streefcijfers voor hun opbrengsten vaststellen, in nauw contact met bestaande en nieuwe klanten. Verder moeten zij aantonen dat de diensten die zij verladere aanbieden, zijn verbeterd.

4.9. In dit verband merkt het Comité op dat in het Commissiedocument nauwelijks wordt ingegaan op toekomstige markten voor het snelspoorvervoer. Volgens het Comité is het van essentieel belang dat de ontwikkeling van snelspoortrajecten wordt afgestemd op de behoeften van conventionele klanten. Het conventionele wagonvervoer lijkt wellicht een minder interessant concept dan het gecombineerd vervoer, maar vormt nog steeds de hoofdmoot van het vervoer per spoor, ook al neemt zijn aandeel af. Spoorwegmaatschappijen moeten wel nieuwe klanten aantrekken, bijvoorbeeld door efficiënte intermodale systemen te ontwikkelen. Gebruikers zien het wegtransport als benchmark voor het goederenvervoer in Europa. Verladere staan weliswaar open voor andere vervoerswijzen, maar moeten ervan overtuigd worden dat de spoorwegen diensten kunnen leveren die aan hun eisen inzake prijs, betrouwbaarheid en snelheid voldoen.

4.10. Dat er waarschijnlijk veel grotere hoeveelheden goederen zullen worden vervoerd en veel meer goederentreinen op de lijnen zullen rijden, roept de vraag op hoeveel capaciteit op de belangrijkste routes nog niet benut is. Het Comité acht het van wezenlijk belang dat de nationale infrastructuurbeheerders in samenwerking met de OSS's hun uiterste best doen om vast te stellen hoeveel capaciteit op iedere lijn voor het goederenvervoer per spoor nog niet benut is, de knelpunten terug te dringen en een oplossing te vinden voor onverenigbare verzoeken om slots voor het vracht- c.q. passagiersvervoer. Er moet worden nagegaan of het mogelijk is om

naast elkaar verschillende noord/zuid- en oost/west-snelspoortrajecten te ontwikkelen, langere treinen te laten rijden, de verkeerscontrolesystemen efficiënter te maken en voor een goede technische aansluiting te zorgen. Vroeg of laat zal de groeiende vraag naar snelspoorvervoer investeringen in betere of nieuwe spoorweginfrastructuur noodzakelijk maken. Het moet duidelijk zijn wanneer dit zal gebeuren, zodat infrastructuurbeheerders en spoorwegmaatschappijen toekomstige investeringen kunnen plannen.

4.11. Een snelspoortraject zal vaak één onderdeel van een intermodale transportketen (weg/spoor, zee/spoor) zijn. Terminals zijn veelal een zwakke schakel in intermodale systemen en kunnen een aanzienlijke kostenstijging in het vervoer van-deur-tot-deur veroorzaken, bijvoorbeeld door onnodige vertragingen. Het Comité meent dat het cruciaal belang van terminals voor een succesvolle ontwikkeling van het snelspoorvervoer in de mededeling onvoldoende wordt belicht. Verbetering van de slots (dienstregelingen), is noodzakelijk, maar niet voldoende om het intermodaal goederenvervoer te verbeteren. Het Comité acht het daarom van essentieel belang dat infrastructuurbeheerders, spoorwegmaatschappijen en verladere samen efficiënte terminals ontwikkelen.

4.12. De Commissie benadrukt dat goederenterminals op snelspoortrajecten op eerlijke, gelijke en niet-discriminerende wijze toegankelijk moeten zijn voor alle spoorwegmaatschappijen, wegvervoerders en scheepvaartbedrijven. Waarschijnlijk beseft zij onvoldoende dat openstelling van de toegang tot goederenterminals vanwege de verschillende eigendomsvormen en de verschillende soorten terminals een gecompliceerde kwestie is. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook, dit punt nader te bestuderen.

4.13. De werkgelegenheid bij de Europese spoorwegen is de afgelopen decennia afgenomen, voornamelijk door terugloop van de klandizie en bezuinigingen. Het snelspoorproject heeft tot doel, het concurrentievermogen van het Europese goederenvervoer per spoor te verbeteren om de omvang van het goederenverkeer per spoor en het marktaandeel van de spoorwegen te vergroten. Een succesvolle ontwikkeling van de snelspoortrajecten zou de afname van de werkgelegenheid ten minste tot staan brengen. In zijn advies van juni 1997 benadrukt het Paritair Comité voor de Spoorwegen dat het in het kader van de ontwikkeling van snelspoortrajecten noodzakelijk is om personeel voor verschillende soorten infrastructuur op te leiden en dat hierbij moet worden uitgegaan van de methode die de spoorwegen en hun personeel destijds met succes voor de Thalys- en Eurostardiensten hebben toegepast.

4.14. Waar vraag en commerciële mogelijkheden bestaan, zouden snelspoortrajecten tot buiten de Gemeenschapsgrenzen moeten worden uitgebreid. De beste kansen liggen waarschijnlijk op verbindingen met Hon-

garije, de Tsjechische Republiek en Polen. Het is aan de Commissie en de lid-staten om te onderzoeken hoe derde landen toegang tot bepaalde proefprojecten op dit vlak zouden kunnen krijgen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. *Gebruiksheffingen voor spoorweginfrastructuur*

5.1.1. De CER schat dat de infrastructuurheffingen oplopen tot 20 à 50 % van de prijs die verladers de spoorwegmaatschappijen moeten betalen. Op sommige routes zijn de heffingen mogelijk zo hoog dat de snelspoordiensten niet met het wegtransport kunnen concurreren.

5.1.2. De heffingsregelingen verschillen aanzienlijk van lid-staat tot lid-staat. In sommige landen hoeven spoorwegmaatschappijen niet voor het gebruik van infrastructuur te betalen, terwijl in andere landen, zoals Duitsland, hoge heffingen worden opgelegd.

5.1.3. Aanvankelijk zullen de heffingen voor het snelspoorvervoer waarschijnlijk berekend worden aan de hand van de bestaande regelingen, d.w.z. dat de nationale tarieven die door de verschillende infrastructuurbeheerders op een snelspoortraject worden berekend, bij elkaar worden opgeteld.

5.1.4. In deze omstandigheden beschouwt het Comité de huidige heffingsregelingen als een zeer ernstig probleem. Om gunstige voorwaarden voor het snelspoorvervoer te creëren, moeten oplossingen worden gezocht, uitgaande van het volgende:

- a) de lid-staten moeten dezelfde principes voor de heffingen hanteren; de Commissie onderzoekt momenteel hoe de verschillen tussen de bestaande regelingen verkleind kunnen worden; het Comité dringt er bij de Commissie op aan, deze studie de hoogste prioriteit te geven en niet alleen de spoorwegen, maar ook verladers hierbij te betrekken;
- b) toepassing van gemeenschappelijke principes voor de heffingen betekent niet dat de heffingen geharmoniseerd moeten worden; de hoogte van de heffing dient de relevante kosten te weerspiegelen;
- c) door de hoge heffingen op sommige routes dreigt het gevaar dat spoorwegmaatschappijen het tegen het wegtransport zullen afleggen; de lid-staten dienen zich hiervan bewust te zijn en passende maatregelen te nemen;
- d) de infrastructuurheffingen moeten transparant en niet-discriminerend zijn; zij maken een — vaak aanzienlijk — deel uit van de prijs die spoorwegmaatschappijen hun klanten voor het gebruik van de snelspoortrajecten berekenen; het Comité is van

mening dat klanten zowel de structuur als de hoogte van de heffingen moeten kennen wanneer zij met de spoorwegmaatschappijen over de vervoersprijs onderhandelen.

5.2. *Toegangsrechten*

5.2.1. De huidige rechten inzake de toegang tot de spoorweginfrastructuur worden in Richtlijn 91/440/EEG uiteengezet. Spoorwegmaatschappijen die internationaal gecombineerd vervoer verzorgen, hebben een totaal recht van toegang alsmede het recht van laden en lossen van goederen (cabotage is uitgesloten). Internationale samenwerkingsverbanden van spoorwegmaatschappijen hebben alleen recht van toegang in de lid-staten waarin zij zijn gevestigd alsmede recht van doorvoer in de overige lid-staten, maar mogen in de doorvoerlanden niet laden of lossen.

5.2.2. Het Comité is het met de Commissie eens dat snelspoortrajecten idealiter toegankelijk moeten zijn voor alle spoorwegmaatschappijen die aan de eisen van Richtlijn 95/18/EG en 91/440/EEG voldoen. Sommige lid-staten denken hier evenzo over, maar het Comité is zich ervan bewust dat andere lid-staten een voorzichtigere benadering verkiezen.

5.2.3. De Commissie acht het van essentieel belang dat spoorwegmaatschappijen transacties kunnen aangaan in een andere lid-staat dan die waar hun vergunning is verleend, en treindiensten van en naar die tweede lid-staat kunnen exploiteren zonder dat zij verplicht zijn een klassieke samenwerkingsovereenkomst met een spoorwegmaatschappij uit die tweede lid-staat aan te gaan. Indien locomotieven en machinisten geleverd moeten worden, moeten daartoe normale commerciële contracten tussen de twee ondernemingen worden gesloten. Het Comité steunt deze voorstellen.

5.3. *Snelspoortrajecten en de mededingingsregels*

5.3.1. De Commissie is vrij vaag over de vraag of samenwerkingsovereenkomsten tot oprichting van een OSS en samenwerking tussen spoorwegmaatschappijen op snelspoortrajecten onder het verbod van artikel 85, lid 1 van het EG-verdrag vallen. Dit is begrijpelijk gezien de ingewikkeldheid van de communautaire mededingingsregels.

5.3.2. Bij de beoordeling van de gevolgen voor de mededinging moet volgens het Comité duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen overeenkomsten tot oprichting van een OSS en overeenkomsten tussen spoorwegmaatschappijen.

5.3.3. Wat OSS-overeenkomsten betreft, merkt het Comité op dat nauwe samenwerking tussen infrastructuurbeheerders inherent aan het snelspoorconcept is. De ontwikkeling van snelspoortrajecten staat of

valt met overeenkomsten inzake de planning, toewijzing en exploitatie van grensoverschrijdende slots. Bovendien zijn spoorweginfrastructuurbeheerders geen concurrenten van elkaar. Overeenkomsten tussen infrastructuurbeheerders om snelspoortrajecten tot stand te brengen en te exploiteren, zouden daarom niet onder artikel 85, lid 1 moeten vallen.

5.3.4. Wat het tweede soort samenwerkingsverband betreft, is sprake van een andere mededingingssituatie. Spoorwegmaatschappijen opereren op een markt en zouden een alliantie kunnen aangaan d.m.v. technische en commerciële overeenkomsten. Of deze vorm van samenwerking de mededinging binnen de interne markt wel of niet zal verhinderen, beperken of vervalsen, moet per geval worden beoordeeld. Het Comité acht het waarschijnlijk dat artikel 85, lid 3 in vele gevallen van toepassing kan zijn en dat op grond daarvan individuele ontheffingen zullen worden verleend. De definitie van de relevante markt moet in dit verband van doorslaggevend belang zijn.

6. Samenvatting en conclusies

6.1. Aangezien spoorwegen in Europa doorgaans op nationale basis zijn georganiseerd, levert grensoverschrijdend vervoer problemen op. De technische aansluiting laat tot op zekere hoogte te wensen over. Internationale dienstregelingen zijn veelal moeilijk te verenigen met de eisen die aan nationale dienstregelingen worden gesteld. Bij de toewijzing van slots wordt vaak weinig prioriteit aan het goederenvervoer gegeven. Niet alle spoorwegondernemingen tonen voldoende commerciële belangstelling voor internationaal goederenvervoer.

6.2. De manier waarop de Europese markt voor goederenvervoer per spoor functioneert, moet drastisch worden veranderd, vooral wat het grensoverschrijdend verkeer betreft. Het Comité is dan ook ingenomen met de Commissiemededeling over trans-Europese goederensnelspoortrajecten. De ontwikkeling van snelspoortrajecten is een belangrijke stap om de spoorwegen in Europa weer nieuw leven in te blazen. De trajecten zullen goede mogelijkheden bieden om de efficiëntie en het concurrentievermogen van de spoorwegen te verbeteren.

6.3. Het snelspoorvervoer is een project op basis van vrijwilligheid. Het Comité wijst er daarom op dat het succes van de snelspoortrajecten uiteindelijk afhangt van:

- de bereidheid van lid-staten en nationale infrastructuurbeheerders om daaraan mee te werken;
- het vermogen van spoorwegmaatschappijen om in te spelen op de behoeften van hun klanten;
- de bereidheid van lid-staten om spoorwegmaatschappijen de nodige bestuurlijke vrijheid te geven.

6.4. Het nieuwe regelgevende kader dat bij Richtlijn 91/440/EEG, 95/18/EG en 95/19/EG tot stand is gebracht, dient een meer commerciële impuls aan het Europese goederenvervoer per spoor te geven. Deze richtlijnen zijn nog niet volledig in nationale wetgeving

omgezet. Deze situatie is onaanvaardbaar, en het Comité dringt er dan ook bij de lid-staten die op dit punt in gebreke zijn gebleven, op aan, deze drie richtlijnen onmiddellijk te implementeren. Het succes van de snelspoortrajecten mag niet in gevaar worden gebracht doordat op nationaal niveau geen juridisch kader bestaat. In het uiterste geval moet de Commissie juridische stappen nemen tegen lid-staten die deze richtlijnen nog niet in nationale wetgeving hebben omgezet.

6.5. De eerste snelspoortrajecten (in 1998) zijn vooral voor de bestaande goederenstromen via spoor bedoeld. Het huidige verkeer zal van een kortere reisduur en betere stiptheid profiteren. Als volgende stap moeten de spoorwegmaatschappijen nieuwe klanten aantrekken en hun marktaandeel vergroten. Gebruikers zien het wegtransport als benchmark voor het goederenvervoer in Europa. Daarom moeten zij ervan overtuigd worden dat de spoorwegen diensten kunnen leveren die aan hun eisen inzake prijs, betrouwbaarheid en snelheid voldoen.

6.6. Terminals zijn vaak een zwakke schakel in intermodale systemen (weg/spoor, zee/spoor) en kunnen een aanzienlijke kostenstijging in het vervoer van-deur-tot-deur veroorzaken. Het Comité meent dat het cruciaal belang van terminals voor een succesvolle ontwikkeling van het snelspoorvervoer in de mededeling onvoldoende wordt belicht. Dit geldt met name ook voor de openstelling van de toegang tot goederenterminals, hetgeen gezien de verschillende eigendomsvormen een probleem is.

6.7. De werkgelegenheid bij de Europese spoorwegen is de afgelopen decennia afgenomen. Een succesvolle ontwikkeling van snelspoortrajecten zou deze afname ten minste tot staan kunnen brengen, aangezien het project tot doel heeft, het concurrentievermogen van het goederenvervoer per spoor te verbeteren, zodat meer goederen per spoor worden vervoerd.

6.8. De regelingen voor de infrastructuurheffingen verschillen aanzienlijk van lid-staat tot lid-staat. Dit is volgens het Comité een ernstig probleem voor de ontwikkeling van de snelspoortrajecten. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan, haar huidige studie inzake gemeenschappelijke principes voor de heffingen de hoogste prioriteit te geven. De infrastructuurheffingen moeten niet-discriminerend, kostengerelateerd en transparant zijn. Het Comité betreurt dat de heffingen op sommige relaties zo hoog zijn dat spoorwegmaatschappijen de concurrentiestrijd met andere transportwijzen dreigen te verliezen.

6.9. Het snelspoorvervoer impliceert dat infrastructuurbeheerders en mogelijk ook spoorwegmaatschappijen samenwerkingsovereenkomsten sluiten. Het Comité vindt dat duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen overeenkomsten tot oprichting van een

OSS en overeenkomsten tussen spoorwegmaatschappijen. OSS-overeenkomsten zouden niet onder het verbod van artikel 85, lid 1 mogen vallen. Wat samenwerkingsverbanden tussen spoorwegmaatschappijen be-

treft, is sprake van een andere mededingingssituatie. Of deze vorm van samenwerking de mededinging binnen de interne markt wel of niet zal verhinderen, beperken of vervalsen, moet per geval worden beoordeeld.

Brussel, 28 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2299/89 van de Raad betreffende gedragsregels voor geautomatiseerde boekingsystemen”⁽¹⁾

(98/C 95/07)

De Raad heeft op 5 augustus 1997 besloten, overeenkomstig artikel 75 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 19 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Moreland.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 28 januari 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Geautomatiseerde boekingsystemen voor luchtvervoerdiensten (computerised reservation systems — CRS) zijn een zeer belangrijk verkoopinstrument. Via deze systemen kunnen reisbureaus toegang krijgen tot de vluchtschema's, tarieven enz. van vrijwel alle lijndienstmaatschappijen overal ter wereld. Boeking, ook voor minder bekende routes, kunnen meteen worden bevestigd en er kunnen vliegtickets met gespecificeerde prijsopgave worden uitgeschreven. De voordelen van geautomatiseerde boekingsystemen zijn zonder meer enorm zowel voor de luchtvaartmaatschappijen als voor de consumenten.

1.2. Anderzijds is bij deze systemen misbruik niet uit te sluiten. De moderne CRS werden in de VS ontwikkeld. Aanvankelijk zette iedere luchtvaartmaatschappij zijn eigen CRS op, waarbij zonder uitzondering de luchtvaartmaatschappij zelf werd bevoordeeld. Gezien de gevolgen hiervan voor de vrije mededinging heeft de Amerikaanse regering in 1984 regels voor het gebruik

van CRS ingevoerd. De EU volgde in 1989⁽²⁾ met eigen, verder uitgewerkte gedragsregels die in 1993⁽³⁾ werden herzien.

1.3. De regulering van CRS kan als geslaagd worden beschouwd. Het oorspronkelijke systeem van bevoordeling dat op zoveel bezwaren stuitte en met name de kleine luchtvaartmaatschappijen schade berokkende, is afgeschaft. Vele grote luchtvaartmaatschappijen vinden het niet meer financieel aantrekkelijk om mede-eigenaar van een CRS te zijn en hebben hun aandelen gedeeltelijk

⁽¹⁾ PB C 267 van 3.9.1997, blz. 67.

⁽²⁾ Verordening van de Raad (EEG) nr. 2299/89 van 24 juli 1989 betreffende gedragsregels voor geautomatiseerde boekingsystemen (PB L 220 van 29.7.1989, blz. 1).

Advies van het ESC: PB C 56 van 6.3.1989, blz. 32.

⁽³⁾ Verordening van de Raad (EEG) nr. 3089/93 van 29 oktober 1993 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2299/89 betreffende gedragsregels voor geautomatiseerde boekingsystemen (PB L 278 van 11.11.1993, blz. 1).

Advies van het ESC: PB C 108 van 19.4.1993, blz. 16.

of geheel verkocht. Onder de CRS heeft een sterke concentratie plaatsgevonden. Tegenwoordig zijn alle CRS wereldomspannende systemen waar in vele delen van de wereld gebruik van wordt gemaakt.

1.4. Gezien de grote belangen die in het geding zijn en de snelle vooruitgang van de technologie was het van meet af aan duidelijk dat de gedragsregels voor CRS regelmatig zouden moeten worden aangepast. Zoals reeds eerder opgemerkt, wordt de oorspronkelijke verordening met dit voorstel voor de tweede maal gewijzigd.

1.5. Het Commissievoorstel tot wijziging van de CRS-verordening bestaat uit twee delen: een verslag over de tenuitvoerlegging van de vigerende verordening en een nieuwe verordening met nader uitgewerkte wijzigingen. De twee delen worden hieronder apart besproken.

2. Verslag over de toepassing van de gedragsregels

2.1. In het verslag wordt nader ingegaan op de verleende ontheffingen alsmede op klachten en vragen i.v.m. de interpretatie van de gedragsregels en technische kwesties. De algemene teneur van het verslag is dat er n.a.v. de gedragsregels weliswaar de nodige moeilijkheden zijn geweest, maar dat deze naar ieders tevredenheid zijn opgelost. Uiteraard delen niet alle betrokkenen de tevredenheid van de Commissie. Met name van de kant van de luchtvaartmaatschappijen zijn er veel klachten geweest.

2.2. De Commissie gaat in haar verslag ook dieper in op een specifiek probleem, nl. het aangeven van gedeelde-codevluchten. In de vigerende verordening is bepaald dat de boekingsystemen vluchtopties niet meer dan één maal mogen aangeven, tenzij er sprake is van een joint-venture of een andere contractuele regeling (zoals gedeelde-vluchtcodes) op grond waarvan twee of meer luchtvaartmaatschappijen ieder afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor aanbod en verkoop van luchtvervoerprodukten. In dat geval kunnen maximaal twee luchtvaartmaatschappijen elk hun eigen informatiescherm hebben.

2.3. De Commissie wijst erop dat het selecteren van de twee vluchten die op het scherm moeten verschijnen technisch gezien een complexe opgave is. Dit kan niet door de CRS alleen worden uitgevoerd. Samenwerking tussen vooral luchtvaartmaatschappijen en CRS-maatschappijen is geboden. Als eerste stap zouden de luchtvaartmaatschappijen het eens moeten worden over normen die voor de gehele bedrijfstak dienen te gelden. Vast staat echter dat zulke afspraken niet van de ene op de andere dag tot stand komen. Er is weliswaar al enige vooruitgang geboekt, maar de tenuitvoerlegging van dit onderdeel van de gedragsregels laat nog zeer te wensen over.

2.4. Beperkingen m.b.t. het aangeven van gedeelde-codevluchten zijn van meet af aan één van de kernpunten in de CRS-code geweest. (Met de herziening van de verordening in 1993 zijn de beperkingen enigszins versoepeld). Toch moet worden vastgesteld dat de regels nog steeds niet volledig worden nageleefd. De vraag is of de Commissie dit punt niet wat uitvoeriger had moeten behandelen en het prioritaire belang ervan meer had moeten onderstrepen.

2.5. Aanbeveling

Het Comité stelt met voldoening vast dat de Commissie een verslag heeft opgesteld over de toepassing van de gedragsregels. Hoewel onvermijdelijk ingewikkelde technische aspecten aan bod komen, is het verslag met het oog op de belangen van de consument en de mededinging in de luchtvervoerindustrie van zeer grote betekenis. Het Comité beveelt aan om geregeld, bijvoorbeeld om de drie jaar, zo'n verslag uit te brengen, ook als er geen voorstellen tot wijziging van de verordening aan de orde zijn.

3. Voorstellen tot wijziging van de gedragsregels

De Commissie stelt voor de vigerende gedragsregels op tal van punten te wijzigen. Hieronder zullen deze wijzigingen kort uiteen worden gezet.

3.1. *Verplichtingen van de abonnees* (artikel 9(a) en bijlage II van het verordeningsvoorstel)

3.1.1. Volgens de vigerende gedragsregels dient de door de CRS verschaft informatie nauwkeurig en compleet te zijn. Deze regel blijft echter dode letter als het reisbureau, omdat het bijvoorbeeld extra commissie krijgt als het bepaalde luchtvaartmaatschappijen bevoordeelt, niet alle informatie doorgeeft aan de klant. De huidige gedragsregels leggen reisbureaus weliswaar bepaalde verplichtingen op, maar het is al lang bekend dat naleving van de regels moeilijk is af te dwingen.

3.1.2. De herziene verordening bepaalt dat het reisbureau een neutrale monitor moet gebruiken als de klant geen specifieke verzoeken heeft. Verder mag het reisbureau de door een geautomatiseerd boekings-systeem verstrekte informatie niet zo manipuleren dat de klant onnauwkeurige, misleidende of discriminerende informatie krijgt. Bovendien moeten alle wezenlijke vluchtgegevens aan de klant worden doorgegeven. Tenslotte zou de klant een uitdraai moeten kunnen krijgen van het CRS-beeldscherm zodat hij inzage heeft in dezelfde informatie als het reisbureau. Deze regels zijn voor het grootste gedeelte al opgenomen in de huidige gedragsregels, maar worden in de gewijzigde verordening meer naar voren gehaald.

3.1.3. Aanbeveling

De wijzigingen zijn volgens het Comité een stap in de goede richting en kunnen dan ook zijn goedkeuring wegdragen. Een punt van bezwaar blijft echter de naleving van deze belangrijke regels. De Commissie dient nader toe te lichten hoe zij ervoor wil zorgen dat de reisbureaus de uit de gedragsregels voortvloeiende verplichtingen nakomen, dit met het oog op de bescherming van de consumentenbelangen.

3.1.4. Reisbureaus zijn ook bekritiseerd om het feit dat zij onnodig zouden boeken, bijvoorbeeld om bepaalde productiviteitscijfers te halen, waardoor luchtvaartmaatschappijen hogere reserveringskosten moeten betalen. Om dit tegen te gaan bepaalt de nieuwe verordening dat het reisbureau zich bij zijn boekingen en vliegticketverkoop aan de in het gebruikte geautomatiseerde boekingssysteem opgenomen informatie houdt en zich, indien mogelijk, voor reserveringen en ticketverkoop tot één CRS beperkt. Meervoudige boekingen voor één vlucht zijn niet meer toegestaan.

3.1.5. Aanbeveling

Het gaat hier om een zeer technische materie. De voorgestelde wijzigingen, die vooral in bijlage II zijn opgenomen, lijken ook hier een stap in de goede richting. De tijd zal echter uitwijzen of zij afdoende zijn om de problemen op te lossen. De Commissie zou samen met vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen en reisbureaus moeten onderzoeken of de nieuwe regels doeltreffend zijn.

3.2. Opname van railvervoerdiensten (artikelen 2(r), 2(s), 2(t) en 21.b van het verordeningvoorstel)

3.2.1. Kortere vluchten en hogesnelheidsspoorlijnen staan steeds vaker in directe concurrentie met elkaar. De Commissie acht het in het voordeel van de consument wanneer de mogelijkheden om per vliegtuig en per spoor te reizen op één CRS-scherm verschijnen. De Commissie stelt daarom voor op het CRS-scherm aangegeven spoordiensten binnen het bestek van de gedragsregels op dezelfde wijze te behandelen als luchtvervoerdiensten.

3.2.2. Aanbeveling

Op dit voorstel lijkt niets aan te merken te zijn. De Commissie heeft echter i.v.m. de praktische problemen die dit met zich mee zou brengen, niet nader bepaald onder welke voorwaarden railvervoerdiensten op het CRS-scherm worden opgenomen. Deze ommissie is opmerkelijk, te meer daar de Commissie een deskundigenrapport heeft laten opstellen om na te gaan of en hoe railvervoerdiensten in voor het luchtvervoer bestemde boekingsystemen kunnen worden aangegeven. De Commissie schijnt ervan uit te gaan dat luchtvaart- en spoorwegmaatschappijen alsook CRS-bedrijven gezamenlijk normen zullen opstellen. Het Comité is van mening dat het beter is wanneer de verplichtingen voor alle betrokkenen nauwkeurig worden vastgelegd in de gedragsregels. Het voorstel van de Commissie zal alleen

maar tot meningsverschillen en uitstel leiden. Eventuele extra kosten dienen uiteraard tot een minimum te worden beperkt, door de daarvoor verantwoordelijke ondernemingen te worden gedragen, en mogen niet tot hogere vluchttarieven voor de passagiers leiden.

In het bijzonder discrimineert het voorstel van de Commissie het railvervoer, aangezien geen onderscheid wordt gemaakt tussen tussenlandingen en treinstops, hoewel laatstgenoemde doorgaans veel korter zijn. Het Comité stelt voor om bij tussentijdse stops van in totaal minder dan tien minuten het onderscheid tussen „non stop-diensten” en „indirecte diensten met tussenstops” af te schaffen.

3.3. Prijsberekenningsbeleid (artikel 3.a en artikel 10, lid 1)

3.3.1. De huidige gedragsregels bepalen dat „de door een systeemverkoper gevraagde vergoedingen [...] niet discriminerend (mogen) zijn en [...] een aanvaardbare structuur (moeten) hebben en in redelijke verhouding staan tot de kostprijs van de verstrekte en gebruikte diensten; met name moeten voor een gelijk dienstverleningsniveau de vergoedingen dezelfde zijn”. Over het prijsberekenningsbeleid zijn een aantal klachten van Europese luchtvaartmaatschappijen binnengekomen. Het probleem is hoofdzakelijk dat veel luchtvaartmaatschappijen zichzelf als klanten tegen wil en dank van de CRS-maatschappijen beschouwen, terwijl deze onderling juist een hevige concurrentiestrijd voeren om de reisbureaus voor hun systeem te winnen. In sommige gevallen krijgen reisbureaus zelfs geld toe om een bepaald systeem te gebruiken, hetgeen als gevolg heeft dat luchtvaartmaatschappijen hogere boekingskosten in rekening worden gebracht.

3.3.2. De Commissie heeft, ondanks het feit dat in een eerder uitgebracht deskundigenrapport een duidelijke uitspraak ontbrak, de luchtvaartmaatschappijen niet gesteund in deze kwestie. In plaats daarvan schaarft zij zich achter het standpunt van de CRS dat de bonussen die aan reisbureaus worden betaald terecht kunnen worden beschouwd als distributiekosten en derhalve in de boekingskosten mogen worden doorberekend. Luchtvaartmaatschappijen zullen deze zienswijze uiteraard niet kunnen waarderen.

3.3.3. De Commissie stelt voor dat het hierboven geciteerde, op vergoedingen betrekking hebbende artikel 10, lid 1, van de vigerende gedragsregels, in de toekomst alleen toepasselijk is op de aan de deelnemende luchtvaartmaatschappijen in rekening te brengen tarieven. Daarnaast zal een identiek artikel voor de aan reisbureaus in rekening te brengen tarieven voor materiaalhuur, enz. worden ingevoerd. De hoogte van de aan de reisbureaus betaalde vergoedingen (de zgn. distributievergoeding) kan dan niet meer beïnvloed worden. Tenslotte stelt de Commissie een verduidelijking voor van de passage waarin luchtvaartmaatschappijen die eigenaar zijn van een CRS, ertoe verplicht worden om boekingen van andere luchtvaartmaatschappijen overeenkomstig artikel 3a, 1. (a) te aanvaarden. Deze precisering is nodig om zeker te stellen dat geen buitensporige tarieven worden aangerekend voor zulke boekingen.

3.3.4. Aanbeveling

Het Comité is van mening dat het onderscheid tussen aan reisbureaus in rekening gebrachte tarieven voor materiaalhuur en de aan hen uitgekeerde distributievergoedingen kunstmatig is. In geen enkel opzicht komt dit tegemoet aan de niet geheel ongegrond lijkende klachten van de luchtvaartmaatschappijen. In 1995 was het nog het standpunt van de Commissie om van het aantal uitgegeven vliegtickets en niet van het aantal boekingen uit te gaan, zodat het niet meer aantrekkelijk is onnodige, passieve vluchten te boeken. M.a.w. bij het vaststellen van de hoogte van de bonus tellen alleen boekingen die worden omgezet in een vliegticket. Het is niet duidelijk waarom de Commissie niet verder is gegaan met dit beleid dat door velen gesteund werd.

3.4. Aangeven van gedeelde-codevluchten (bijlage 1, paragraaf 10)

3.4.1. Zoals reeds toegelicht in het voorgaande, stuit de regel dat maximaal twee luchtvaartmaatschappijen die een gedeelde vluchtcode-regeling hebben, elk hun eigen informatiescherm mogen gebruiken met hun eigen aanwijzercodes, bij de CRS-exploitanten in de praktijk op problemen. Er is slechts één CRS die een goed werkende procedure heeft ingevoerd waarmee luchtvaartmaatschappijen zich aan deze regel kunnen houden. Drie andere CRS-exploitanten hebben weliswaar aangekondigd deze regel te willen omzetten, maar kampen met praktische problemen.

3.4.2. De Commissie vindt het niet toelaatbaar dat alle opties voor gedeelde-codevluchten worden aangegeven, maar evenmin dat de informatie beperkt wordt tot één gedeelde-coderegeling, zoals in de huidige gedragsregels. Zij stelt voor om de huidige regel te handhaven en in die gevallen waarin een CRS a.g.v. inadequate informatie van de luchtvaartmaatschappijen niet aan deze eis kan voldoen, toe te staan dat de CRS de op het scherm aan te geven gedeelde-codevluchten selecteren op basis van niet-discriminerende criteria.

3.4.3. Aanbeveling

Het Comité heeft begrip voor de moeilijkheden die CRS-exploitanten en luchtvaartmaatschappijen ondervinden om de vigerende regels voor het aangeven van gedeelde-codevluchten na te leven. Desalniettemin vreest het Comité dat de voorgestelde aanpak waarbij de CRS-exploitanten een zekere mate van vrijheid wordt gelaten, tot misbruik kan leiden. Ervaringen met CRS-exploitanten, vooral in de VS, hebben aangetoond dat wat op het eerste gezicht niet-discriminerend lijkt, in feite zeer discriminerend is. Het Comité beveelt daarom aan, de mogelijkheid om CRS-exploitanten de op het scherm aan te geven gedeelde-codevluchten zelf te laten selecteren, te schrappen. In de gedragsregels dienen duidelijke criteria te worden opgenomen op grond waarvan CRS-exploitanten gegevens op het scherm

mogen aangeven. Bovendien zou de Commissie kunnen overwegen, in de gedragsregels de nadruk meer daarop te leggen dat een kandidaat-reiziger de nodige informatie krijgt, zoals welke luchtvaartmaatschappij op dat moment een vervoersdienst uitvoert, met welk type vliegtuig wordt gevlogen, enz.

3.5. Opname van informatiesystemen in de werkingssfeer van de gedragsregels (artikel 2, lid 1, en artikelen 21 en 21.c)

3.5.1. De Commissie wijst erop dat het momenteel moeilijk is zich met enige nauwkeurigheid een beeld te vormen van de ontwikkelingen die zich in de methoden voor de elektronische distributie van luchtvervoerprodukten zullen voordoen. Reserveringen kunnen nu al via Internet worden gemaakt. Momenteel fungeert Internet echter nog als een soort geavanceerde verbinding tussen informatieverstrekkers, b.v. een luchtvaartmaatschappij of een geautomatiseerd boekingsstelsel, en hun abonnees, en lijkt daarom niet onder de definitie van een systeemverkoper of geautomatiseerd boekingsstelsel te vallen.

3.5.2. De Commissie stelt voor om de werkingssfeer van artikel 21 van de gedragsregels uit te breiden, zodat luchtvaartmaatschappijen via Internet informatie over hun luchtvervoerprodukten kunnen verstrekken zonder zich hierbij aan het bepaalde in artikel 5 en artikel 9, lid 5, hoeven te houden (net zoals verkoopbalies van luchtvaartmaatschappijen die ook niet binnen de werkingssfeer van de gedragsregels vallen). CRS-diensten die langs elektronische weg rechtstreeks aan de gebruiker worden aangeboden, zouden daarentegen wel binnen de werkingssfeer van de gedragsregels moeten komen te vallen. Om ervoor te zorgen dat de gedragsregels ook voor deze diensten gelden, stelt de Commissie voor de definitie van een abonnee te wijzigen.

3.5.3. Aanbeveling

De Commissie stelt zich terecht terughoudend op t.a.v. de nieuwe ontwikkelingen waarbij op het Internet boekingsdiensten van luchtvaartmaatschappijen worden aangeboden. Het is moeilijk precies te voorzien hoe de situatie zal evolueren. De Commissie dient dit terrein bijzonder goed in de gaten te houden en voorstellen uit te werken om misbruik tegen te gaan.

3.6. Rangschikking van vluchten (bijlage 1, paragraaf 1)

3.6.1. Vergeleken met hun Amerikaanse tegenhanger is het meest vernieuwende element van de Europese CRS-gedragsregels wel dat de volgorde waarin de vluchten op het scherm moeten worden aangegeven, is vastgelegd. Overeenkomstig de voorkeur van de consument worden eerst alle non-stop vluchten aangegeven, vervolgens de rechtstreekse vluchten met een tussenlanding en tenslotte indirecte vluchten waarbij van vliegtuig moet worden gewisseld. De Commissie stelt dat „Nu de luchtvaartmaatschappijen steeds meer met naaf- en spaakafspraken werken, indirecte vluchten thans qua dienstverlening als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd aan rechtstreekse vluchten met één of meer tussenlandingen”. Daarom stelt zij voor, de

rangschikkingscriteria zo aan te passen dat alleen nog non-stop-vluchten op de eerste plaats komen. Vluchten met één of meer tussenlandingen, maar zonder verandering van toestel, zouden geen voorrang meer hebben op indirecte vluchten met verandering van toestel.

3.6.2. De Commissie voert geen enkel argument aan waarmee deze verandering gerechtvaardigd zou kunnen worden. Niets wijst erop dat de huidige regel niet naar tevredenheid werkt of dat er klachten zijn geweest. Het is bijzonder merkwaardig dat de Commissie de rangschikking van vluchten wil veranderen, juist nu het erop lijkt dat de VS zich, na jaren dwars te hebben gelegen, aan het Europese systeem gaan aanpassen.

3.6.3. Aanbeveling

Er is geen reden om de huidige regels op dit punt te veranderen. De regels hadden zowel voor de consument als de mededinging in de luchtvaart een gunstige werking. De Commissie zou in plaats daarvan anderen, met name de VS, moeten aanmoedigen het Europese voorbeeld te volgen.

3.7. Overige wijzigingen

3.7.1. Onder de titels „Draagwijdte van de controle”, „Regelingen voor verkoop van vliegbiljetten voor door één en dezelfde luchtvaartmaatschappij verzorgde vluchten”, „Beveiligingspakket”, „Recht van een onderneming of ondernemingsvereniging om te worden gehoord”, „Informatiesystemen binnen de werkingssfeer van de gedragsregels”, „Verplichting van derden” en „Factureringsgegevens op magnetische informatiedragers” komt nog een aantal wijzigingen aan de orde. Deze zijn grotendeels van technische aard en zullen zeer waarschijnlijk niet controversieel zijn.

4. Conclusie

De gedragsregels voor geautomatiseerde boekings-systemen kunnen als een geslaagd Europees initiatief worden beschouwd. Dankzij deze regels kon één van de voornaamste problemen op het vlak van de mededinging in het luchtvervoer worden aangepakt en een interne markt voor luchtvervoer worden geconcretiseerd. De te regelen materie is technisch gezien niet zonder haken en ogen. Het is derhalve niet verwonderlijk dat er zich

problemen hebben voorgedaan. Voor de betrokkenen staan er grote commerciële belangen op het spel, hetgeen de omvang van de problemen zeker heeft doen toenemen.

Het Comité steunt in het geheel genomen de door de Commissie voorgestelde wijzigingen m.b.t. de gedragsregels. Op een aantal specifieke, maar daarom niet minder belangrijke punten acht het Comité echter nog een aantal wijzigingen noodzakelijk, namelijk:

- de Commissie dient regelmatig verslag uit te brengen over de werking van de gedragsregels;
- de ontwikkeling van boekingsdiensten op het Internet dient goed in de gaten te worden gehouden, zodat, indien nodig, voorstellen kunnen worden uitgewerkt om misbruik tegen te gaan;
- de Commissie dient nader toe te lichten hoe zij ervoor denkt te zorgen dat de reisbureaus de uit de gedragsregels voortvloeiende verplichtingen nakomen, dit met het oog op de bescherming van de consumentenbelangen;
- de Commissie dient samen met vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen en reisbureaus te onderzoeken of de nieuwe regels m.b.t. overbodige boekingen doeltreffend zijn;
- om conflicten en uitstel te vermijden, dienen de gedragsregels nauwkeurig de verplichtingen aan te geven voor alle partijen die bij het aangeven van railvervoerdiensten op het CRS-scherm betrokken zijn;
- de Commissie zou terug moeten keren naar haar eerdere voorstel uit 1995, namelijk om uit te gaan van het aantal uitgegeven vliegtickets en niet van het aantal boekingen, zodat het niet meer aantrekkelijk is onnodige, passieve vluchten te boeken;
- de CRS-exploitanten zouden niet zelf mogen bepalen hoe zij gedeelde codevluchten op het scherm aangeven;
- de gedragsregels zouden sterker het belang ervan moeten benadrukken dat een kandidaat-reiziger de nodige informatie krijgt, zoals welke luchtvaartmaatschappij op dat moment een vervoersdienst verzorgt, met welk type vliegtuig wordt gevlogen, enz.;
- de huidige regels voor de volgorde waarin de vluchten op het scherm moeten worden aangegeven, dienen te worden gehandhaafd.

Brussel, 28 januari 1998.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake de erkenning van het onderscheidingsteken van de lid-staat van inschrijving van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan in het verkeer binnen de Gemeenschap”

(98/C 95/08)

De Raad heeft op 5 augustus 1997 besloten, overeenkomstig artikel 75 van het EG-Verdrag 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 16 december 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer García Alonso.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 28 januari 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 111 stemmen vóór, 1 tegen, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het vrij verkeer van personen en het vrij verkeer van goederen zijn twee in de Verdragen verankerde grondrechten binnen de Europese Unie.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1. Het Gemeenschapsrecht bevat een aantal voorschriften die het vrije verkeer van motorvoertuigen op het grondgebied van de Gemeenschap mogelijk maken.

2.2. In sommige lid-staten zijn echter ook nog andere voorschriften van kracht, die voortvloeien uit het Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Verdrag inzake het wegverkeer, ondertekend te Wenen op 8 november 1968, met amendementen die op 3 september 1993 in werking zijn getreden; Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties.

2.3. De bedoeling van het voorstel is dat lid-staten die op grond van artikel 37 van het Verdrag van Wenen verlangen dat in andere lid-staten ingeschreven motorvoertuigen die op hun grondgebied rijden van een onderscheidingsteken voorzien zijn, ook geharmoniseerde onderscheidingstekens erkennen die overeenkomstig de voorschriften van de bijlage van deze verordening zijn aangebracht.

3. Conclusie

3.1. Het Comité stemt onvoorwaardelijk met het Commissievoorstel in, omdat dit tot de vergemakkelijking van het wegverkeer en het vrije personenverkeer binnen de Gemeenschap en bijgevolg tot de verwezenlijking van de interne markt bijdraagt.

Brussel, 28 januari 1998.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Ontwerp voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de statistische registratie van het goederenvervoer over de weg”⁽¹⁾

(98/C 95/09)

De Raad heeft op 2 oktober 1997 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde ontwerp.

De Afdeling voor vervoer en communicatie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 december 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer De Norre.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting van 28 en 29 januari 1998 (vergadering van 28 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 82 stemmen vóór en 2 stemmen tegen is goedgekeurd.

1. Inhoud en reikwijdte van de ontwerpverordening

1.1. Met deze ontwerpverordening wordt een periode van zes jaar afgesloten waarin de Commissie en Eurostat (via een op voorstel van het Coördinatiecomité Vervoersstatistiek opgerichte task force) eerst uitvoerig over het onderwerp in kwestie hebben gediscussieerd; daarna is een aantal beroepsorganisaties geraadpleegd.

1.2. De ontwerpverordening is volgens de Commissie bedoeld om te zorgen voor in EU-verband gestandaardiseerde statistieken over het goederenvervoer over de weg „teneinde de beschikbaarheid van de noodzakelijke (...) informatie voor het uitstippelen, uitvoeren, controleren en evalueren van het gemeenschappelijk beleid te waarborgen”.

1.3.1. De bureaus voor de statistiek van de lid-staten dienen daarvoor binnen de voorgeschreven termijnen de resultaten van hun statistische analyses aan Eurostat te leveren. Zij nemen hiertoe steekproeven bij ondernemingen die voertuigen met een MTG van 6 ton of met een laadvermogen van maximaal 3,5 ton exploiteren; zeer kleine voertuigen zijn „niet van belang” voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid.

1.3.2. De ontwerpverordening heeft dus betrekking op de relatie tussen nationale bureaus voor de statistiek en Eurostat.

1.3.3. De hierin gestelde eisen zullen echter ook gevolgen hebben voor de inhoud van de statistische informatie die aan de betrokken ondernemingen wordt gevraagd.

1.3.4. De Commissie wil niettemin voorkomen dat deze ondernemingen door de nieuwe bepalingen met extra papierwerk worden opgezadeld.

1.4.1. Bovendien wijst zij er diverse malen op dat het met de huidige Richtlijnen inzake statistische informatie

over het goederenvervoer over de weg (78/546/EEG⁽²⁾), zoals gewijzigd bij 89/462/EEG⁽³⁾ niet mogelijk is om het voor een statistische analyse vereiste aantal gegevens te verzamelen, met name over:

- de mate waarin de betrokken voertuigen worden gebruikt;
- door niet-ingezetenen verricht vervoer (cabotage); dit soort vervoer was nog verboden toen bovengenoemde Richtlijnen in werking traden en zal vanaf 1 juli 1998 volledig geliberaliseerd zijn.

Daarnaast hebben deze Richtlijnen tot gevolg dat over nationaal vervoer andere informatie wordt verzameld dan over internationaal vervoer.

1.4.2. Verder acht de Commissie het geboden dat er betrouwbare informatie voorhanden dient te zijn over:

- het vervoer tussen lid-staten en derde landen;
- het interregionaal vervoer in de Unie;
- de door de betrokken voertuigen gemaakte ritten;
- de soorten voertuigen die voor het goederenvervoer over de weg gebruikt worden;
- het gevaar dat het vervoer van in de ADR-overeenkomst genoemde gevaarlijke goederen kan opleveren.

⁽²⁾ Richtlijn van de Raad van 12 juni 1978 betreffende de statistische registratie van het goederenvervoer over de weg in het kader van een regionale statistiek — PB L 168 van 26.6.1978, blz. 29. Advies van het ESC: PB C 181 van 31.7.1978, blz. 27.

⁽³⁾ Richtlijn van de Raad van 18 juli 1989 houdende wijziging van Richtlijn 78/546/EEG betreffende de statistische registratie van het goederenvervoer over de weg in het kader van een regionale statistiek — PB L 226 van 3.8.1989, blz. 8. Advies van het ESC: PB C 134 van 24.5.1988, blz. 7.

⁽¹⁾ PB C 341 van 11.11.1997, blz. 9.

2. Algemene opmerkingen

2.1.1. Markt, wetenschap en overheid hebben voortdurend behoefte aan betrouwbare, toetsbare statistische informatie aan de hand waarvan zij kunnen bepalen hoe het vervoer en de goederenstromen zich ontwikkelen.

2.1.2. Om aan deze behoefte tegemoet te komen, moet:

— rekening worden gehouden met de internationale dimensie van de betrokken markten; dit zijn niet langer gesegmenteerde, naast elkaar bestaande nationale markten;

— erop worden toegezien dat het verzamelen en verwerken van gegevens niet te veel papierwerk en administratieve kosten met zich mee brengt; er moet gestreefd worden naar een optimale kosten/batenverhouding.

2.1.3. Verder is het zaak:

— uit te zoeken hoeveel ritten in de Unie door in derde landen geregistreerde voertuigen worden gemaakt; dit houdt onder meer in dat de lid-staten statistische gegevens moeten uitwisselen over het aantal buitenlandse voertuigen dat via hun wegen van het ene land naar het andere zich verplaatst. Het ESC acht het daarom onontbeerlijk dat op grond van Verordening (EG) van de Raad nr. 322/97⁽¹⁾ van 17 februari 1997 inzake communautaire statistieken duidelijke regels voor gegevensuitwisseling tussen de bureaus voor de statistiek worden vastgesteld;

— dat de statistische gegevens niet alleen betrekking hebben op het aantal tonkilometer, maar ook op het volume dat goederen innemen, de dichtheid en de waarde van de vracht.

2.1.4. De Commissie heeft terecht besloten de bestaande Richtlijnen te vervangen door een richtlijn die in alle lid-staten rechtstreeks toepasbaar is en dus maar één enkele uitleg toelaat.

2.2.1. De Commissie lijkt vooral van plan om voor de uitvoering van het gemeenschappelijk vervoerbeleid een statistisch instrument in het leven te roepen waarmee de ontwikkeling van de markten, van het wegvervoer en van het aantal beroepsvervoerritten kan worden gevolgd. Zij heeft terecht besloten om binnen Eurostat een speciale eenheid voor transportstatistieken op te richten.

2.2.2. Het is belangrijk dat de statistische gegevens zo snel mogelijk gebruikt kunnen worden; de in artikel 7, lid 3 genoemde termijnen van 5 en 8 maanden moeten

gezien de beschikbare technieken dan ook beschouwd worden als maximumtermijnen.

2.2.3. De gekozen aanpak moet goed aansluiten bij de ontwikkelingen in de richting van intermodaliteit en van een geïntegreerd logisch beheer van de goederenstromen. Deze ontwikkelingen vereisen een „functionele” aanpak van de vervoerssector, met als doel de handelsactiviteiten op een markt van inmiddels mondiale omvang te ondersteunen.

Ook moet vooral via registratie van de gebruikte voertuigen onderscheid worden gemaakt tussen eigen vervoer en beroepsvervoer.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. De Commissie stelt in artikel 1 voor om bij het opstellen van communautaire statistieken uit te gaan van gemotoriseerde voertuigen. Het Comité wijst in dit verband op paragraaf 2.1.1 van zijn advies over de wijziging van Richtlijn 78/546/EEG⁽²⁾, waarin het de Commissie ervoor waarschuwt dat bepaalde onderdelen van een multimodaal vervoerstraject op deze manier buiten beschouwing blijven. Voor onderdelen van de rit die niet over de weg plaatsvinden, kan de oplegger c.q. aanhanger namelijk losgekoppeld worden van de trekker.

3.2. In artikel 2 en Bijlage A geeft de Commissie voor statistische doeleinden definities van verschillende technische begrippen en van voertuigtypen waarop de ontwerpverordening betrekking heeft. De Commissie dient ervoor te zorgen dat deze definities aansluiten bij de definities die, vooral bij de toepassing van de Richtlijnen over het gewicht en de afmetingen van de gebruikte voertuigen, al sinds enige tijd gehanteerd worden.

3.3. In lid 2(b) van artikel 2 worden bepaalde categorieën voertuigen, naar gelang van hun technische eigenschappen of de manier waarop ze gebruikt worden, al dan niet facultatief uitgesloten van het toepassingsgebied van de ontwerpverordening.

3.3.1. Transport met voertuigen waarvan het toegestane gewicht of de toegestane afmetingen de „normaliter toegelaten grenzen” overschrijden, ofte wel het buitengewone transport, heeft een niet te veronachtzamen handelswaarde voor de EU-economie.

3.3.1.1. Het uitsluiten van deze voertuigen zou te betreuren zijn; onderzocht moet worden hoe en waar deze specifieke vorm van transport, waar overheid en bevolking betrekkelijk weinig van af weten, zich ontwikkelt. Uit deze ontwikkeling valt namelijk op te maken of er wellicht gezorgd moet worden voor speciale transportroutes.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 322/97 van de Raad van 17 februari 1997 over communautaire statistieken — PB L 52 van 22.2.1997, blz. 1.

⁽²⁾ Advies van het ESC: PB C 134 van 24.5.1988, blz. 7.

3.3.2. Er is ook geen reden om voor „openbare dienstverlening” ingezette voertuigen van het toepassingsgebied van de ontwerpverordening uit te sluiten. Dit soort vervoer maakt immers deel uit van de algemene economische activiteit van de lid-staten. Gezien de goederenstromen die het genereert, kan het zich meten met het vervoer dat wel onder de ontwerpverordening valt.

3.3.3. Het is daarentegen wel een goede zaak dat voertuigen met een laadvermogen van minder dan 3,5 ton of een MTG van minder dan 6 ton buiten het toepassingsgebied van de ontwerpverordening vallen.

3.3.3.1. De vraag is wel of het maximaal toegelaten gewicht niet beter 3,5 ton kan bedragen; dat zou namelijk overeenkomen met de limiet die tijdens de Transport-Raad van 9 oktober 1997 is afgesproken en als zodanig een onderdeel vormt van het gemeenschappelijk standpunt over de nieuwe richtlijn inzake de toegang tot het beroep van wegvervoerder⁽¹⁾. Ook zou deze bovengrens beter aansluiten bij de beperkingen die voor het gebruik van het C-rijbewijs gelden. Een besluit hierover zou op een kosten/batenanalyse gebaseerd moeten worden, aangezien er voor de betrokken ondernemingen extra papierwerk uit zou voortvloeien.

3.4. Krachtens artikel 10 van de verordening levert de Gemeenschap een bijdrage in de kosten aan de lid-staten. Het Comité vraagt zich af of het wel nodig is

⁽¹⁾ Advies van het ESC: PB C 287 van 22.9.1997, blz. 21.

Brussel, 28 januari 1998.

dat de Gemeenschap administratieve kosten van de lid-staten op zich neemt.

3.5. Het Comité acht het zaak dat de betrokken sociaal-economische organisaties in elke lid-staat uitvoerig worden geraadpleegd over de manier waarop de verordening toegepast dient te worden.

4. Conclusies

In het licht van bovenstaande opmerkingen beveelt het Comité het volgende aan:

- met de verordening moet ernaar gestreefd worden dat de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens wordt verbeterd en dat deze gegevens beter vergelijkbaar zijn met de informatie die in andere vervoerstaken wordt verzameld;
- deze doelstelling moet met behulp van een „functionele”, intermodale aanpak van het goederenvervoer worden verwezenlijkt;
- in elke lid-staat moeten sociaal-economische organisaties geraadpleegd worden over de manier waarop de verordening dient te worden toegepast;
- transportbedrijven hoeven niet méér gegevens te leveren dan nodig is om bovengenoemde doelstelling te kunnen verwezenlijken, d.w.z. om een gemeenschappelijk vervoersbeleid uit te werken en de uitvoering hiervan op de voet te volgen en te evalueren.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Invloed van de tussenhandel — van productie tot consumptie — op de prijsvorming van levensmiddelen”

(98/C 95/10)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 maart 1997 besloten om, overeenkomstig artikel 23 (derde alinea) van het R.v.O., een advies op te stellen over de „Invloed van tussenhandel — van productie tot consumptie — op de prijsvorming van levensmiddelen”.

De Afdeling voor landbouw en visserij, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 december 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Kienle.

Het Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 28 januari 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 75 stemmen vóór en één stem tegen, bij drie onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De discussie over het aandeel van de afzonderlijke marktdeelnemers in de uiteindelijke consumentenprijs — en dus over de problematiek rond de winstmarge van de handel — heeft de gemoederen altijd al hevig beroerd, vooral als het over de vorming van de prijzen voor levensmiddelen gaat. Zo heeft het Comité in zijn advies over de landbouwprijsvoorstellen 1997/1998 nadrukkelijk gesteld dat niet alleen moet worden gekeken naar de uitwerking daarvan op de landbouwincomens, maar ook op de consumentenprijzen. Met het onderhavige advies wil het Comité duidelijkheid scheppen in een complexe markt-aangelegenheid, vooroordelen uit de wereld helpen, de vinger op ongewenste ontwikkelingen leggen, maar vooral ook de aanzet geven tot een constructieve discussie tussen producenten, handelaren en consumenten.

1.1.1. De afgelopen jaren was de tendens in de EU dat de producentenprijzen voor landbouwproducten het goedkoper worden van levensmiddelen in de hand hebben gewerkt. Het aandeel van die prijzen in de uitgaven van gezinshuishoudingen is duidelijk minder groot geworden. Daarentegen is het aandeel daarin van de kosten voor handel en vervoer, be- en verwerking en verpakking van levensmiddelen gestegen. De eindverbruiker heeft zowel baat bij de stijging van de productiviteit van de producenten als bij de meestal felle concurrentie tussen handelaren. Een significante vaststelling is in dat verband dat in geen enkele EU-lid-staat een doorsnee gezinshuishouding van vier personen méér dan 20 % van het inkomen aan levensmiddelen besteedt. Verder stoppen consumenten tegenwoordig duidelijk minder tijd en energie in de bereiding van maaltijden („convenience”), met als gevolg dat in de prijs voor levensmiddelen dus de kosten van meer diensten worden verrekend.

1.2. Landbouw wordt van oudsher voornamelijk bedreven door kleine bedrijven die alléén nauwelijks of geen invloed uitoefenen op de vorming van de prijzen voor de producten die ze zelf produceren. De hoogte van de prijzen is echter doorslaggevend voor de winst en dus ook voor het inkomen van de landbouwers.

1.2.1. Aangezien het hier om een uiterst complex vraagstuk gaat, blijft dit advies in hoofdzaak beperkt tot verse landbouwproducten, met name groenten en fruit. Een onderzoek naar de handelwinst bij die

producten is zeer interessant, omdat de groenten- en fruitmarkt zich momenteel duidelijk op een keerpunt bevindt en bovendien door aanzienlijke schommelingen in aanbod en prijzen wordt gekenmerkt. Dit geldt in mindere mate voor de verwerkte producten van groenten en fruit (vruchtensappen, ingeblikte en diepvriesproducten), die hier dan ook buiten beschouwing worden gelaten.

1.2.2. In het geval van snel bedervende producten zijn de mogelijkheden om de prijzen d.m.v. marktordeningsmaatregelen te stabiliseren, slechts beperkt. Dat blijkt ook uit de vaststelling (cf. advies van het Comité van 19 maart 1996) dat het aandeel van de EOGFL-uitgaven dat aan de GMO voor groenten en fruit wordt besteed (nl. circa 5 %), beduidend kleiner is dan het aandeel van groenten en fruit in de totale landbouwproductie (nl. circa 16 %). Met de tenuitvoerlegging van de hervorming van de GMO voor groenten en fruit zal het instrument van de marktinterventie — dat slechts bij een beperkt aantal soorten groenten en fruit wordt ingezet — nog verder aan belang inboeten.

1.2.3. Producten als verse groenten en fruit zijn meestal al gelijk geschikt voor consumptie en behoeven geen verdere verwerking. Voor de producent, maar ook voor veel consumenten, is het daarom moeilijk in te zien hoe de grote verschillen tussen producenten- en consumentenprijzen ontstaan.

1.3. De landbouw levert met de andere takken van de economie een strijd om zoveel mogelijk van de koopkracht van de consument binnen te halen. Hoge winsten doen de concurrentiepositie van de landbouw dan ook geen goed. Als de winstmarge van handelaren vaste elementen bevat, hebben schommelingen in vraag en aanbod meer gevolgen voor de producentenprijzen dan voor de consumentenprijzen: het prijsrisico is dus voor de producenten het grootst.

1.4. Bij verse producten als groenten en fruit is de kortetermijnontwikkeling van de handelsmarge van doorslaggevend belang. Als een door een aanbodsverandering veroorzaakte daling van de producentenprijs niet tot een navenante daling van de consumentenprijs leidt, neemt de consumptie onvoldoende toe, met als gevolg dat delen van de oogst niet worden binnengehaald of dat overschotproducten worden vernietigd. Een tekenend voorbeeld daarvan waren in de eerste helft van 1997 de appelvoorraden, die niet snel genoeg konden worden afgezet omdat de sterke daling van de producentenprijzen onvoldoende in de consumentenprijzen had doorgewerkt.

1.4.1. Als het aanbod daarentegen schaars is en de producentenprijzen omhoog schieten, staat de „aftopping” van de stijging van de consumentenprijzen de regulerende werking van de markt in de weg. De producten worden in dat geval snel van de hand gedaan: latkomende consumenten gaan dan met lege handen naar huis. Als de prijs in een situatie van schaarste wel als hefboom voor het herstel van het markt evenwicht wordt gebruikt, treden vaak andere verdelingsmechanismen in werking (b.v. klantenbinding en sterke machtspositie).

1.5. De handel heeft niet alleen op de prijsvorming, maar ook op de samenstelling van het aanbod een grote invloed. Concentratievorming — zowel in de Europese levensmiddelenkleinhandel als bij de groothandelsaankopen van ondernemingen — vergroot het door de consumenten onderkende gevaar dat de handel een „filterende” werking krijgt. Producenten die niet tot de officiële leveranciers van de marktleiders in de levensmiddelenkleinhandel behoren, moeten in veel EU-lid-staten genoeg nemen met een kleine nichemarkt. Voor veel producenten is de toegang tot de mastodonten van de levensmiddelenkleinhandel dan ook een kwestie van overleven.

2. De functies van de handel

2.1. Voor de handel is een wezenlijke taak weggelegd als het erom gaat voor een optimale bevoorrading van de gezinshuishoudingen te zorgen. Daarin worden gewoonlijk de volgende functies onderscheiden:

- een ruimtelijke functie (b.v. het opsporen van handelspartners en het vervoer van producten);
- een tijdgebonden functie (b.v. het zoeken naar nieuwe markten als productie en consumptie tijdelijk niet op elkaar aansluiten);
- een kwantitatieve functie (b.v. het bijeenbrengen of verdelen van de goederen);
- een kwalitatieve functie (b.v. het sorteren of mengen van producten of de vorming van assortimenten);
- een wervende, c.q. culturele functie (b.v. reclame).

2.1.1. Het vervoer van de producten wordt dikwijls ook tot de ruimtelijke functie van de handel gerekend. Voor groenten en fruit hebben tal van groothandelsbedrijven in de productiegebieden zich in die ruimtelijke functie, met inbegrip van het vervoer (expeditie), gespecialiseerd. Een vrij en onbelemmerd verkeer van goederen is daarom een belangrijke voorwaarde voor de goede werking van de groenten- en fruitmarkt in de Gemeenschap. Handelaren beschikken over opslagruimte, zodat een tijdelijk gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod kan worden ondervangen. In het geval van groenten en fruit is de duur van de opslag meestal beperkt, in het uiterste geval tot een paar dagen (asperges, bessen). Overeenkomstig de wensen van de volgende afnemer moeten partijen van verschillende producten verder worden opgedeeld of samengevoegd. Dat vormen van geschikte assortimenten is een wezenlijke functie van de lokale groothandel op de groothandelsmarkten. Voor de consumenten wordt die taak door de levensmiddelenkleinhandel vervuld.

2.1.2. Die herindeling van hoeveelheden goederen kan ook betrekking hebben op kleinere partijen: deze

kwantitatieve functie heeft meestal ook kwaliteitsaspecten. In de Europese levensmiddelenkleinhandel is echter steeds meer vraag naar grote partijen van homogene kwaliteit. Normaliter is het voor één enkele producent echter niet mogelijk dergelijke grote partijen te leveren: daarom moet het productenaanbod van meerdere producenten worden samengevoegd, meestal aan de hand van meetbare criteria. Hetzelfde geldt voor de verpakking, waaraan zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten zijn verbonden.

2.1.3. Dikwijls wordt erop gewezen dat de handel ook een communicatieve functie heeft, omdat handelaren kennis over vraag en aanbod op de markt aan producenten en consumenten overdragen. Als marktsignalen in de „filter” van de handel blijven steken, wordt het moeilijker om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen: het gevolg is een niet-optimale allocatie ten koste van de gezinshuishoudingen.

2.2. De functies van de handel behoeven niet per se door de groot- of kleinhandel te worden vervuld. Tal van de hierboven genoemde functies kunnen ook worden overgelaten aan producentenorganisaties, en voor een deel ook aan afzonderlijke producenten. Op den duur wordt de service verleend door de marktdeelnemer die het goedkoopst kan aanbieden. Door de overheid gecreëerde randvoorwaarden (b.v. belastingwetgeving en EU-marktordeningen) hebben een zeer grote invloed op de kosten.

3. Afzetkanalen voor verse groenten en fruit

3.1. De kleinhandel

3.1.1. Toenemende concentratievorming is de belangrijkste ontwikkeling in de Europese levensmiddelenkleinhandel. Zo liep het aantal kruidenierswinkels in de EU van de Twaalf van 1970 tot 1990 met meer dan een kwart terug tot 490 000. In de EU van de Vijftien werden in 1995 540 000 kruidenierswinkels geregistreerd. De verwachting is dat er daarvan in 2005 nog maar 400 000 over zullen zijn. Daarentegen blijft de totale omzet van de levensmiddelenkleinhandel voortdurend toenemen. In een aantal EU-regio's neemt de concentratievorming alarmerende vormen aan. Zo heeft de Britse regering zich erover beklaagd dat in sommige plattelandsgebieden — maar ook in de omstreken van grote steden — niet alle delen van de bevolking van verse levensmiddelen kunnen worden voorzien (zgn. „food deserts”).

3.1.2. In de EU kan een duidelijke noord-zuid-tegenstelling worden vastgesteld. Terwijl in de Scandinavische landen de vijf grootste ondernemingen in 1995 samen ruim 70 % van de totale omzet voor hun rekening nemen, kwam dat aandeel in Italië en Griekenland nooit hoger dan een derde van het totaal. In Midden- en West-Europa schommelt dat percentage tussen de 50 en 70 %.

3.1.3. Ook binnen het bedrijfsleven vindt concentratie plaats. Terwijl in het geval van de zogenoemde „droge” producten de aankoop allang wordt gedaan door inkoopcentrales die deze activiteiten in het hele land bundelen, geldt voor verse groenten en fruit dat die aankopen tot voor kort vooral voor rekening van regionale centrales

kwamen. Inmiddels zijn ook deze aankopen steeds vaker het werk van een nationale centrale. Regionale centrales beperken zich dikwijls nog slechts tot het doen van extra aankopen als op korte termijn knelpunten ontstaan. Het gevolg is dat het aantal besluitvormers aanzienlijk is afgenomen.

3.1.4. Alle algemene uitspraken over de Europese levensmiddelenhandel gaan in werkelijkheid ook op voor verse producten als groenten en fruit. In 1994 werd in Duitsland 72 % van de door de gezinnen geconsumeerde verse groenten bij de vijf grootste ondernemingen gekocht. In 1996 werd volgens de cijfers van het gezinspanel van het genootschap voor consumptie, markt- en afzetonderzoek (Gesellschaft für Konsum, Marktforschung und Absatzforschung (GfK)) bijna 80 % van de thuis geconsumeerde groenten en fruit bij supermarkten, verbruikersmarkten of discount shops gehaald, tegen 63 % in Nederland, 56 % in Frankrijk en 35 % in Spanje. In Noord-Italië werd in 1995 iets meer dan 55 % van de inkopen bij supermarkten en discount shops gedaan, tegen slechts 20 % in het zuiden van datzelfde land. In alle lid-staten is het percentage van de door de gezinnen geconsumeerde verse groenten en fruit dat in supermarkten is gekocht, gestegen: in Frankrijk van 41 naar 56 % (1987-1995), in Nederland van 50 % naar 63 % (1990-1995) en in Spanje van 22 % naar 35 % (1989-1995). Een en ander blijkt uit de resultaten van onderzoek van de diverse Europese gezinspanels.

3.1.5. Overall in Europa hebben de traditionele kruideniers- en groentewinkels, en in enkele lid-staten ook de wekelijkse markt, als distributiecentra aan betekenis ingeboet. In Italië en Spanje is het aandeel van de groenteboer en de kruidenier in de verkoop van verse groenten en fruit nog goed voor meer dan 30 %. Ook in de Benelux en in het VK zijn de gespecialiseerde winkels met meer dan 10 % van het totaal, nog belangrijk voor de verkoop van verse groenten en fruit. In Duitsland zijn groentewinkels echter vrijwel helemaal verdwenen.

3.1.6. Wel is de wekelijkse markt in Duitsland voor deze aankopen nog steeds van belang (12 à 15 %). Het aandeel van die wekelijkse markt is daar de afgelopen tien jaar ongeveer hetzelfde gebleven. In Frankrijk liep dat aandeel van 24,6 % terug naar 21,7 % (1988/1995) en heeft het zich op dat percentage gestabiliseerd. In Zuid-Europa wordt ongeveer 25 % van de aankopen van groenten en fruit op de wekelijkse markt gedaan.

3.1.7. De afgelopen jaren kon worden vastgesteld dat consumenten steeds vaker hun aankopen rechtstreeks bij de producent (van de akker of de boerderij, maar ook op speciale boerenmarkten) doen. Die vorm van verkoop kan bij bepaalde producten (aardbeien, asperges) tot grote hoeveelheden oplopen. Rechtstreekse verkoop is goed voor 2 à 7 % van de totale verkoop, en in Oostenrijk ligt dat percentage nog hoger. Het percentage van de rechtstreekse verkoop is altijd al erg hoog geweest bij biologisch geteelde groenten en fruit, die steeds meer bij de consumenten in trek blijken te zijn: van deze producten wordt zelfs meer dan de helft rechtstreeks aan de consumenten verkocht.

3.1.8. De redenen waarom de concentratievorming in de levensmiddelenkleinhandel blijft toenemen en verse groenten en fruit steeds vaker in supermarkten, verbruikersmarkten en discount shops (grootwinkelbedrijven dus) worden verkocht, zijn velerlei. Dikwijls

worden ter verklaring de schaalvoordelen genoemd, maar een andere belangrijke oorzaak is dat de frequentie van de aankoop van verse producten duidelijk minder groot is geworden: veel consumenten willen of kunnen (b.v. om beroepsredenen) niet langer naast de „grote” inkoop één of twee maal per week ook nog iedere dag verse producten inkopen.

3.1.9. Opmerkelijk is dat er verschillen zijn tussen de antwoorden die op enquêtes worden gegeven en de uitspraken van gezinspanels. Over het algemeen wordt het belang van de (wekelijkse) markten door de consumenten veel te hoog ingeschat. Een hoog percentage van de consumenten noemt de (wekelijkse) markt als de plek waar zij het liefst hun inkopen doen, de andere inkoopspunten vallen duidelijk veel minder in de smaak. Die voorkeur is echter niet terug te vinden in de cijfers over de plekken waar de inkopen daadwerkelijk worden gedaan: de meeste consumenten hebben de tijd die nodig is om op de markt inkopen te doen, er niet voor over. Dit blijkt uit de resultaten van onderzoek in Frankrijk (Ctifl, 1996) en in Duitsland (CMA, 1997).

3.1.10. Het logische gevolg daarvan is dat (bij alle soorten aankopen) tijdwinst bovenaan het lijstje staat van de voordelen van inkopen in super- en verbruikersmarkten. Daarna komen de mogelijkheid de producten zelf uit te kiezen en de lagere prijzen. Vooral in het geval van de verbruikersmarkten wordt veel de nadruk gelegd op de ruime keuze aan verse groenten en fruit. De markt wordt daarentegen met hoge kwaliteit, versheid, ruime keuze, vertrouwen en menselijke contacten geassocieerd. De consument maakt dus duidelijk een voorkeur te hebben voor inkopen op de markt, maar gaat desondanks gemakshalve toch steeds vaker naar supermarkten of discount shops.

3.1.11. Deze opmerkingen over de plekken waar inkopen worden gedaan, hebben uitsluitend betrekking op producten die thuis worden geconsumeerd. Het aandeel van verse groenten en fruit in alle producten die buitenshuis worden geconsumeerd, d.w.z. bij de grote verbruikers, ligt onder dat van de andere levensmiddelen, maar is wel snel aan het stijgen.

3.2. De voorafgaande stadia

3.2.1. De veranderingen in de levensmiddelenkleinhandel zijn een fundamentele reden waarom in de daarvoor voorafgaande stadia aanpassingen noodzakelijk zijn. Ook in de groothandel in groenten en fruit heeft zich een gigantische structurele omwenteling voorgedaan. Leveranciers van grote kleinhandelsondernemingen moeten grotere partijen kunnen leveren. Vooral doordat de inkopen binnen kleinhandelsondernemingen worden gecentraliseerd, hebben veel middelgrote groothandelaren in groenten en fruit traditionele klanten — de regionale centrales — verloren. Daar komt nog bij dat tal van grote organisaties in de Europese levensmiddelenkleinhandel ernaar streven om zoveel mogelijk rechtstreeks bij de producent in te kopen. Groothandelaren blijft alleen nog een dienstverlenende, logistieke functie over of een taak als buffer voor inkooprisico's. Kleine groothandelsondernemingen specialiseren zich in de toelevering aan grote gebruikers (restaurants, kantines), leveren aan het steeds kleiner wordende marktsegment van gespecialiseerde winkels of bevoorraden de wekelijkse markten.

3.2.2. De groothandel heeft de laatste jaren aan betekenis ingeboet. Ook de grote winkelketens zijn nauwelijks nog vaste klanten. In het VK wordt de groothandelsmarkt door de winkelketens zelfs gebruikt om onverkochte voorraden te dumpen. Daardoor nemen de prijschommelingen op die markt toe. In Duitsland komt niet meer dan 30 % van de totale verkoop van verse groenten en fruit op rekening van de groothandel. In Frankrijk en vooral in de lid-staten in het zuiden van Europa speelt de handelsgrootmarkt duidelijk een grotere rol. In Spanje gaat 60 % van het fruit- en groentenverbruik in dat land via de groothandelsmarkt (cijfers van Mercasa, 1996).

3.2.3. In de EU zijn de diverse functies van de handel verschillend over de actoren verdeeld. Zo zijn de distributiekanaalen in het zuiden van Europa vaak zeer lang en onoverzichtelijk, terwijl deze in het VK zeer kort zijn. In alle landen is de algemene tendens om de distributiekanaalen korter te maken. Actoren die niet een echte dienst verlenen, worden uit het distributiekanaal verwijderd. Nodeloze bezigheden, zoals het overpakken van producten, worden vermeden doordat de producenten of hun samenwerkingsverbanden de producten meteen al in de gewenste verpakking aanbieden.

3.2.4. Ook in de structuur van de ondernemingen en de samenwerkingsverbanden van producenten zijn veranderingen opgetreden: de ondernemingen zijn groter geworden en de gemiddelde omzet van producentenverenigingen is gestegen. Toch kan die concentratie niet worden vergeleken met de concentratievorming in de levensmiddelenkleinhandel. Een uitzondering op die regel is de producentenvereniging VTN (Verenigde Tuinbouwveilingen Nederland) in Nederland (1996). De taak van producentenorganisaties bestaat er voornamelijk in het aanbod op de markt te bundelen tot partijen die de gewenste omvang hebben: de georganiseerde levensmiddelenkleinhandel vraagt dikwijls naar partijen die groot genoeg zijn om een nationale verkoopactie mogelijk te maken. Die orde van grootte is echter voor de meeste producentenorganisaties te hoog gegrepen.

3.2.5. Er zijn ook producentenorganisaties die geen rechtstreeks contact met de georganiseerde levensmiddelenkleinhandel onderhouden. De levering aan de levensmiddelenkleinhandel wordt in dat geval aan gespecialiseerde groothandelsbedrijven overgelaten, die eventueel aan dezelfde klanten leveren. Op die manier wordt het eigenlijke doel, nl. de bundeling van het aanbod, slechts gedeeltelijk bereikt.

3.2.6. Versterking van de producentenorganisaties is van meet af aan een van de hoofddoelstellingen van de GMO voor groenten en fruit geweest. Door middelen voor de bedrijfsfondsen beschikbaar te stellen, steunt het EOGFL de inspanningen die erkende producentenorganisaties zich getroosten om rechtstreeks aan de levensmiddelenhandel te leveren. Het percentage van de productie dat via producentenorganisaties op de markt wordt gebracht, is tot dusver echter slechts in een paar landen gestegen. In het VK, Nederland, Denemarken en België is dat aandeel zelfs gedaald. In Duitsland is het vermoedelijk ongewijzigd gebleven. Alleen in Denemarken, Nederland en België wordt meer dan de helft van alle groenten en fruit door producentenorganisaties op de markt gebracht. Vooral in het geval van groenten worden over het geheel genomen maar kleine hoeveelheden door producentenorganisaties op de markt gebracht: meestal ligt dat percentage onder de 20 % (verslag van

de Commissie over de toestand van de landbouw in de EU — 1995).

3.2.7. Over de in het kader van de nieuwe GMO voorgestelde financiële ondersteuning van producentenorganisaties zijn de meningen in handelskringen verdeeld, omdat de vrees bestaat dat producentenorganisaties door die subsidies in staat worden gesteld een goedkopere service te bieden dan handelsbedrijven.

4. De invloed van de handel op het aanbod aan groenten en fruit

4.1. *Het assortiment*

4.1.1. Alle deelnemers aan de distributieketen, d.w.z. producenten, handelaars en consumenten, beïnvloeden de samenstelling van het productenpakket. De invloed van de handel is in dat verband vaak aan meer kritiek onderhevig dan die van de andere deelnemers. Consumenten verwijten de handelaars een voorkeur voor bepaalde producten die niet met hun wensen overeenkomen. Een klassiek voorbeeld daarvan vormden de Nederlandse tomaten die in de jaren tachtig de Duitse markt overspoelden, waarbij bleek dat de voorkeur van de groothandel t.a.v. de herkomst van tomaten duidelijk niet met die van de consument strookte. Dat voorbeeld leert echter ook dat wensen van de consument, als deze eenmaal onomstotelijk zijn komen vast te liggen, op den duur niet kunnen worden veronachtzaamd.

4.1.2. Het gevaar dat de wensen van de consument lange tijd worden genegeerd, neemt duidelijk toe naarmate er minder mogelijkheden zijn om elders in te kopen. Dat laatste is vooral het geval in landen waar de concentratievorming in de levensmiddelenkleinhandel groot is, de betrokken ondernemingen voornamelijk centraal inkopen en gespecialiseerde winkels, wekelijkse markten en kleine, zelfstandige kruidenierswinkels een verwaarloosbaar deel van de markt vertegenwoordigen.

4.1.3. Aan de hand van tal van voorbeelden kan worden aangetoond hoe de georganiseerde levensmiddelenkleinhandel de ontwikkeling van het verbruik van bepaalde soorten groenten en fruit beïnvloedt. In de discount shops wordt maar een zeer beperkt aantal verse producten te koop aangeboden. De toename van het verbruik van bananen na 1983 en die van radijzen tegen het eind van de jaren tachtig valt bijvoorbeeld in Duitsland te verklaren door het feit dat die producten toen in het productenpakket van de discount shops zijn opgenomen. In het VK brengt de „English Mushroom Board” het toegenomen verbruik van verse champignons in verband met de prijs- en reclamestrategie van de grote ondernemingen in de levensmiddelenkleinhandel („Major Multiples”). Aan de andere kant stagneert het verbruik van producten waarvan de verkoop in supermarkten op problemen stuit (b.v. kersen en bessen).

4.1.4. Doordat de bevoorrading van de levensmiddelenkleinhandel steeds vaker landelijk plaatsvindt, ontstaat ook het gevaar dat regionale productassortimenten buiten de boot vallen. Als in één productiegebied niet voldoende wordt geproduceerd om voor een nationaal programma in aanmerking te komen, moeten producten uit een andere, ver afgelegen streek worden aangekocht.

4.1.5. Om in de levensmiddelenkleinhandel op de lijst van leveranciers te kunnen komen, moeten soms forse bedragen worden neergeteld. Bovendien worden daar-

voor dikwijls allerhande vergoedingen gevraagd (b.v. een „vergoeding voor de terugbetaling van goederen”, een „toeslag voor de reclamekosten” of een „klein-leverancierstoelage”). Dergelijke praktijken zijn in Duitsland meer ingeburgerd dan in de andere EU-lid-staten, maar desalniettemin zijn daarvan ook in Frankrijk sporen te vinden. In het VK moeten leveranciers daarentegen dikwijls aan strenge door de georganiseerde levensmiddelenkleinhandel gestelde en van onderneming tot onderneming verschillende kwaliteits- en hygiënische eisen en leveringsvoorwaarden voldoen om te mogen leveren.

4.1.6. Aangezien de grote ondernemingen in de levensmiddelenkleinhandel er openlijk voor uitkomen dat zij ernaar streven om met weinig leveranciers te werken, zijn de producenten gedwongen om met leveranciers samen te werken die op hun lijsten staan. Die leveranciers kunnen zowel producentenorganisaties als handelaars of zelfs grote producenten zijn. Dat laatste komt vooral veel voor in het VK.

4.1.7. Over de kwaliteit van de producten moet worden opgemerkt dat de smaak van groenten en fruit vaak alleen goed is als met oogsten wordt gewacht tot de producten rijp zijn. De meeste consumenten kunnen echter zelf niet vaststellen of producten aan die eis beantwoorden. Verder dienen rijpe producten met zorg behandeld en snel verkocht te worden. De daarvoor benodigde meer geperfectioneerde logistiek brengt voor producenten en handelaars hogere kosten met zich. Alleen als voor die producten een hoge prijs kan worden gevraagd, bestaat er een prikkel om ze aan te bieden. Het dilemma, waarop door de Italiaanse perzikelers is gewezen, is duidelijk: consumenten zijn alleen bereid om méér te betalen als de kwaliteit ook echt gegarandeerd is en de aanbidders zijn alleen bereid om de gewenste kwaliteit te leveren als daarvoor dan ook een behoorlijke prijs wordt betaald. Dezelfde redenering gaat ook op voor de wens van de consument om milieuvriendelijke producten aangeboden te krijgen.

4.1.8. Die uitgangssituatie heeft er bij andere levensmiddelen toe geleid dat merken worden ontwikkeld. Merken worden ook bij verse groenten en fruit steeds belangrijker. Met name in het VK worden verse groenten en fruit dikwijls onder merknamen verkocht waarvoor precieze productierichtlijnen gelden. In Duitsland hebben bijna alle grote ondernemingen van de levensmiddelenkleinhandel de afgelopen twee jaar een eigen handelsmerk ingevoerd. De producenten zijn niet onverdeeld gelukkig met deze ontwikkeling, omdat deze haaks staat op het streven van producenten en producentenverenigingen om hun eigen producten te „profilieren”. De overheid kan hen in dit opzicht helpen door gecertificeerde kwaliteitsgaranties in te voeren.

4.1.9. De Britse supermarktketens zijn er de laatste tijd kennelijk anders over gaan denken, met als resultaat dat niet langer op de anonimiteit van de producten wordt aangedrongen. De verwachting is nu zelfs dat het imago van een product beter wordt doordat de naam van de producent ervan bekend wordt gemaakt. „Geen enkele producent zal een slecht product laten verkopen in een verpakking waar zijn naam op staat”, aldus een vertegenwoordiger van een winkelketen waar uien worden verkocht onder opgave van de naam van de producent. Ook de resultaten van marktverkennd onderzoek in andere landen wijzen in die richting. In 1996 verklaarde 59 % van de ondervraagde personen dat ze méér verse groenten en fruit zouden kopen als ze de producent persoonlijk zouden kennen. In 1989 was dat nog 46 %.

4.2. Prijsvorming

4.2.1. Er kan in het kader van dit advies geen uitgebreid onderzoek naar de handelswinsten bij de verkoop van verse groenten en fruit in de afzonderlijke lid-staten van de EU worden gedaan. De hierna volgende informatie berust met name op resultaten van onderzoek in Frankrijk, Duitsland en het VK. Hierbij is uitgegaan van de totale winst (die volgens de definitie overeenkomt met het verschil tussen producenten- en consumentenprijzen), omdat het meestal onmogelijk is om de winst van de groothandel en die van de kleinhandel van elkaar te onderscheiden. Desalniettemin kan worden gesteld dat de winst van de kleinhandel daarvan het leeuwendeel uitmaakt. Zo beloopt de groothandelwinst in Duitsland slechts 20 % van de totale handelswinst, terwijl dat percentage in Frankrijk voor groenten 20 à 35 % bedraagt. De winst wordt als percentage aangegeven of in absolute cijfers uitgedrukt.

4.2.2. De gegevens van de verschillende lid-staten kunnen nauwelijks met elkaar worden vergeleken vanwege de verschillende bronnen en de uiteenlopende betrouwbaarheid ervan. Bepaalde verschillen komen echter stelselmatig terug. Daarom kan als uitgangspunt worden gewezen op de tendens dat de winsten in landen waar veel producten in discount shops worden verkocht (b.v. Duitsland) over het algemeen minder groot zijn.

4.2.3. Een andere algemene vaststelling is dat de winstmarge stijgt naarmate de producten met meer zorg zijn behandeld en er een strakker kwaliteitsbeleid wordt gevoerd (in dit verband worden de „Major Multiples” in het VK dikwijls genoemd als een voorbeeld dat navolging verdient).

4.2.4. Bij producten met een hoge handelswaarde (b.v. asperges en aardbeien) zijn de consumentenprijzen in de regel maar 50 à 70 % hoger dan de producentenprijzen. Toch is de winst in absolute cijfers groter dan bij producten met een lage handelswaarde. Producten met een hoge handelswaarde bederven over het algemeen snel en de aanbodperiode is relatief kort. Als gevolg daarvan zijn de distributiekosten hoog.

4.2.5. Bij producten met een lage handelswaarde (b.v. appels en sluitkool) kan het verschil tussen de producenten- en de consumentenprijzen oplopen tot ver over de 100 % (en als de handelswaarde van producten heel erg laag is, zoals bij wortelen en uien, zelfs tot ver over de 200 %), maar de winst in absolute waarde is toch lager dan bij producten met een hoge handelswaarde. Meestal gaat het hier om producten die langdurig kunnen worden opgeslagen en gedurende een lange periode kunnen worden aangeboden.

4.2.6. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het producentenaandeel in de consumentenprijs bij producten met een hoge handelswaarde hoog (b.v. in Duitsland 60 % bij asperges) en bij producten met een lage handelswaarde laag is (b.v. in Duitsland nog geen 20 % bij witte kool).

4.2.7. Het kan ook voorkomen dat de winsten bij dezelfde producten in verschillende lid-staten grote verschillen vertonen, omdat het om producten gaat waarvan er in de ene lid-staat veel meer worden verkocht dan in de andere. Een voorbeeld is de totale winst bij de productie van witlof, die in Frankrijk veel lager is dan in Duitsland, omdat er in Duitsland wel tien maal zoveel witlof wordt verkocht.

4.2.8. Bezien over een lange periode loopt het producentenaandeel in de consumentenprijs aanzienlijk terug. Bij witte kool was dat in het begin van de jaren vijftig nog meer dan 50 %, maar in de jaren zeventig bleef daarvan nog maar 33 % over. Dat percentage is blijven dalen en bedraagt thans nog maar 18 %.

4.2.9. In het geval van verse producten waarvan de prijzen grote schommelingen vertonen, is vooral het korte-termijnverloop van de handelswinst van belang.

4.2.10. Bij bepaalde producten waarvan de prijzen grote schommelingen vertonen (b.v. bloemkool of asperges) bestaat een nauw verband tussen producenten- en consumentenprijs, maar bij andere producten (b.v. kropsla) blijkt niet.

4.2.11. Prijzen kunnen als gevolg van ongunstige weersomstandigheden of natuurrampen zo ver omhoogschieten dat met een lagere handelsmarge in absolute cijfers genoeg moet worden genomen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de prijzen voor prei rond Kerstmis in 1996, toen het plotseling begon te vriezen.

4.2.12. Daar staat tegenover dat de handelswinst bij bepaalde opgeslagen producten een aanzienlijke stijging kan vertonen. De in Europa beschikbare appelenvoorraad was in januari 1997 nog onverwacht groot. Daarom is geprobeerd om de afzet te vergroten door de producentenprijzen te verlagen. Het enige resultaat was echter verdringingsconcurrentie: de vraag naar appels steeg niet. Terwijl de in het productiegebied aan de producenten uitbetaalde prijzen sinds medio januari sterk waren gedaald, bleven de kleinhandelsprijzen ongewijzigd.

4.2.13. In het geval van levensmiddelen die qua prijs relatief inelastisch zijn (b.v. appels) blijven korte-termijnreacties van de consumenten op veranderingen in het aanbod dus uit, wordt de druk op de prijs in de voorafgaande stadia groter en wordt de in de levensmiddelenkleinhandel aangeboden hoeveelheid verhoogd zodat meer winst wordt behaald. Die prijsinelasticiteit van de levensmiddelenkleinhandel en de druk die daardoor op de markt wordt gelegd, is de laatste jaren steeds toegenomen en zou nog sterker kunnen worden.

4.2.14. Het ziet er naar uit dat de veelvuldige schommelingen van de prijzen voor geveilde groenten en fruit steeds slechter vallen bij de aankopers van de levensmiddelenkleinhandel. Grote ondernemingen in de levensmiddelenkleinhandel streven er daarom naar om prijsafspraken te maken die voor langere tijd geldig blijven. Soms betekent dit dat voor een heel seizoen een gemiddeld prijspeil wordt verlangd waarvoor van de hoogte van de productieprijzen wordt uitgegaan en waarbij ruimte wordt gelaten voor een „normale” winstmarge (cost price plus).

4.3. *De eisen van de levensmiddelenkleinhandel t.a.v. de prijsvorming*

4.3.1. De marktleiders in de levensmiddelenkleinhandel eisen van hun leveranciers een steeds grotere prijsstabiliteit en -zekerheid. Veilingsystemen worden in verband daarmee steeds kritischer bekeken, terwijl steeds vaker wordt gewerkt met weekprijzen en voor langere tijd vastgelegde prijzen, en soms zelfs met een gemiddelde seizoenprijs.

4.3.2. Bij de schommelingen in de prijzen voor producten die via de veiling worden afgezet, moet onderscheid worden gemaakt tussen producten die onder bepaalde omstandigheden kunnen worden opgeslagen en producten die zeer bederfelijk zijn. In dat laatste geval zijn prijsschommelingen meestal het gevolg van de beschikbaarheid van de producten; in het eerste geval speelt speculatie een grotere rol.

4.3.3. Over het algemeen vergt het veilingssysteem meer flexibiliteit van de levensmiddelenkleinhandel. Bij producten waarbij de beschikbaarheid grote schommelingen kan vertonen, stuiten prijsafspraken voor een langere periode op problemen.

4.3.4. Vaste prijsafspraken met supermarktketens hebben tot gevolg dat de markt minder transparant wordt, omdat voor de afzonderlijke klanten, naar gelang van hun machtspositie op de markt, verschillende prijzen en voorwaarden gelden.

4.3.5. Er mag van worden uitgegaan dat handelaren normaliter beter van de marktsituatie op de hoogte zijn dan producenten en producentenorganisaties. Daarom is het erg belangrijk dat producenten de beschikking krijgen over informatie in die zin (oogstprognoses, voorraadbestanden, ontwikkeling van de vraag, enz.) om met succes over verkoopstransacties te kunnen onderhandelen. De marktinformatiesystemen die er momenteel in de EU voor producenten zijn, vertonen qua opzet en financiering grote verschillen: in Frankrijk worden producenten door een afdeling van het ministerie van landbouw ingelicht; in Duitsland moeten de producenten het systeem zelf financieren; in sommige landen zijn er helemaal geen instanties die zich met markt informatie bezighouden.

5. Conclusies en toekomstperspectief

5.1. Het Comité gaat, net als de Commissie in haar Groenboek over handel, van het realistische standpunt uit dat de concentratievorming in de Europese levensmiddelenhandel onomkeerbaar is. De kans is zelfs groot dat deze ook in de toekomst nog zal blijven toenemen en dat bij de afzet van producten nog meer prijsafspraken zullen worden gemaakt. Supermarkten, verbruikersmarkten en discount shops zullen in alle landen van Europa een steeds groter deel van de verkoop van verse groenten en fruit voor hun rekening nemen. Die ontwikkelingen zullen echter in de ene lid-staat sneller verlopen dan in de andere.

5.2. Het Comité acht het derhalve noodzakelijk dat beleidsmatig de nodige randvoorwaarden worden geschapen, waardoor die concentratievorming binnen redelijke perken kan worden gehouden. Daarnaast dient de positie van de producenten tegenover de grote handelsondernemingen in de levensmiddelenkleinhandel te worden versterkt (ook door hen te helpen „zichzelf te helpen”). Alleen op die manier kunnen niet alleen situaties waarin de marktwerking overduidelijk faalt, maar ook maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen en misbruik (b.v. door te lange betalingstermijnen en vergoedingen om op de lijst te worden gezet) worden voorkomen en kan de consument ook in de toekomst en in alle handelsvormen nog een ruime keuze aan groenten en fruit worden verzekerd.

5.3. Het Comité acht het zorgwekkend dat de georganiseerde levensmiddelenkleinhandel de prijzen van

snel bederfelijke producten als groenten en fruit niet of in ieder geval niet snel aan schommelingen in vraag en aanbod aanpast. Die situatie kan leiden tot het ontstaan van onverkoopbare overschotten of de producenten aanzienlijk inkomensverlies opleveren.

5.4. Het Comité wijst met klem op het gevaar dat de keuze aan groenten en fruit als gevolg van de toenemende concentratievorming in het aankoopbeleid van de levensmiddelenkleinhandel, in de toekomst minder groot wordt en dat met name de regionale producten helemaal uit de rekken zullen verdwijnen. Daarmee zou in de hand worden gewerkt dat de aangeboden producten worden gestandaardiseerd naar uiterlijk voorkomen en houdbaarheid, hetgeen ten koste zou gaan van hun organoleptische eigenschappen. Wel kan ervan worden uitgegaan dat gespecialiseerde winkels en wekelijkse markten naast internationale producten ook steeds meer streekproducten zullen gaan aanbieden, maar dat aanbod zou niet tot die afzetkanalen beperkt mogen blijven. Het gaat toch niet aan dat bepaalde producten niet beschikbaar zijn voor de consument omdat er daarvan niet voldoende voor een nationale verkoopactie kunnen worden bijeengebracht of de door de leveranciers af te dragen „vergoedingen” (zie paragraaf 4.1.5) de verkoop van die producten in de weg staan.

5.5. Het Comité is ingenomen met het in de EU-marktverordeningen voor groenten en fruit nu allang opgenomen voorschrift dat op deze producten duidelijk hun oorsprong moet zijn aangegeven en pleit ervoor dat dit voorschrift onverkort van toepassing blijft. Daarnaast zouden deze verordeningen ook nog uitsluitel moeten geven over het tijdstip van de oogst. Het valt echter te betwijfelen of de naleving van het voorschrift om de oorsprong aan te geven, overal daadwerkelijk door controles en sancties wordt afgedwongen. Wellicht houdt dat ook verband met het feit dat die aanduiding bij tal van andere levensmiddelen niet verplicht is. De initiatieven van de Commissie ter bescherming van oorsprongs- en geografische aanduidingen kunnen alleen maar worden toegejuicht. Dat neemt echter niet weg dat deze programma's klaarblijkelijk slechts uiterst langzaam van de grond komen en dat bedoelde aanduidingen onvoldoende bekendheid genieten: in sommige lid-staten hebben dit soort beschermingsregelingen tot nog toe slechts mislukkingen opgeleverd.

5.6. Het Comité vreest dat de marktsituatie uitgerend bij verse producten als groenten en fruit wel eens minder doorzichtig zou kunnen worden, waardoor met name de positie van de producenten zou worden aangetast. De Commissie heeft zich er op dit gebied nog

toe beperkt informatie te verzamelen met het oog op het beheer van de markt. Daarom moet worden nagegaan of het verstrekken van marktinformatie aan alle marktdeelnemers niet moet worden gestimuleerd, b.v. op het gebied van de steeds belangrijker wordende biologisch geteelde producten. In dat laatste geval dient erop te worden toegezien dat de kosten daarvan evenwichtig worden verdeeld.

5.7. Het Comité onderkent dat er met de hervorming van de GMO voor groenten en fruit stappen zijn ondernomen om de positie van producenten en van producentenorganisaties te versterken. Nu de vraag steeds verder wordt geconcentreerd, is concentratie van het aanbod via producentenorganisaties noodzakelijker dan ooit. Het concurrentievermogen van de producentenorganisaties (en dus ook de kwaliteit van hun producten) moet met behulp van bedrijfsfondsen en operationale programma's worden vergroot.

5.8. Het Comité wijst erop dat de hoogte van de handelswinst in de toekomst in zeer grote mate zal afhangen van de kwaliteit van de producten en van het door de producenten en/of handelaars gevoerde kwaliteitsbeleid. Naast de kwaliteitsnormen voor groenten en fruit zijn in dit verband vooral ook de keurmerken voor levensmiddelen en de Novel-Food-verordening⁽¹⁾ van belang. Tevens moeten — vooral voor handelsondernemingen — algemene concepten voor kwaliteitsgarantie worden uitgewerkt. Alleen op die manier kan ervoor worden gezorgd dat de verkregen „hogere” kwaliteit tot bij de consument gegarandeerd blijft en als zodanig wordt gehonoreerd.

5.9. Ten slotte pleit het Comité ervoor om consumenten bewuster te maken van de — zeker niet onaanzienlijke — mogelijkheden waarover zij beschikken om aanbod en prijsvorming te beïnvloeden. Voorkeuren waaraan in vrijblijvende enquêtes uiting wordt gegeven, hebben geen enkel gevolg voor de situatie op de markt en kunnen zelfs averechts werken. Door hun concrete koopgedrag en keuze van de plek waar zij hun inkopen doen, kunnen zij hun invloed echter wel doen gelden. Dan is het wel zaak dat consumenten ook informatie krijgen over de productiemethoden, de kwaliteit en de gezondheidskenmerken van de hun aangeboden producten. Jonge consumenten zijn in dat opzicht een zeer belangrijke doelgroep. Ook meer (bij)scholing van het verkoops personeel en betere voorlichting over bijvoorbeeld assortimenten van streekproducten en de kwaliteit van levensmiddelen, zijn in het belang van zowel producenten als consumenten.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 258/97 van 27 januari 1997.

Brussel, 28 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 58/97 inzake structurele bedrijfsstatistieken”⁽¹⁾

(98/C 95/11)

Op 6 oktober 1997 heeft de Raad overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor economische, financiële en monetaire vraagstukken, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Walker.

Het Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting van 28 en 29 januari 1998 (vergadering van 28 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 83 stemmen voor en 3 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met deze verordening moeten de lid-staten worden verplicht, Eurostat vergelijkbare en geharmoniseerde statistische gegevens te verstrekken over structuur, activiteiten, concurrentievermogen en prestaties van het verzekeringswezen in Europa.

1.2. Het eigenlijke verzamelen van de gegevens en de hierbij toegepaste methoden zijn een zaak van de lid-staten. De verordening geeft de normen, standaards en definities die nodig zijn voor het samenstellen, doorsturen en evalueren van verzekeringsstatistieken in de Europese Unie. Zij is hoofdzakelijk gebaseerd op bestaande EU-wetgeving (zoals Richtlijn 91/674/EEG van 20 december 1991, 92/49/EEG van 18 juni 1992 en 92/96/EEG van 10 november 1992) betreffende de harmonisering van de jaarrekeningen en de geconsolideerde jaarrekeningen van verzekeringsondernemingen en de openstelling van de interne markt voor directe levens- en schadeverzekeringen. Veel gegevens zijn ook terug te vinden in de voor toezichtsdoeleinden door de ondernemingen teruggestuurde vragenlijsten. Om deze reden, maar ook in verband met artikel 6 van Verordening (EG, Euratom) nr. 58/97, wordt in de ontwerpverordening niet vastgelegd hoe de gegevens verzameld dienen te worden.

1.3. Alle lid-staten verzamelen momenteel informatie over de populatie van verzekeringsondernemingen met een vergunning (gebaseerd op de gepubliceerde rekeningen of de voor toezichtsdoeleinden teruggestuurde vragenlijsten). Met steun van de lid-staten is Eurostat in 1994 begonnen met het op vrijwillige basis verzamelen van niet-geharmoniseerde statistische gegevens over verzekeringsondernemingen. De ontwerpverordening is grotendeels op de bestaande gegevenskanalen gebaseerd. Slechts enkele lid-staten zullen daarnaast nog — zij het op bescheiden schaal — extra informatie moeten verzamelen.

1.4. De Commissie vindt dat nu de tijd gekomen is voor een wettelijk kader om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de te verzamelen, te verwerken en door te sturen gegevens te verbeteren.

1.5. Ook is de Commissie van mening dat door de stapsgewijze voltooiing van de interne markt voor verzekeringsdiensten en de uitvoering van het actieprogramma „interne markt” de behoefte aan betrouwbare communautaire statistische gegevens over deze sector duidelijk is toegenomen.

2. Voorstellen van de Commissie

2.1. De Commissie heeft drie doelen voor ogen:

2.2. Ten eerste, een communautair kader opstellen voor het verzamelen, samenstellen, doorsturen en evalueren van communautaire statistieken over structuur, activiteiten en prestaties van het verzekeringswezen. Doel van deze statistieken is meer inzicht te krijgen in de nationale, communautaire en internationale ontwikkeling van de verzekeringssector. Het statistisch systeem moet tegemoet komen aan de behoefte aan informatie van de Commissie, de lid-staten, de verzekeringssector zelf (ondernemingen en klanten) en diverse andere gebruikers.

2.2.1. Ten tweede, de ontwikkeling van het communautair statistisch systeem bevorderen door bij het opstellen van verzekeringsstatistieken gebruik te maken van communautaire statistische instrumenten zoals de NACE-classificatie van economische activiteiten (NACE rev. 1 — Verordening (EEG) nr. 761/93 van de Raad van 24 maart 1993) en de classificatie van producten naar economische activiteit (Verordening (EEG) nr. 3696/93 van de Raad van 29 oktober 1993).

2.2.2. Ten derde, voor flexibiliteit zorgen door kleine wijzigingen toe te staan, met name in de nog op te stellen lijst van indicatoren (toepassing van Besluit 87/373 van de Raad van 13 juli 1987 inzake „comitologie”). In het kader van de comitologie-procedure, zoals deze is neergelegd in artikel 13 van Verordening (EG, Euratom)

⁽¹⁾ PB C 310 van 10.10.1997, blz. 5.

nr. 58/97, biedt artikel 12 van dezelfde kaderverordening [onder punt i)] — onder bepaalde voorwaarden — de mogelijkheid de lijst van kenmerken bij te werken.

2.3. Onderhavige ontwerpverordening is in april 1996 voorgelegd aan het Comité voor het verzekeringswezen (CV) en op 17 maart 1997 aan het Comité statistisch programma (CSP). Beide comités steunen het voorstel.

2.3.1. Een aantal lid-staten heeft echter bepaalde bezwaren naar voren gebracht, omdat met deze verordening de aangifteplicht voor de verzekeringsondernemingen zou worden uitgebreid. Nieuwe lasten voor ondernemingen (invullen van formulieren) en de betrokken nationale autoriteiten (verwerking) zijn niet welkom.

2.4. De te verzamelen gegevens (gegevens die al gepubliceerd zijn of in het kader van het financieel toezicht op het verzekeringsbedrijf zijn verstrekt) betreffen de totale populatie van verzekeringsbedrijven. Om gegevens te verkrijgen die niet in de bestaande gegevensbestanden voorhanden zijn of niet via andere bronnen kunnen worden verkregen, is het de lid-staten, zoals vastgelegd in artikel 6 van Verordening (EG, Euratom) nr. 58/97, toegestaan gebruik te maken van steekproeven en waarschijnlijkheidsberekeningen.

2.4.1. Wanneer de steekproef zich ook uitstrekt tot kleine en middelgrote bedrijven, hebben de lid-staten de mogelijkheid om het MKB te ontheffen van de verplichting om gegevens beschikbaar te stellen. Om dan toch de lijst van variabelen te kunnen aanvullen voor de populatie die statistisch wordt onderzocht, dient in dat geval gebruik te worden gemaakt van waarschijnlijkheidsberekeningen.

2.5. In het licht van de permanente samenwerking met het Europees Monetair Instituut wijst de Commissie er tevens op dat statistieken betreffende verzekeringsdiensten ook nodig zijn binnen het ruimere kader van de voor de Economische en Monetaire Unie benodigde statistieken.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité heeft herhaaldelijk zijn steun betuigd aan alle maatregelen die als doel hebben de werking van de interne markt te verbeteren en nog resterende hinderpalen voor de voltooiing ervan uit de weg te ruimen. Het Comité erkent dat met de tweede generatie richtlijnen voor levens- en schadeverzekeringen⁽¹⁾ begin jaren '90 en met de derde generatie richtlijnen⁽²⁾ die op 1 juli 1994 van kracht werden, vooruitgang is geboekt met het creëren van een interne markt voor het verzekeringswezen.

3.2. Voor een efficiënt toezicht op deze markt zijn nauwkeurige, betrouwbare, regelmatige en actuele geharmoniseerde en vergelijkbare statistische gegevens

nodig. Het Comité steunt daarom in principe de voorstellen van de Commissie.

3.3. In feite betekent het verzamelen, samenvoegen en doorgeven van deze gegevens echter een tweevoudige last. Ten eerste is het een last voor de ondernemingen die het basismateriaal, nl. de gegevens met betrekking tot hun eigen activiteiten, moeten aanleveren. Daarnaast is het een last voor de nationale overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het aggregeren van de aangeleverde gegevens en het doorgeven ervan aan Eurostat.

3.3.1. Het Comité deelt daarom de zorg van hen die menen dat deze last niet onnodig mag worden uitgebreid.

3.3.2. Ook hier moet een evenwicht worden gevonden tussen de behoeften van gebruikers van informatie en de lasten van de verstrekkers ervan. De kosten-baten-verhouding moet net als bij elk ander product positief uitvallen; met andere woorden, de waarde van de verkregen informatie moet groter zijn dan de kosten ervan.

3.3.3. Het Comité acht het derhalve raadzaam dat dit onderdeel van het statistisch systeem nader wordt onderzocht in een project in het kader van het SLIM-initiatief.

3.4. Verder zullen de statistieken volgens het Comité van relatief weinig nut zijn voor de verzekeringsondernemingen, hun klanten of andere consumenten uit de particuliere sector vanwege de tijd die verstrijkt voordat de gegevens gepubliceerd worden. Particuliere organisaties verzamelen in de regel elk kwartaal op basis van marktonderzoekgegevens informatie over de verzekeringssector, die binnen een maand elk kwartaal wordt vrijgegeven. Nationale statistieken worden jaarlijks opgesteld, en automatisch verstrijkt daarna ook nog enige tijd voordat Eurostat de gegevens kan verwerken. De gegevens van Eurostat zijn dan ook minder geschikt voor commercieel gebruik. Dit betekent uiteraard niet dat zij niet belangrijk zijn voor het macro-economisch beleid.

3.5. Statistieken kunnen niet echt met elkaar worden vergeleken zolang de verzekeringsmarkten niet vergelijkbaar zijn. Aangezien er nog steeds verschillen bestaan in aard en werking van de verzekeringsmarkten in de verschillende lid-staten, zal het moeilijk worden om vergelijkbare statistieken op te stellen.

3.6. Het Comité merkt op dat de lid-staten naar eigen goeddunken statistische onderzoeken kunnen uitvoeren en daarbij kunnen besluiten om het MKB van deelname vrij te stellen. In dat geval worden de gegevens aangevuld met behulp van statistische waarschijnlijkheidsmethoden. Hoewel het Comité zich kan vinden in de doelstelling om aldus de lasten van het MKB te verlichten, zou het erop willen wijzen dat de lid-staten van deze optie wellicht niet op uniforme wijze gebruik zullen maken, zodat de vergelijkbaarheid van de statistische informatie nog verder kan worden ondermijnd.

4. Conclusies

Ondanks de hierboven genoemde bezwaren stemt het Comité over het geheel genomen in met het voorstel van de Commissie voor een verordening. Het Comité is echter van mening dat het voorstel in het kader van een

⁽¹⁾ Richtlijn van de Raad van 8 november 1990 (90/619/EEG), levensverzekeringen; Richtlijn van de Raad van 22 juni 1988 (88/357/EEG), schadeverzekeringen.

⁽²⁾ Richtlijn van de Raad van 10 november 1992 (92/96/EEG), levensverzekeringen; Richtlijn van de Raad van 18 juni 1992 (92/49/EEG), schadeverzekeringen.

SLIM-project moet worden onderzocht, om uit te maken of de baten in verhouding staan tot de extra kosten die

de verordening met zich brengt voor ondernemingen en overheidsinstanties.

Brussel, 28 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie ‘Bevordering van het leerlingwezen in Europa’”

(98/C 95/12)

Op 23 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 sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken, onderwijs en cultuur, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 15 januari 1998. Rapporteur was de heer Dantin en co-rapporteur was de heer Rodríguez García Caro.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 28 januari 1998) met 105 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, het volgende advies goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Tijdens zijn bijeenkomst in Florence op 21 en 22 juni 1996 heeft de Europese Raad de Commissie verzocht om te onderzoeken welke rol het leerlingstelsel kan spelen bij het scheppen van meer arbeidsplaatsen.

1.2. Dit verzoek geeft blijk van de vastberadenheid van de staatshoofden en regeringsleiders om de jeugdwerkloosheid, met name bij jongeren onder de 25, die in de Europese Unie momenteel bijna 20 % bedraagt, door onderwijs en opleiding te verminderen.

1.3. Uit de studie is gebleken dat een intensievere bevordering van het leerlingwezen bij dit streven past. Het leidt tot betere kansen op werk, voor zover de werkloosheid onder jongeren die met goed gevolg een leerlingopleiding hebben afgesloten, lager is dan gemiddeld.

1.4. In de onderhavige mededeling van de Commissie wordt verslag uitgebracht van deze studie en worden, met een blik op de toekomst, maatregelen voorgesteld die in vijf kernpunten zijn samengevat.

1.4.1. De studie is gebaseerd op gegevens en informatie uit verschillende bronnen. Aan de hand van een analyse van de situatie en de belangrijkste ontwikkelin-

gen in een aantal lid-staten wordt in de mededeling nader ingegaan op de kenmerken en de doelstellingen van het leerlingstelsel:

- verkleining van de kloof tussen school en werk;
- meer aandacht voor de behoeften van de markt;
- bevordering van beroepsflexibiliteit en mobiliteit;
- bestrijding van sociale uitsluiting;
- verhoging van het niveau van de diploma's in het leerlingwezen;
- toegang voor leerlingen tot hoger onderwijs.

1.4.2. In de mededeling wordt voorgesteld de maatregelen te centreren rond vijf aandachtspunten:

- uitbreiding en ontwikkeling van nieuwe opleidingsvormen in het leerlingwezen;
- verhoging van de kwaliteit van de opleiding;
- aanmoediging van de mobiliteit van leerlingen;
- bevordering van de betrokkenheid van de sociale partners;
- op weg naar reële strategieën voor het leerlingwezen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met het initiatief van de Europese Raad van Florence en de mededeling van de Commissie die daaruit nu is voortgekomen.

2.1.1. Het Comité neemt met belangstelling kennis van het vernieuwende karakter van de mededeling waarin dit concept zeer terecht wordt onderschreven. De inhoud sluit aan op de beleidslijnen die reeds in het Witboek van de Commissie over onderwijs en opleiding „Onderwijzen en leren — Naar een cognitieve samenleving” zijn uitgezet, en die de steun kregen van het Comité⁽¹⁾.

2.2. Het Comité is van mening dat het leerlingwezen een manier is om kwalificaties te verwerven en dankzij zijn specifieke kenmerken doeltreffend kan bijdragen tot de inpassing in het arbeidsproces, mits het zowel kwantitatief als kwalitatief verder wordt ontwikkeld. Hetzelfde geldt overigens tevens voor bepaalde andere beroepsopleidingsmodellen waarin ondernemingen actief bij het onderricht worden betrokken. Het leerlingwezen heeft zijn aandeel in de beroepsopleiding van jongeren, en, gezien zijn bijdrage tot de verbetering van de kwalificaties, kan worden gesteld dat het bevorderlijk is voor de economische ontwikkeling. Een onderwijs- en beroepsopleidingsbeleid kan een actief werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid weliswaar niet vervangen, maar kan dit, met name in het kader van een actief beleid ter bevordering van het leerlingwezen, wel ondersteunen, vooral als laatstgenoemd beleid wordt afgestemd op de vaardigheden en behoeften van jongeren.

2.3. In het leerlingwezen werken bedrijf en onderwijsinstelling samen in een proces van alternerend leren. Het originele van dit systeem vergeleken met andere alternerende opleidingen is dat de onderneming hier de belangrijkste rol in het opleidingsproces speelt. Hierdoor kan, vooral in de ambachtelijke sector, de ondernemingszin bevorderd worden.

2.4. Het Comité steunt de inhoud van de mededeling, onder voorbehoud van bovenstaande opmerkingen en de hieronder volgende opmerkingen en suggesties.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. In hoofdstuk 2 van de mededeling geeft de Commissie een opsomming en nadere precisering van doelstellingen die door de lid-staten worden nagestreefd om het leerlingstelsel efficiënter te maken.

Het Comité plaatst de volgende kanttekeningen bij dit hoofdstuk:

3.1.1. Verkleining van de kloof tussen school en werk

Het is belangrijk dat de kloof tussen theoretisch onderwijs en toepassing in de praktijk wordt verkleind en dat opleidingen beter worden afgestemd op de vereisten van de beschikbare banen, met andere woorden dat vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd.

Het concept „Verkleining van de kloof tussen school en werk” draagt ertoe bij dat „meer aandacht wordt besteed aan de behoeften van de markt”; het laatste is immers niet mogelijk wanneer niet aan de eerstgenoemde voorwaarde is voldaan.

Eén van de specifieke kenmerken van dit systeem is dat het opleidingsparcours waarin onderneming en/of branche met een onderwijsinstelling samenwerken, zo wordt uitgestippeld dat tijdig rekening wordt gehouden met de voorwaarden voor latere vooruitgang, en dat met de leertijd voor de leerling de eerste steen wordt gelegd voor een levenslang voortgezette opleiding.

3.1.2. Bevordering van beroepsflexibiliteit en mobiliteit

Door voor ruim opgezet onderwijs te kiezen, d.w.z. voor onderwijs dat niet te zeer is toegespitst op één vak of op één specifiek beroep, biedt men individuen de mogelijkheid zich te ontwikkelen en zich aan te passen.

De steun ter bevordering van de mobiliteit in Europa dient met name van financiële en juridische aard te zijn.

3.1.3. Bestrijding van sociale uitsluiting

Zoals in de mededeling wordt benadrukt, draagt het leerlingstelsel bij tot de bestrijding van sociale uitsluiting door met behulp van een specifiek opleidingssysteem jongeren de mogelijkheid te bieden zich in de samenleving te integreren.

Daarnaast mag een ander typisch aspect van het leerlingstelsel echter niet onderbelicht blijven. Met deze vorm van onderwijs kan op de diverse onderwijsniveaus het aantal uitvallers worden verminderd. Door een evenwichtige verdeling van theoretische kennis en praktijkkennis, d.w.z. door theoretische lessen te combineren met toepassingen in de praktijk, kan het leerlingstelsel ook jongeren aanspreken die weinig voelen voor hoofdzakelijk theoretisch onderwijs. Door de theorie uit te leggen aan de hand van de praktijk en savoir-faire, weet het leerlingstelsel jongeren in het opleidingscircuit te houden voor wie het doorgaans gegeven louter theoretische onderwijs op niets zou zijn uitgelopen. Om de kansen op succes van deze methode te vergroten, mag het niet hierbij blijven, maar moet er een doeltreffend observatie- en oriëntatiesysteem voor jongeren komen.

3.1.4. Verhoging van het niveau van de diploma's in het leerlingwezen

Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat het leerlingstelsel meer moet worden geïntegreerd in het algemeen onderwijssysteem en tot in het hoger onderwijs toe (b.v. ingenieursstudie) moet worden ingevoerd, en daarbij rekening moet worden gehouden met de nationale beroepsopleidingstelsels in de verschillende lid-staten.

Dit standpunt is om meerdere redenen gerechtvaardigd:

— door binnen het leerlingstelsel alleen lagere opleidingen te bieden, wordt dit stelsel minder interessant. Dit slechte imago staat een kwantitatieve ontwikke-

⁽¹⁾ Zie het Witboek van de Commissie over onderwijs en opleiding „Onderwijzen en leren — Naar een cognitieve samenleving”: COM(95) 590 def. en het advies van het ESC: 880/96 van 10 juli 1996 (PB C 295 van 7.10.1996).

ling van deze mogelijkheid om kennis en de daarbijbehorende kwalificaties te vergaren in de weg, waardoor het minder goed kan bijdragen tot de integratie in de samenleving en de werkgelegenheid;

- als gevolg van de constante en exponentiële ontwikkeling van het productieapparaat, de behoeften en de diensten, zijn steeds beter geschoolde arbeidskrachten nodig. Het leerlingwezen dient op deze behoeften in te spelen teneinde d.m.v. een van het traditionele onderwijs afwijkende vorm van kennisvergaring zoveel mogelijk jongeren toegang te bieden tot deze kwalificaties en in de gelegenheid te stellen zich hun leven lang te blijven scholen.

3.2. *Vijf punten voor een doeltreffender leerlingwezen*

3.2.1. *Uitbreiding en ontwikkeling van nieuwe opleidingsvormen in het leerlingwezen*

3.2.1.1. In de mededeling wordt opgemerkt dat het leerlingstelsel over het algemeen oververtegenwoordigd is in economische sectoren waar de vooruitzichten voor de groei betrekkelijk mager zijn.

„Oververtegenwoordigd” lijkt hier niet de juiste term. Beter zou zijn deze situatie te kenschetsen als een „onevenwichtige verdeling” van het leerlingstelsel in de verschillende economische sectoren.

Deze onevenwichtige verdeling schaadt het imago van het leerlingstelsel.

Door het leerlingstelsel uit te breiden tot beroepen waarin deze opleidingsvorm minder gebruikelijk is, kan deze situatie worden gecorrigeerd en kunnen ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden die op de markt-vraag zijn afgestemd.

Het feit dat het leerlingstelsel in sommige lid-staten betrekkelijk weinig aanzien geniet, heeft verschillende oorzaken. De ontwikkelingen op het economische, sociale en sectorale vlak vragen om nieuwe opleidingsvormen en -modaliteiten in het leerlingwezen.

Daarom is het zaak:

- de huidige vormen te verbeteren, met name door bekendheid te geven aan „goede praktijken”;
- nieuwe opleidingsvormen in het leerlingwezen te ontwikkelen, en daarbij rekening te houden met de specifieke landelijke en sectorale situaties bij het treffen van maatregelen om deze aantrekkelijk te maken;
- het leerlingstelsel uit te breiden tot andere economische sectoren en onderwijsniveaus.

De financiële kosten die met een leerlingplaats gemoeid zijn, kunnen in bepaalde gevallen worden vermindert door het pedagogisch concept te verbeteren en de opleidingsduur te verkorten. Het Comité wil er echter uitdrukkelijk op wijzen dat dit niet ten koste mag gaan van de doelstelling een zo breed mogelijke en kwalitatief hoogstaande basiopleiding aan te bieden.

Kostenreductie is mogelijk door ervoor te zorgen dat leerlingen geen les (hoeven te) volgen in vakken die ze al beheersen. Dit betekent dat bij het aanvangen van een leertijd, bekend moet zijn welk kennisniveau een leerling bezit.

In hoeverre het leerlingwezen mogelijkheden tot sociale promotie biedt, hangt af van de belangstelling die deze onderwijsvorm geniet, en dus ook van het imago van de beroepsopleiding in het algemeen: wil men bereiken dat het leerlingwezen dezelfde status krijgt als andere opleidingsvormen, dan is het nodig dat het aanzien van alle beroepsopleidingen wordt verbeterd.

Het Comité is van mening dat uitbreiding van het leerlingstelsel en ontwikkeling ervan in nieuwe beroepssectoren alleen mogelijk zijn als dit niet als een doel op zichzelf wordt gezien. Het leerlingstelsel moet de mogelijkheid bieden om, na afloop van een opleiding, verder te studeren, door met name de overstap naar universitair onderwijs mogelijk te maken. Het is dus zaak vast te stellen welke overstapmogelijkheden er zijn tussen het leerlingstelsel en andere opleidingsvormen, en hoe deze in de praktijk kunnen worden gerealiseerd. Dit is een eerste vereiste om het aanzien van het leerlingstelsel te vergroten en deze opleidingsvorm aantrekkelijk te maken.

3.2.1.2.

- Door voortzetting, en eventueel zelfs uitbreiding, van de financiële stimulansen die in het bijzonder ter verlichting van de onderwijskosten moeten dienen en met name bestemd zijn voor het MKB in de sector geavanceerde technologie, de nieuwe sectoren en de sectoren waarin het aantal leerlingplaatsen groter is dan de vraag, kan een nieuwe dynamiek op gang worden gebracht. Het zou dan evenwel aanbeveling verdienen de nodige maatregelen te treffen om de bereikte resultaten te kunnen evalueren.
- Flexibiliteit in de zin van een voortdurende aanpassing van de onderwijsmodaliteiten speelt in op een behoefte voorzover deze de kwaliteit van de opleiding betreft en niet tornt aan de regelingen ter bescherming van de leerlingen. Om deze reden zouden de lid-staten de maatregelen moeten steunen die ertoe strekken de studiepakketten minder zwaar te maken door de invoering van een systeem voor de erkenning van verworven kennis en vaardigheden.
- Het leerlingwezen heeft er alle belang bij dat het tot alle economische sectoren, zowel die waar nog geen leerlingstelsel bestaat als de nieuwe sectoren, wordt uitgebreid.
- Gezien het sterk toenemende gebruik van multimedia-instrumenten en nieuwe onderwijsmethoden moet onderzocht worden in hoeverre deze een ondersteunende rol kunnen spelen in het onderwijs, mede vanuit het oogpunt van de relatie tussen opleider en leerling. Door dit gebruik van multimedia-instrumenten mag het principe van het „alternerend leren” echter niet ondergraven worden.

— Het Comité stemt in met het besluit van de Commissie om onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van het leerlingstelsel. Afgezien van de kwalitatieve aspecten (goede praktijken, vernieuwingen, factoren die bijdragen tot uitbreiding van het aantal opleidingsplaatsen ...) zou het echter nuttig zijn om te onderzoeken wat voor een effect het leerlingstelsel heeft op de maatschappelijke integratie en de werkgelegenheid.

3.2.2. Verhoging van de kwaliteit van de opleiding

3.2.2.1. Systemen van alternerend leren, zoals het leerlingstelsel, putten hun kracht — behalve uit de inhoud ervan — ook uit de regelmatige contacten tussen onderwijsinstelling, onderneming en leerling.

De kwaliteit van de opleiding wordt bepaald door de voorbereiding van de actoren, de organisatie van uitwisselingen en regelmatige evaluaties van het leerpakket.

Het accent moet in de mededeling dus heel uitdrukkelijk gelegd worden op de onmisbare band:

- tussen de leerling en zijn familie enerzijds, en de praktijkopleider en de verantwoordelijke beroepsschoolleraar anderzijds, o.a. om de leerling in de gelegenheid te stellen invloed uit te oefenen op de manier waarop zijn eigen opleiding wordt georganiseerd;
- tussen de praktijkopleider en de beroepsschoolleraar. Samen dienen zij te beoordelen in hoeverre de leerling vorderingen maakt en welke problemen hij ondervindt, zodat de praktische en theoretische leerstof verder onderwezen, aangepast of beter op elkaar afgestemd kan worden en een optimaal resultaat kan worden bereikt. Dit is nodig om voor een permanente synergie te zorgen en tot samenwerkingsafspraken te komen, waardoor tot het ontstaan van een klimaat van vertrouwen en kwaliteit wordt bijgedragen.

Aangezien de praktijkopleider een centrale rol speelt bij deze vorm van kennisverwerving, is het zaak dat zijn rechtspositie wordt gepreciseerd. Bepaald moet worden wat zijn taak precies inhoudt, welke vaardigheden vereist zijn, welke mogelijkheden er zijn om zich hierop voor te bereiden en welke rechten en plichten hij heeft.

3.2.2.2. Het leerlingstelsel dient een combinatie te zijn van speciaal voor alternerend leren ontworpen algemeen en beroepsonderwijs. M.a.w. het onderwijs dient geënt te zijn op de arbeidssituatie (b.v. door ongelukkenpreventie, arbeidshygiëne en veiligheid op de werkplek te onderrichten). Een opleiding binnen dit kader heeft het voordeel dat de leerling niet in een te gespecialiseerde vakopleiding wordt ingekapseld, maar juist kan leren zich te richten op de praktijk van de maatschappij, in een team te werken, zelfstandig problemen op te lossen en open te staan voor nieuwe ontwikkelingen.

3.2.2.3. De praktijkopleiding in een bedrijf moet niet alleen van hoge theoretische kwaliteit zijn, maar moet ook zonder onderbreking worden gegeven. Daarom moet ervoor gezorgd worden dat de leerling niet wordt ingezet voor ondergeschikte taken die niets of weinig te maken hebben met de opleiding die hij verondersteld wordt te krijgen; in dit verband verdient het aanbeveling speciale aandacht te besteden aan de vorming van de opleiders. Zij moeten technisch en pedagogisch permanent bijgeschoold worden.

Voorts zou dankzij een aan dit onderwijssysteem toegekende kwaliteitsgarantie ook voor een permanente evaluatie kunnen worden gezorgd zodat de nodige verbeteringen kunnen worden aangebracht.

3.2.3. Aanmoediging van de mobiliteit van leerlingen

3.2.3.1. Door leerlingen de mogelijkheid te bieden om hun opleiding overal in de Europese Unie te volgen, zal de aantrekkelijkheid van het leerlingstelsel worden vergroot, terwijl hierdoor ook het Europees burgerschap een concretere inhoud zal krijgen.

Het ontbreken van een communautair kader staat de mobiliteit van leerlingen momenteel echter nog in de weg.

- Het Comité wacht met belangstelling op het voorstel — dat in voorbereiding is — voor de totstandbrenging van een communautair wettelijk kader ter bevordering van het leerlingwezen in Europa. Belangrijk is dat in dit kader met name de voorwaarden m.b.t. arbeidsduur en opleiding, materiële voorzieningen (huisvesting — eten, begeleiding, kwaliteitsnormen), alsmede sociale en juridische regelingen nauwkeurig worden vastgelegd. Meer in het algemeen dient het juridisch kader voor de vermindering c.q. oplossing te zorgen van de diverse problemen rond opleidingen binnen de Unie, waarop het ESC in zijn advies betreffende het Groenboek van de Commissie „Onderwijs — opleiding — onderzoek: De belemmeringen voor transnationale mobiliteit”⁽¹⁾ heeft gewezen.

Zoals het Comité ook reeds in bovengenoemd advies heeft opgemerkt, dient verder bijzondere aandacht te worden besteed aan de erkenning van diploma's die binnen de EU in het leerlingwezen worden uitgereikt, en met name wat de nieuwe sectoren aangaat.

- De mobiliteitsregeling voor leerlingen is een concreet bewijs van het feit dat men zich om het leerlingwezen bekommert en draagt bij tot de dynamiek en kwalitatieve verrijking van dit stelsel.
- Ter wille van de geloofwaardigheid van dit initiatief zou een beurs moeten worden gecreëerd voor ondernemingen die leerlingen kunnen plaatsen. D.m.v. zo'n beurs kunnen uitwisselingen gemakkelijker worden geregeld. Bovendien komt het de transparantie en efficiëntie van de invoering van de mobiliteit

⁽¹⁾ CES 239/97 van 27 februari 1997 — PB C 133 van 28.4.1997.

ten goede als in een eerste stadium wordt gewerkt met proefprojecten waaraan twee of meer lid-staten en/of branches deelnemen.

Naast de geografische mobiliteit dient aandacht te worden besteed aan:

- de beroepsmobiliteit;
- de mobiliteit van de opleiders in het algemeen onderwijs en in de ondernemingen;
- In het kader van het Leonardo-programma zijn al enkele projecten ter bevordering van de mobiliteit van leerlingen opgezet. Deze projecten dienen nader te worden bekeken, zodat men lering kan trekken uit positieve ervaringen en deze eventueel als voorbeeld kunnen dienen.

3.2.4. Bevordering van de betrokkenheid van de sociale partners

3.2.4.1. Gezien de rol die ondernemingen spelen bij de opleiding in het kader van het leerlingstelsel, is het gerechtvaardigd dat alle sociale partners (werkgevers en werknemers) betrokken worden bij het plannen en uitvoeren van de desbetreffende maatregelen. Via de instellingen waarin zij vertegenwoordigd zijn, kunnen zij het imago van het leerlingstelsel positief beïnvloeden en naar voren brengen wat de behoeften zijn en hoe de leerling in het bedrijf moet worden begeleid.

3.2.4.2. De netwerken van proefprojecten kunnen stimulerend werken zodat nieuwe beroepen voor het leerlingstelsel worden gewonnen en sociale partners ieder hun deel van de verantwoordelijkheid gaan dragen, zoals nu al in enkele lid-staten met succes gebeurt.

De Commissie en de lid-staten dienen de sociale partners (werkgevers en werknemers) aan te moedigen, gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het leerlingstelsel te dragen, met name in de opleidingsinstellingen. Vanwege hun kennis van bedrijf en beroepsleven spelen de sociale partners immers — zowel op bedrijf- als op brancheniveau — een fundamentele rol bij de organisatie en de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van het leerlingstelsel, evenals bij het vaststellen van de leerstof.

Er moeten evenwel speciale maatregelen worden genomen om de kwantitatieve ontwikkeling van het leerlingstelsel aantrekkelijk te maken voor de ondernemingen.

Deze kwantitatieve ontwikkeling hangt nl. hoofdzakelijk af van de bereidheid en/of capaciteit van ondernemingen om het aantal leerlingplaatsen uit te breiden. Over het algemeen genomen zijn het vaak het MKB en ambachtelijke bedrijven die voor de instandhouding c.q. toeneming van het aantal leerlingplaatsen zorgen, terwijl grote ondernemingen en sectoren die zich van oudsher minder op opleiding toeleggen, achterblijven.

Gedacht moet worden aan maatregelen en stimuli om remmende factoren — zoals kosten en juridische voorwaarden — die het gebrek aan belangstelling om leerlingplaatsen te creëren zouden kunnen verklaren, weg te nemen.

In Frankrijk en Denemarken heeft men, om dit probleem op te lossen een vaste premie voor alle bedrijven ingevoerd. In Duitsland en Oostenrijk zijn momenteel discussies gaande over identieke regelingen, waarbij de meningen overigens verdeeld zijn. Deze regelingen zouden in het kader van collectieve overeenkomsten tussen de sociale partners tot stand kunnen komen. Daarbij mag de rol die het fiscale aspect, naar gelang van de cultuur van de lid-staten, hierbij kan spelen, niet over het hoofd worden gezien.

3.2.5. Op weg naar reële strategieën voor het leerlingwezen

3.2.5.1. De doelstelling om alle actoren in het leerlingwezen te betrekken bij het verzamelen en verspreiden van informatie effent de weg voor een gemeenschappelijke cultuur.

Voor een coherente strategie zijn homogene gegevens onontbeerlijk. Het probleem zit hem niet zozeer in de verschillende programma's en afwijkende terminologie als wel in de verschillen in het sociaal beleid voor jongeren. Of het leerlingstelsel een belangrijke plaats inneemt en aanzien geniet, hangt ook af van andere maatregelen die de toegang tot opleiding en werkgelegenheid bevorderen.

- Als basis voor een gemeenschappelijke strategie ter bevordering van het leerlingwezen dient op gezette tijden de balans te worden opgemaakt van de situatie per land.
- Het „benchmarking”-systeem dient nader te worden toegelicht. Welke gegevens worden verzameld en wat wil men ermee doen?

3.2.5.2. Het Comité is van mening dat de Commissie nadere informatie zou moeten kunnen geven over het kwaliteitsonderzoek: Wanneer wordt met dit onderzoek gestart, hoe gaat het in zijn werk en wat is inhoudelijk het doel ervan? Eventuele vragen en problemen ter zake zullen ook door het Comité nader kunnen worden bekeken.

Doel van het onderzoek is „referentiewaarden” ofwel minimale basiscriteria vast te stellen, binnen het kader waarvan de leerlingstelsels kunnen worden aangepast en verbeterd zonder daarbij de typische nationale en sectorale kenmerken van de stelsels uit het oog te verliezen. Aan de hand van het onderzoek dienen de basiselementen van een Europees model voor het leerlingwezen te worden bepaald, evenals de belangrijkste beleidslijnen om het leerlingwezen in Europa te bevorderen en daarbij ten volle rekening te houden met de specifieke kenmerken van de nationale onderwijs- en opleidingssystemen.

Basiscriteria die zouden kunnen worden onderzocht, zijn o.a: de rechtsgrondslagen (verordeningen of cao's) die het kader van het leerlingwezen afbakenen; de rechten en plichten van leerkrachten en leerling; de algemene bepalingen betreffende het leerlingcontract evenals de toepassingsmodaliteiten en de bepalingen betreffende de werking ervan; het stadium waarin de

sociale partners een rol gaan spelen en de omvang van hun rol; de mate en wijze van integratie en samenwerking tussen school en bedrijf; de opleidingsprogramma's; de examenmodaliteiten; de erkenning van diplomas, enz.

3.2.5.3. Het Comité stelt voor dat de Commissie en de lid-staten voorlichtings- en bewustmakingscampagnes voor jongeren en ouders lanceren om het leerlingstelsel een beter imago te geven. Deze campagnes dienen zich ook te richten tot de onderwijzers en opleiders, de centra voor beroepskeuzevoorlichting en de sociale partners. Zij spelen immers een cruciale rol bij de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van het leerlingstelsel.

Aangezien er momenteel vooral leerlingopleidingen bestaan in sectoren met hoofdzakelijk mannelijke werknemers, dient in het kader van deze campagnes te worden benadrukt dat deze opleidingsvorm ook zal worden ontwikkeld door voor jonge vrouwen die een leerlingopleiding hebben voltooid, de toegang tot alle beroepssectoren te vergemakkelijken. Bij de beroepskeuzevoorlichting op school zou er de nadruk op moeten worden gelegd dat vrouwen door een leerlingenopleiding de mogelijkheid krijgen om het beroep van hun keuze te gaan uitoefenen.

3.2.5.4. Voorts stelt het Comité vast dat het CEDEFOP helemaal niet ter sprake komt. Dit centrum speelt voor de opleiding in het algemeen en het leerlingwezen meer in het bijzonder echter een rol waarop gewezen dient te worden. Tevens is het zaak dat de aandacht wordt gevestigd op de actie die het CEDEFOP in de toekomst ten behoeve van het leerlingwezen zou kunnen intensiveren om de informatie over en de vergelijking van de in de EU-landen ontwikkelde praktijken te verbeteren en ervoor te zorgen dat het leerlingwezen aantrekkelijker wordt.

4. Conclusies

4.1. Het Comité is ingenomen met het initiatief van de Europese Raad van Florence.

4.2. Het Comité keurt de mededeling van de Commissie goed onder het voorbehoud van enkele opmerkingen en voorstellen. Met belangstelling constateert het Comité het vernieuwende karakter van de mededeling, waarin zeer terecht wordt gewezen op de positieve rol die het leerlingwezen kan spelen bij de inpassing van jongeren in het arbeidsproces.

4.3. Het Comité wil vooral op de volgende kanttekeningen en voorstellen wijzen.

4.3.1. Er moeten speciale maatregelen worden genomen om de kwantitatieve ontwikkeling van het leerlingstelsel aantrekkelijk te maken voor ondernemingen. Deze ontwikkeling hangt nl. hoofdzakelijk af van de bereidheid en/of capaciteit van ondernemingen om het aantal leerlingplaatsen uit te breiden.

4.3.2. Om het leerlingstelsel een beter imago te geven, dienen de Commissie en de lid-staten voorlichtings- en bewustmakingscampagnes voor jongeren, ouders, onderwijskrachten, centra voor beroepskeuzevoorlichting en sociale partners te lanceren. Daartoe dient de rol van het CEDEFOP meer gewicht te krijgen.

4.3.3. De praktijkopleiding moet zonder onderbrekingen worden gegeven. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat de leerling niet wordt ingezet voor ondergeschikte taken die niets of weinig te maken hebben met de opleiding die hij verondersteld wordt te krijgen.

4.3.4. Het leerlingstelsel kan alleen echt, mede in nieuwe beroepssectoren, tot ontwikkeling komen als dit geen doel op zich is. Het leerlingstelsel moet de mogelijkheid bieden om na afloop van de opleiding verder te studeren d.m.v. overstapmogelijkheden naar andere onderwijsniveaus, in het bijzonder HBO en universitair onderwijs. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de nationale beroepsopleidingstelsels in de verschillende lid-staten.

4.3.5. Het accent moet uitdrukkelijk worden gelegd op de onmisbare banden tussen:

- de leerling en zijn familie enerzijds, en de praktijkopleider en de verantwoordelijke beroepsschoolleeraar anderzijds, o.a. om de leerling in de gelegenheid te stellen invloed uit te oefenen op de manier waarop zijn eigen opleiding wordt georganiseerd;
- de praktijkopleider en de leerkracht van de beroepsschool. De rechtspositie van eerstgenoemde dient nauwkeurig te worden vastgelegd. Omschreven moet worden wat zijn taak precies inhoudt; welke vaardigheden vereist zijn, welke mogelijkheden er zijn om zich hierop voor te bereiden en welke rechten en plichten hij heeft.

4.3.6. De EU moet de sociale partners (werkgevers en werknemers) aanmoedigen, gezamenlijk de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de goede werking van het leerlingstelsel, met name in de opleidingsinstellingen.

4.3.7. Het Comité dringt aan op een kwaliteitsonderzoek. Aan de hand daarvan dienen de referentiewaarden of basiscriteria te worden uitgewerkt, om de basiselementen van een Europees model voor het leerlingstelsel te kunnen vaststellen. Het zou tevens nuttig zijn na te gaan wat de *impact* van het leerlingwezen op de maatschappelijke integratie en de werkgelegenheid is.

Brussel, 28 januari 1998.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”

(98/C 95/13)

De Raad heeft op 17 december 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.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft de heer Mengozzi als algemeen rapporteur met de voorbereiding van de werkzaamheden belast.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 januari 1998 gehouden 351e Zitting (vergadering van 28 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 74 stemmen vóór, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Het Comité keurt het voorstel van de Commissie goed om over te gaan tot codificatie van voorschriften met betrekking tot de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

2. De Commissie beoogt met dit initiatief de Basisverordening (EEG) nr. 729/70 en de talrijke latere wijzigingen samen te voegen. Aan de inhoud van de gecodificeerde teksten wordt niets veranderd; alleen de

formele wijzigingen die voor de codificatie zelf worden vereist, zijn aangebracht.

3. Het Comité wijst er overigens op dat het reeds vaker gevraagd heeft om codificatie van communautaire voorschriften, die het Comité van essentieel belang acht om het gemeenschappelijk landbouwbeleid toegankelijk en begrijpelijk te maken voor de betrokkenen uit de sector.

Brussel, 28 januari 1998.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's getiteld 'De informatiemaatschappij en ontwikkeling: de rol van de Europese Unie'”

(98/C 95/14)

Op 16 juli 1997 heeft de Raad, overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag, besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor externe betrekkingen, handels- en ontwikkelingsbeleid, belast met de desbetreffende voorbereidingen, heeft haar advies goedgekeurd op 17 december 1997. Rapporteur was de heer Lindmark.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting op 28 en 29 januari 1998 (vergadering van 29 januari) het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. De Commissie heeft een mededeling uitgebracht betreffende maatregelen ten aanzien van de rol van de Europese Unie in de informatiemaatschappij. De mededeling gaat vergezeld van een voorstel voor goedkeuring van een communautair actieprogramma voor de betrekkingen tussen de EU en ontwikkelingslanden. De Commissie onderstreept dat recente ontwikkelingen in de richting van de informatiemaatschappij vooral menselijke activiteiten betreffen, zoals leren, communicatie, werk en vrije tijd. Dit geldt voor zowel de lid-staten als voor ontwikkelingslanden. De Commissie stelt een geheel van richtsnoeren en mechanismen voor om bij te dragen aan de deelneming van de ontwikkelingslanden aan de informatiemaatschappij, niet alleen als consumenten, maar als volwaardige deelnemers.

1.2. De Commissie verwijst naar de in februari 1995 te Brussel gehouden G7-Conferentie over de informatiemaatschappij, waar erop is gewezen dat de reeds bestaande kloof tussen geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden niet verder mag worden vergroot, en is opgeroepen tot „een gemeenschappelijke visie op de menselijke verrijking”: „Onze actie dient bij te dragen aan de integratie van alle landen, in een wereldwijde inspanning”. De conferentie over de informatiemaatschappij en ontwikkeling die in 1996 te Midrand werd gehouden, was ook gericht op de specifieke behoeften van ontwikkelingslanden en benadrukte de mogelijkheden die de nieuwe technologieën bieden.

1.3. De EU is er van haar kant toe overgegaan haar betrekkingen met elk van de belangrijkste ontwikkelingsregio's opnieuw te definiëren en te moderniseren, hetgeen de mogelijkheid biedt daarbij rekening te houden met de nieuwe dimensie van de informatiemaatschappij. De Commissie streeft ernaar dat de activiteiten van de lid-staten en de betrokken internationale organisaties op elkaar worden afgestemd. Er dient naar de externe partners een realistische boodschap uit te gaan, waarbij de aandacht wordt gevestigd op het belang van de thans aan de gang zijnde omwentelingen en op de inspanningen die daarbij van hen zullen worden gevergd.

1.4. Het Comité merkt op dat deze ontwikkeling een complex proces is, waarbij ICT een belangrijke rol speelt, wat overigens niet betekent dat dit de enige factor

van belang is. In de ontwikkelingslanden is in de grootstedelijke gebieden een snelle bevolkingsgroei waar te nemen. Deze landen zijn echter vaak nog agrarische samenlevingen waar de ontwikkeling van het platteland van essentieel belang is, niet alleen voor de voedselvoorziening, maar ook om te voorkomen dat er een te groot beroep wordt gedaan op de vaak gebrekkige infrastructuur in de grote steden. Infrastructuur is een prioritair gebied, waarvan tele-infrastructuur een onderdeel is. Moderne ICT biedt grote mogelijkheden om deze te verbeteren en dient tevens zo te worden benut dat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan de algemene ontwikkeling, en de bestaande kloof eerder wordt verkleind dan vergroot.

1.5. Het Economisch en Sociaal Comité wijst erop dat de omvang van deze doelstelling enorm is. Alleen al het creëren en moderniseren van de fundamentele telecommunicatiediensten vereist zulke gigantische investeringen dat deze zelfs voor overheden alleen moeilijk op te brengen zijn. Actieve betrokkenheid van, en financiering door het bedrijfsleven zijn vaak een absolute noodzaak. Bovendien is het van groot belang dat de uit kosten oogpunt meest verantwoorde oplossingen zo gebruikt worden dat zij zoveel mogelijk opleveren, zodat de telecommunicatiesector in een positieve spiraal terechtkomt, waardoor de sector door verkoop van diensten en de cashflow die dit oplevert zichzelf steeds beter kan bedruipen. Daarom is het van essentieel belang dat de ontwikkelingslanden alle resterende belemmeringen en beperkingen van het eigendomsrecht voor buitenlanders afschaffen, om noodzakelijke investeringen mogelijk te maken. Dit wordt geaccentueerd door het feit dat de belangrijkste industrielanden hun steun helaas hebben verlaagd van 56 tot 41 miljard Amerikaanse dollar in de jaren 1990-1996, terwijl de particuliere investeringen in de ontwikkelingslanden in dezelfde periode sterk zijn gestegen van 44 tot 244 miljard dollar, alhoewel deze allesbehalve gelijkelijk waren verdeeld over de ontwikkelingslanden.

1.6. Het Economisch en Sociaal Comité is van mening dat dit verslag terecht het belang van een snelle en volledige invoering van de WTO-overeenkomst benadrukt. Liberalisering en openstelling van zowel de

nationale als de internationale markt voor telecommunicatiediensten is van essentieel belang voor een nuttige toepassing van de technologische voordelen, voor de verbetering van de kwaliteit van het bestaan en de economische groei, doordat op alle niveaus keuzevrijheid wordt geboden.

Maar keuzevrijheid vereist financiële mogelijkheden, en daar ontbreekt het de meeste inwoners van ontwikkelingslanden aan. Dit betekent dat deze inwoners ook na de liberalisering van de markten economisch oninteressant blijven. Daarom blijven beleidsmaatregelen van belang. Zij zijn, evenals in Europa, nodig om gelijke toegang vanuit de verschillende regio's in de ontwikkelingslanden te garanderen.

Het Comité onderstreept dat de belangrijkste taak van de Commissie tweeledig is: enerzijds dient zij ervoor te zorgen dat de ontwikkelingslanden zich meer bewust worden van de voordelen van en de noodzaak om deel uit te maken van de informatiemaatschappij en anderzijds dient zij het Europese bedrijfsleven ertoe aan te sturen om aan deze ontwikkeling deel te hebben.

Het Comité is het met de Commissie eens dat de EU-maatregelen moeten worden opgenomen in andere programma's die al door het Comité zijn besproken. Het Comité merkt ook op dat er geen extra financiële middelen zullen komen en dat de huidige middelen zo nodig herverdeeld zullen worden.

1.7. Technologie vormt op zichzelf echter geen informatiemaatschappij. Om de nieuwe mogelijkheden volledig te benutten, is onderwijs nodig, evenals de vrijheid om informatie te verstrekken en inhoud te bepalen. Tal van belemmeringen die dan nog overblijven, moeten nog worden aangepakt, willen alle vruchten van de informatiemaatschappij geplukt kunnen worden.

1.8. De meeste landen hebben douaneregelingen, niet in de laatste plaats de EU-landen zelf. Het is natuurlijk cruciaal dat de liberalisering van de telecom-markt in de EU, op 1 januari 1998, snel en volledig ten uitvoer wordt gelegd. Anders zal er niet genoeg geloofwaardigheid worden bereikt om andere wereldwijde taken te kunnen vervullen, zoals de tenuitvoerlegging van de WTO-overeenkomst.

1.9. Gelukkig bieden nieuwe technologieën ontwikkelingslanden de mogelijkheid een sprong vooruit te maken en aansluiting te vinden bij het Europese niveau. Een voorbeeld hiervan is dat niet alleen satellieten maar ook aardgebonden radiosystemen op korte termijn kunnen worden aangewend om een groot gebied te bestrijken. De kosten voor de nationale infrastructuur kunnen daardoor veel lager gehouden worden, vergeleken met traditionele, van kabels afhankelijke netwerken. Voor internationale verbindingen leveren glasvezelkabels een vergroting van de capaciteit op, terwijl de kosten daarvan snel dalen. Gezien de snelheid van de

indrukwekkende technologische vooruitgang, kan er niet langer enkel en alleen worden vertrouwd op de traditionele langetermijnplanning waarbij de te creëren capaciteit van de netwerken jaren vooruit werd uitgestippeld. Veeleer moet de ontwikkeling worden bepaald door de markt en de vraag van de consument, waarbij een aantal exploitanten en ondernemers met hun investeringen een bredere klantenkring trachten te bereiken door nieuwe toepassingen aan te bieden die op moderne technieken zijn gebaseerd.

1.10. Zweden en een aantal van de andere Scandinavische landen vormen een goed voorbeeld hiervan. Concurrentie tussen drie, en binnenkort vier nationale netwerken voor mobiele telefonie heeft geleid tot een markt-penetratie van meer dan 30 per 100 inwoners, omgerekend is dat bijna één per huishouden. Wat begon als exclusieve dienstverlening voor het bedrijfsleven heeft al de vorm aangenomen van een dienstverlening die voor de meeste burgers bereikbaar is.

1.11. Om te bepalen in hoeverre men zich houdt aan de liberalisering, worden onder andere de volgende criteria gehanteerd:

- volledige liberalisering van dienstverlening op het gebied van telefonie en informatie;
- volledige liberalisering van mobiele dienstverlening (twee of meer exploitanten);
- gebruik van alternatieve infrastructuur voor dienstverlening (spoorwegen, energiebedrijven);
- onafhankelijke regelgeving (duidelijke scheiding van marktbeheersende exploitanten);
- vergunningenbeleid (duidelijkheid van de regels, voorwaarden voor vergunningen);
- beleid voor intercommunicatie (duidelijkheid van de regels, voorwaarden voor vergunningen);
- toegang tot de markt, alsmede het afschaffen van de beperking van eigendomsrecht voor buitenlanders;
- overdraagbaarheid van nummers;
- de openbare dienstverlening ter feitelijke verwezenlijking van het recht van communicatie, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke economische, sociale, menselijke en geografische omstandigheden van elk land.

2. Integratie van ontwikkelingslanden in de informatiemaatschappij: een uitdaging

2.1. Evenals de Commissie is het Economisch en Sociaal Comité van mening dat de informatiemaatschappij diepgaande wijzigingen inhoudt van de organisatie van het werk, van het onderwijs en meer in het algemeen van de hele maatschappij. Deze biedt een hele reeks nieuwe instrumenten met een nooit eerder geziene kracht, waarmee de ontwikkelingslanden technologische

sprongen voorwaarts kunnen maken, daarbij de ontwikkelingsstadia overslaand die de geïndustrialiseerde landen wel hebben moeten doorlopen.

2.2. Het Economisch en Sociaal Comité deelt de mening van de Commissie dat landen die zich zouden afsluiten voor deze maatschappelijke veranderingen, zich daarbij evenzo zouden afsluiten van de handelskanalen en investeringsstromen, alsmede van de netwerken voor wetenschappelijke vooruitgang en artistieke schepping, en zouden daarmee dreigen te worden gemarginaliseerd.

2.3. De nieuwe informatietechnologie heeft in zowel de nationale als de internationale zakenwereld veelomvattende veranderingen teweeggebracht. Het is alsof er volledig overnieuw wordt begonnen. Productie, management van de organisatie en relaties met kapitaalverschaffers moeten op een nieuwe leest worden geschoeid. Ook bij de consument zijn ingrijpende veranderingen aan de gang. Computers zijn in opkomst in de huishoudens. Een aantal waarnemers beweert dat de digitalisering hier veranderingen zal veroorzaken die nog radicaler en zichtbaarder zijn dan die in de zakenwereld. Voorspeld wordt, dat door interactieve technologie de manier waarop wij communiceren, onze boodschappen doen, onze geldzaken regelen en informatie verstrekken, zal veranderen. In tal van Commissiedocumenten, b.v. het verslag over elektronische handel en in eerdere adviezen van het Comité, is uitgebreid omschreven dat het belangrijk is om deel uit te maken van de informatiemaatschappij.

3. Bijdrage van informatietechnologie aan ontwikkeling

3.1. Op technologisch gebied houdt de overgang naar de informatiemaatschappij een hele reeks nieuwe instrumenten in, die reeds ruim ingang hebben gevonden in de ontwikkelingslanden. Een groot deel van deze nieuwe technologieën zijn goedkoper en beter afgestemd op afgelegen regio's en dunbevolkte gebieden. De EU zou steun moeten verlenen aan activiteiten die ertoe bijdragen dat de ontwikkelingslanden kunnen beschikken over deze nieuwe technologieën.

3.2. Internet en het World Wide Web vormen een integratieplatform voor andere technologieën, zoals de toepassing van ISDN-lijnen of ATM-routeringsdiensten. De teleports vormen een soort „docking station” voor telewerken, met name voor arbeidsintensieve diensten zoals statistiek, boekhouding, software-productie of luchtvaartboekingsystemen.

3.3. Industriële samenwerking is een belangrijke factor bij het streven om de ontwikkelingslanden de voordelen van informatie- en communicatietechnologie te bieden, als een onderdeel van de pogingen om de economische ontwikkeling te stimuleren.

De samenwerking binnen een zo ver ontwikkelde sector als informatietechnologie en telecommunicatie mag niet alleen gebaseerd zijn op traditionele concepten van overheveling van productie zoals lokale productie of productie van onderdelen die erop gericht zijn gebruik te maken van lage arbeidskosten en goedkopere lokale service.

Een werkelijk toekomstgerichte samenwerking van Europese bedrijven in ontwikkelingslanden moet juist tot doel hebben lokale software en technische kennis te ontwikkelen en te benutten.

De enorme ontwikkeling van micro-elektronica betekent een voortdurende reductie van handmatig werk. Doordat geavanceerde en efficiënte industriële robots worden ingezet in het productieproces zijn de productiekosten zo gedaald dat de ontwikkelingslanden moeite hebben te concurreren met hun traditioneel goedkope arbeidskrachten. Hieraan moet worden toegevoegd dat het ontwikkelen van meer activiteiten op andere markten ook in hoge mate wordt bepaald door het feit dat bedrijven ernaar streven op deze markten concurrentievoordelen te behalen. Dat Europese ondernemingen hierin slagen is uiteraard van belang voor de gehele EU.

4. Prioritaire gebieden

4.1. De Commissie benadrukt terecht het belang van ICT voor het MKB. Wat betreft de toepassingen van de informatiemaatschappij, doen zich in de ontwikkelingslanden nieuwe kansen voor, met voordelen die vergelijkbaar zijn met die welke worden behaald in de geïndustrialiseerde landen, bijvoorbeeld voor het MKB een efficiënter beheer en goedkopere toegang tot informatie, opleiding, interactieve client/server-netwerken en tot de internationale markten, of efficiënter werkende regeringen en overheden.

4.2. Het Comité onderstreept dat de nieuwe onderwijs- en opleidingstechnologieën, met name het afstands-onderwijs als aanvulling op het traditionele onderwijs, de ontwikkelingslanden enorme mogelijkheden bieden. Tele-onderwijs, dat steeds vaker wordt gebruikt in de zakenwereld, biedt werknemers de mogelijkheid hun nieuwe vaardigheden bij de dagelijkse werkzaamheden te benutten. Bovendien is het bij tele-onderwijs minder vaak nodig de dagelijkse verplichtingen geruime tijd opzij te zetten. Ervaring in Zweden wijst uit dat dit vooral voor kleine en middelgrote bedrijven van belang is, omdat zij absentie moeilijk kunnen opvangen, ongeacht of zij in een afgelegen gebied gevestigd zijn of niet. Door tele-onderwijs wordt leren gecombineerd met toepassing in de praktijk.

4.3. Dit ligt in het verlengde van het verslag van de Commissie over levenslang leren en wordt gesteund door het Comité, dat het doorslaggevende belang van menselijk kapitaal benadrukt. Relatief eenvoudige en goedkope oplossingen, zoals Internet en video via de PC, blijken vaak op efficiënte wijze bepaalde vormen van individuele toegang tot het netwerk te bieden. De lage kosten, ook voor internationale verbindingen, zal de voordelen, zoals het raadplegen van buitenlandse deskundigen, voor meer mensen toegankelijk maken. De EU kan dergelijke oplossingen op verschillende manieren bevorderen, o.a. door deskundigen beschikbaar te stellen en demonstratiemodellen mede te financieren. Zo kan zij op een positieve manier op basis van samenwerking hulp bieden, en uitbuiting vermijden.

4.4. Volgens het Economisch en Sociaal Comité is het zaak dat de Europese overheden vaart zetten achter de ambitieuze en langetermijnprogramma's om de informatierevolutie in de klaslokalen te laten doordringen, zowel in de EU als in de ontwikkelingslanden. Overheden en bedrijfsleven zouden samen aan de ontwikkeling van onderwijsmateriaal en -apparatuur moeten werken. Overheden dienen de vereiste omstandigheden te creëren waarbinnen het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen nauw kunnen samenwerken, zodat er deskundigen op het gebied van informatietechnologie kunnen worden opgeleid.

4.5. Het Economisch en Sociaal Comité steunt het voorstel van de op 6 tot 8 juli 1997 te Bonn gehouden Ministersconferentie, waarin staat dat de Europese „global players” samen met overheden en internationale organisaties een „Global Information Superhighschool” zouden moeten oprichten, met het oog op wereldwijde duurzaamheid als een nieuw concept voor het onderwijs in de 21e eeuw. De Commissie dient in haar verslag op dit initiatief in te gaan.

4.6. Een belangrijk gebied dat niet in het verslag van de Commissie wordt genoemd is de mogelijkheden die ITC vrouwen biedt om deel te nemen aan culturele en sociale activiteiten, toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt en onderwijs te volgen. Het Comité zou graag zien dat dit aspect wordt opgemerkt en beklemtoond, met speciale nadruk op gelijke kansen voor mannen en vrouwen als een fundamenteel kenmerk van een goed functionerende informatiemaatschappij. ICT kan van belang zijn bij de pogingen om de geïsoleerde positie van vrouwen, met name op het platteland, te doorbreken.

4.7. Ook op het gebied van telegezondheidszorg kan ICT volgens het verslag van de Commissie een welhaast revolutionaire rol spelen ten aanzien van allerlei uitdagingen op het terrein van gezondheidszorg en geneeskunde. ICT biedt geïndustrialiseerde landen een groot aantal mogelijkheden om ontwikkelingslanden via telezorg bij te staan. ICT biedt toegang tot medische expertise door middel van teleconsulten en medisch advies bij chirurgische ingrepen e.d.

4.8. Het Comité vindt dat moet worden ingezien dat telegeneeskunde niet langer mag worden beschouwd als substituuat voor „de dokter” of als iets dat alleen in afgelegen gebieden van belang is. Integendeel, in Zweden is gebleken dat een aantal succesvolle toepassingen van telegeneeskunde nu in de grote steden worden gebruikt. Zo worden bijvoorbeeld ECG's en andere belangrijke gegevens via de radio van ambulances aan ziekenhuizen doorgegeven, waardoor de behandeling sneller kan plaatsvinden en dus bij een hartaanval op langetermijn de gevolgen minder ernstig zullen zijn. Minder dramatisch, maar even belangrijk, is dat patiënten dankzij alarm-systemen thuis kunnen blijven en toch in spoedgevallen

snel behandeld kunnen worden als de behoefte daaraan mocht ontstaan. De Commissie dient in haar programma's aandacht te besteden aan dergelijke mogelijkheden om de humanitaire kant te benadrukken. De Commissie dient in haar programma's aandacht te besteden aan de humanitaire kant van de toepassing van ICT, en niet alleen in de bestaande ziekenhuisstructuur, maar ook, en dit vooral, als hulpmiddel ter bevordering van de basisvoorzieningen in de gezondheidszorg en op het vlak van preventie.

4.9. In het verslag van de Commissie wordt gesteld dat ICT in de industrie en handel een sleutelfactor voor een goede concurrentiepositie is, omdat men daarmee enerzijds de kwaliteit van de productie kan verbeteren en anderzijds de productie kan integreren in een complex proces. ICT vergemakkelijkt deelname aan de handel in het algemeen, en aan de overheidsaanbestedingen in het bijzonder, omdat deze opdrachten in de nabije toekomst voornamelijk via elektronische handel zullen lopen.

4.10. Evenals de Commissie denkt het Comité dat ICT op het gebied van onderzoek een essentiële rol kan spelen. Op tal van gebieden geeft ICT onderzoekers in ontwikkelingslanden beschikking over de nodige informatie en verschaft zij toegang tot documenten die alleen via elektronische media beschikbaar zijn.

4.11. De Commissie wijst er volgens het Comité terecht op dat de opkomst van een nieuwe, onafhankelijke pers in een groot aantal ontwikkelingslanden en de explosieve groei van het Internet bijdragen aan versterking van de samenleving en consolidatie van het democratiseringsproces.

4.12. Het Comité stelt de Commissie voor de ontwikkelingslanden te helpen bij de ontwikkeling van consumentenbescherming op het gebied van ICT. Er is behoefte aan regelgeving voor transacties op o.a. Internet ten aanzien van voor consumenten relevante zaken, zoals de geldigheid van contracten, aansprakelijkheid, bescherming van de menselijke waardigheid, enz.

4.13. Het Comité is van mening dat ICT een wezenlijk instrument is om de democratie in het grootste deel van de wereld te versterken, op voorwaarde dat censuur wordt tegengegaan. ICT kan ook bijdragen aan de ontwikkeling van de multiculturele samenleving, en het bevorderen van het inzicht erin.

5. ICT bevordert structurele veranderingen

5.1. De Commissie benadrukt dat ICT niet het enige instrument vormt om impulsen te geven aan de structurele ontwikkeling. ICT zal slechts ten volle kunnen worden ingezet wanneer de maatschappij waarin zij moet worden gebruikt, zich deze nieuwe technologieën eigen kan maken. Het Comité benadrukt dat er altijd moet worden gelet op economische, sociale, culturele en religieuze verschillen, niet alleen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, maar ook tussen ontwikkelingslanden onderling.

5.2. Het Comité is van mening dat niet hoeft te worden verzwegen dat juist bij de overgang naar de informatiemaatschappij, waarvan in het verslag van de Commissie gewag wordt gemaakt, in alle landen een aantal moeilijke politieke beslissingen moet worden genomen. Om de voordelen van het marktmechanisme en de hulpprogramma's ten volle te kunnen benutten, is het van belang dat ontwikkelingslanden steun en handel als aparte zaken beschouwen. In deze zin is de prijsstelling voor internationale telecomverbindingen relevant, die gezien moet worden als een louter commerciële kwestie, niet als een middel om financiële steun te verlenen.

5.3. Eén voorbeeld is dat internationale telecommunicatiediensten in de meeste landen veel te duur zijn in verhouding tot de werkelijke kosten, terwijl andere delen van het netwerk, met name de lokale verbindingen, te goedkoop zijn of zelfs zwaar gesubsidieerd worden. Dit was mogelijk omdat er een monopolie bestond, maar zal desastreus blijken nu er steeds maar nieuwe technologieën worden ontwikkeld. Prijzen die niet in verhouding staan tot de werkelijke kosten, vormen zonder meer een uitnodiging aan concurrenten om de meest lucratieve verbindingen af te romen, waardoor er steeds minder middelen beschikbaar zullen zijn om andere marktsegmenten te subsidiëren. Internet zal binnenkort niet alleen gegevens maar ook spraak doorgeven, waardoor voor interlokale en internationale communicatie veel lagere tarieven kunnen worden gerekend. Het feit dat de factor „afstand” er niet meer toe doet, is goed nieuws, niet alleen voor het bedrijfsleven, maar voor de gehele maatschappij.

5.4. Juist deze overgang blijkt echter ook in tal van EU-lid-staten moeilijk te zijn, het duurt een tijd voordat de consument inziet dat zijn totale rekening voor telecommunicatie lager uitvalt. Daarom is het belangrijk dat de Commissie er de nadruk op legt dat in bepaalde landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Zweden, de prijzen zijn gedaald door de liberalisering van de markt.

6. Uitdagingen voor de ontwikkelingslanden

6.1. Volgens het verslag van de Commissie is de situatie met betrekking tot de telecommunicatie-infrastructuur in de ontwikkelingslanden zeer verscheiden, maar bestaat er in het algemeen een aanzienlijke achterstand ten opzichte van de geïndustrialiseerde landen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de telefoondichtheid (het aantal hoofdlijnen per 100 inwoners) die voor de geïndustrialiseerde landen meer dan 48 bedraagt, en voor landen met een gemiddeld inkomen ongeveer 10, maar voor de minst ontwikkelde landen slechts 1,5 (het wereldgemiddelde is 11,5). De infrastructuur is niet berekend op de vraag en kan de toegang tot de wereldomspannende telecommunicatienetwerken niet waarborgen.

6.2. Er is echter volgens het Comité ook sprake van een zekere dynamiek. Om te beginnen bestaat er wel degelijk een grote en opgestuwde vraag, zoals blijkt uit het feit dat in de praktijk vaak aan deze vraag wordt voldaan door communicatiemogelijkheden die in bepaalde landen als illegaal worden beschouwd. Dit verklaart dat in een groot aantal landen sprake was van een gestage groei van de telecommunicatie. Door het steeds goedkoper worden van de technologie en de concurrentie

van nieuwe, wereldwijd concurrerende exploitanten die bijvoorbeeld gebruik maken van call-back, ontstaat er echter een voor de ontwikkelingslanden verontrustende daling van de traditionele inkomsten uit internationale telecommunicatie. Hierdoor ontstaat bij de ontwikkelingslanden een bewustwording betreffende de aan de gang zijnde ontwikkeling.

6.3. Het Comité acht het van belang dat overheden en particuliere exploitanten samenwerken om een adequate greep te houden op eventuele onregelmatigheden. Er dienen overeenkomsten te worden gesloten waarin bepaald wordt dat inkomsten uit internationale telecommunicatie moeten worden aangewend voor investeringen in ICT en niet aan irrelevante zaken besteed mogen worden.

7. Computerdichtheid

7.1. Wat betreft de overige informatie-infrastructuren, wordt in het verslag van de Commissie benadrukt dat het aantal PC's per 100 inwoners een goede indicatie van de kloof op het gebied van de informatica geeft. Dit aantal bedraagt namelijk 18 voor de landen met hoge inkomens, 2,3 voor de landen met gemiddelde inkomens en slechts 0,01 voor die met lage inkomens. Het aandeel in de markt voor informatietechnologie bedraagt voor de Verenigde Staten 35 %, voor Europa 29 % en voor Japan 15 %, terwijl de rest van de wereld slechts 21 % vertegenwoordigt. De PC-markt is een dynamische markt en kan dezelfde weg opgaan als die van de televisie, die in de landen met lage inkomens reeds een penetratiegraad van 46 % heeft bereikt. Overigens moet worden opgemerkt dat er tussen de landen grote verschillen bestaan, zowel tussen landen in Europa als tussen ontwikkelingslanden.

7.2. Het Comité denkt dat zelfs in ontwikkelingslanden de vraag naar en de noodzaak van communicatie zal toenemen. Dit zal nog worden versterkt als PC's in de loop der tijd steeds gemakkelijker te gebruiken en goedkoper worden en overal te verkrijgen zijn. Deze ontwikkeling ondersteunt tevens de hypothese van de Commissie dat de computermarkt in de voetsporen van de TV treedt, ook al mogen de verschillen tussen een „passief” medium (TV) en een „actief” medium (PC) niet worden onderschat. Internet zal hierbij een grote rol spelen. De Commissie dient deze ontwikkeling te onderkennen en te steunen.

8. Noodzakelijke investeringen

8.1. Volgens de Wereldbank zijn er de komende vijf jaar jaarlijks 60 miljard USD aan investeringen nodig voor de ontwikkeling van de telecommunicatiesector in de ontwikkelingslanden. De internationale openbare steun zal waarschijnlijk niet meer dan 2,3 miljard bedragen, en de meeste staten kunnen het verschil niet bijpassen. Wil men aan een vraag van dergelijke omvang voldoen, kan men niet om nationale en buitenlandse investeringen van de particuliere sector heen en is internationale samenwerking geboden.

8.2. Met het oog op de onderdrukte vraag en het feit dat mensen deel willen en moeten uitmaken van de informatiemaatschappij, denkt het Comité dat de particuliere sector de commerciële mogelijkheden hiervan zal inzien en dat dit particuliere investeerders zal mobiliseren. Overheden en internationale organisaties moeten zich echter inzetten voor de nodige wet- en regelgeving om dergelijke investeringen mogelijk te maken, en particuliere investeerders evenwichtige, voorspelbare en voorwaarden voor rationele economische beslissingen te bieden. Ter wille van het algemeen belang moeten er ook systemen ter instandhouding van de concurrentie zijn, die b.v. overeenkomen met de EU-regelgeving ter voorkoming van misbruik van machtsposities. Een andere taak van de staten is ervoor te zorgen dat alle burgers en ondernemingen tegen een redelijke prijs toegang krijgen tot adequate communicatiemiddelen. De ontwikkelingslanden moeten inzien dat verantwoorde en stimulerende regelgeving noodzakelijk is om de particuliere sector aan te sporen deel te nemen aan dergelijke dure en riskante investeringen. De Commissie dient de ontwikkelingslanden ervan te overtuigen dat dit in hun eigen belang is.

8.3. Het Comité roept de Commissie op, zich nog meer in zetten voor toegang tot de markt en regelgevende principes in het kader van de WTO-onderhandelingen, zowel door meer landen ertoe aan te zetten zich bij de WTO aan te sluiten als door toegang tot de markt voor telecom te verschaffen. Door dergelijke activiteiten zullen deze landen interessanter worden voor ondernemers.

9. Menselijk kapitaal

9.1. Het Comité staat volledig achter de visie van de Commissie dat bij het inspelen op veranderingen de factor „menselijk kapitaal” van doorslaggevend belang is. Dit betreft het technisch personeel op telecommunicatie- en informaticagebied (met name de softwaresector). Op deze gebieden kan een groot aantal nieuwe banen worden verwacht, bovendien zijn zij uitermate geschikt voor samenwerking tussen ontwikkelingslanden en industrielanden.

9.2. Het Comité zou graag zien dat er een concreet opleidingsprogramma wordt opgezet voor mensen die werkzaam zijn op het gebied van informatie, van onderwijzers tot professionele managers. De omstandigheden waaronder deskundigen in ontwikkelingslanden moeten gaan werken, moeten evenzo in aanmerking worden genomen. Het Comité acht het van belang dat het publiek wordt geïnformeerd over het feit dat de informatiemaatschappij niet alleen nieuwe kansen en banen biedt op het gebied van informatietechnologie, maar ook in aangrenzende dienstensectoren. Aanwezigheid van de juiste omgeving zal uitbesteding met zich brengen.

EU-MAATREGELEN

10. Bijdrage van de Europese Unie aan de bevordering van de informatiemaatschappij in de ontwikkelingslanden

10.1. De actie van de EU op het gebied van samenwerking inzake telecommunicatie- en informatietechnologie is in de loop der jaren geïntensiveerd. In nieuwe samenwerkingsovereenkomsten met derde landen die in ontwikkeling verkeren, worden dan ook formele bepalingen opgenomen ten aanzien van het thema informatiemaatschappij en daarmee verband houdende technologieën.

10.2. De economische, financiële en technische samenwerking heeft in de verschillende partnerregio's van de Unie tot significante activiteiten geleid. De Commissie somt verschillende activiteiten op, waaronder de bilaterale programma's van de lid-staten.

11. Nieuwe impulsen voor actie met betrekking tot de ontwikkelingslanden

11.1. De Commissie is van mening dat er een zekere bewustwording heeft plaatsgevonden, zowel in de Gemeenschap als in de ontvangende landen, ten aanzien van de strategische aard van de integratie van de ontwikkelingslanden in de informatiemaatschappij. De dimensie „informatiemaatschappij” dient in samenwerking met de partnerlanden systematisch in de bestaande programma's ingevoerd te worden, waarbij een zekere heroriëntatie kan plaatsvinden. Een eerste prioritaire doelstelling blijft het bevorderen van de totstandbrenging van een economisch en regelgevend kader waarin de lokale en internationale kapitalen kunnen worden gemobiliseerd ten behoeve van de toegang van de ontwikkelingslanden tot ICT en de daarmee verbonden voordelen. De tweede doelstelling is het inzetten van de technologie ten behoeve van ontwikkeling.

11.2. Het Comité onderstreept dat de regelgeving zo flexibel mogelijk moet zijn. Het juridisch kader dat van toepassing is op wereldwijde informatienetwerken en handelstransacties die via deze netwerken tot stand komen, dient in alle betrokken landen op elkaar afgestemd te zijn. De markten voor telecommunicatie moeten snel worden geliberaliseerd zodat er daadwerkelijke concurrentie kan plaatsvinden, waardoor de prijzen van binnenlandse en internationale telecommunicatie zullen dalen. Er dienen voorwaarden te worden geschapen op basis waarvan bedrijven vertrouwen kunnen hebben in de veiligheid, privacy en authenticiteit van transacties met hun klanten. Wereldwijde technische standaardisering dient op een pragmatische manier te worden aangepakt. Op het gebruik van netwerken mogen geen discriminerende belastingen worden geheven. Het creëren, opslaan, verspreiden en beschermen van software vereist een hoog niveau van bescherming van intellectueel eigendom. Ook zijn er goede regels voor de bescherming van persoonlijke gegevens nodig. Zo mag internationale communicatie niet worden belemmerd

door verschillen in dergelijke regels. Alle mensen, jong en oud en uit alle lagen van de maatschappij, moeten de kans krijgen om te leren met computers om te gaan. Hierdoor is onderwijs van essentieel belang voor het gebruik van wereldwijde informatienetwerken.

11.3. Om rekening te houden met de specifieke economische, politieke en culturele kenmerken van de ontwikkelingslanden en hun behoeften, dienen de beoogde acties te worden aangepast aan de verschillende regio's en de betrekkingen die de Gemeenschap daarmee onderhoudt.

12. Conclusies

12.1. Het is de taak van de Unie niet alleen de minder ontwikkelde landen, maar ook de lid-staten ervan te overtuigen dat de informatiemaatschappij al bestaat. Alles wat we op het gebied van communicatie willen, is mogelijk dankzij moderne elektronica. De enige werkelijke barrières zijn van financiële, juridische en politieke aard. De landen die aan de economische

voortgang willen deelnemen, dienen deze ontwikkeling beter te onderkennen, anders zal de kloof alleen maar dieper worden. Gezien het enorme potentieel van de ontwikkelingslanden dient de particuliere sector een bijdrage te kunnen leveren aan de grote reeks noodzakelijke acties die de informatiemaatschappij vereist, waarbij de verschillen in economische, politieke, sociale, culturele en religieuze ontwikkeling in acht moeten worden genomen.

12.2. Het Comité benadrukt dat een snelle toegang tot de informatiemaatschappij specifieke acties vereist, zowel in de Unie als in ontwikkelingslanden. In de afgelopen 12 tot 18 maanden heeft de Commissie een reeks richtlijnen vastgesteld die erop gericht zijn de doelstellingen van 1998 te bereiken. Vaststellen van wetgeving alleen is echter niet voldoende, waar het werkelijk om draait is de tenuitvoerlegging ervan. De Commissie zou nadruk moeten leggen op de tweeledige uitdaging, nl. opnemen van de ontwikkelingslanden in de informatiemaatschappij en stimuleren van deelname daaraan door het Europese bedrijfsleven. Zowel de ontwikkelingslanden als de EU zouden hiervan kunnen profiteren.

Brussel, 29 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3975/87 tot vaststelling van de wijze van toepassing van de mededingingsregels op ondernemingen in de sector luchtvervoer”, en
- het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de toepassing van artikel 85, lid 3, van het Verdrag op bepaalde groepen overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de sector van het luchtvervoer tussen de Gemeenschap en derde landen”⁽¹⁾

(98/C 95/15)

De Raad heeft op 6 juni 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De Afdeling voor vervoer en communicatie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Decaillon.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting van 28 en 29 januari 1998 (vergadering van 28 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 79 stemmen vóór en 2 stemmen tegen is goedgekeurd.

1. Het voorstel van de Commissie

1.1. Krachtens Verordening (EEG) nr. 3975/87⁽²⁾ van de Raad, gewijzigd bij de Verordeningen (EG) nr. 2410/92⁽³⁾ en (EEG) nr. 1284/91⁽⁴⁾, hebben de bevoegdheden van de Commissie om naleving van de mededingingsregels in het luchtvervoer af te dwingen alleen betrekking op het luchtvervoer in de Gemeenschap.

1.1.1. De Commissie kan voor lijnvluchten tussen de Gemeenschap en derde landen geen ontheffingen verlenen op grond van artikel 85, lid 3. Zij is evenmin bevoegd om zich op artikel 86 te beroepen, wat betekent dat zij niet de normale procedures kan volgen om te bepalen of een machtspositie wordt misbruikt. Om dergelijke procedures toch — zij het op indirecte wijze — in gang te kunnen zetten, baseert zij zich op artikel 89. Een en ander is schadelijk voor luchtvaartmaatschappijen; zij weten namelijk niet precies waar zij in juridisch opzicht aan toe zijn.

1.1.2. De Commissie heeft daarom een nieuw voorstel ingediend om de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 3975/87 uit te breiden tot het luchtvervoer tussen de Gemeenschap en derde landen.

1.2. Wat de wijziging van Verordening (EEG) nr. 3976/87⁽⁵⁾ betreft: deze Verordening machtigt de Commissie om voor een bepaalde periode groepsvrijstellingen te verlenen, zodat luchtvaartmaatschappijen zich

geleidelijk kunnen aanpassen aan een meer concurrerende omgeving.

1.2.1. De praktijk toont aan dat luchtvaartmaatschappijen en andere exploitanten baat hebben bij deze vrijstellingen; zij hebben namelijk grote behoefte aan rechtszekerheid.

1.2.2. De Commissie stelt de Raad daarom voor in te stemmen met een verordening op basis waarvan zij — onverminderd Verordening (EEG) nr. 3975/87 en conform artikel 85, lid 3 van het EG-Verdrag — artikel 85, lid 1 niet van toepassing kan verklaren op bepaalde groepen overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemingsverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen ten aanzien van het internationaal luchtvervoer tussen de Gemeenschap en één of meer derde landen.

1.2.3. De Commissie kan met name verordeningen vaststellen ten aanzien van overeenkomsten, besluiten of feitelijke gedragingen waarmee het volgende beoogd wordt:

- a) gezamenlijke planning, coördinatie van de capaciteit en de dienstregelingen op een geregelde luchtdienst;
- b) het delen van inkomsten uit een geregelde luchtdienst;
- c) de organisatie van overleg over de prijzen voor het vervoer van passagiers met hun bagage;
- d) de gezamenlijke exploitatie van een geregelde luchtdienst op een nieuwe verbinding of een verbinding met een geringe dichtheid;
- e) de verdeling van „slots” op luchthavens en de vaststelling van dienstregelingen; de Commissie zorgt ervoor dat die regels in overeenstemming zijn met de door de Raad vastgestelde gedragscode.

⁽¹⁾ PB C 165 van 31.5.1997, blz. 13-14.

⁽²⁾ PB L 374 van 31.12.1987, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 240 van 24.8.1992, blz. 18.

⁽⁴⁾ PB L 122 van 17.5.1991, blz. 2.

⁽⁵⁾ PB L 374 van 31.12.1987, blz. 9.

2. Algemene opmerkingen

2.1. In de hele wereld wordt het luchtvervoer momenteel sterk gedereguleerd. Het is dan ook van belang dat er voor lijnvluchten tussen de Unie en derde landen gemeenschappelijke mededingingsregels komen. Door de ontwikkeling van het internationale luchtvervoer zijn luchtvaartmaatschappijen gedwongen samenwerkingsverbanden aan te gaan en overeenkomsten te sluiten die grote gevolgen hebben voor de mededinging. Deze samenwerkingsverbanden en overeenkomsten zouden daarom in een homogeen kader moeten worden ondergebracht, waarbij op EU-niveau voor voldoende rechtszekerheid moet worden gezorgd.

2.2. Het Comité neemt kennis van de voorstellen van de Commissie om het toepassingsgebied van Verordening (EEG) nr. 3975/87 uit te breiden en de Commissie voortaan de mogelijkheid te geven om uit hoofde van de bepalingen van artikel 85, lid 3 inzake het luchtvervoer groepsvrijstellingen te verlenen. Het vraagt zich echter af waarom de Commissie er in haar motivering (paragraaf 17) niet op heeft gewezen dat de nieuwe lijst van groepsvrijstellingen langer is dan de lijst in Verordening (EEG) nr. 3976/87, zoals gewijzigd door Verordening (EEG) nr. 2411/92.

2.3. Deze verruiming van de werkingssfeer tot de verdeling van inkomsten en de coördinatie van de capaciteit moet ertoe leiden dat op de naleving van de nog in te voeren mededingingsregels voor luchtroutes tussen de Unie en derde landen effectief en uniform toezicht wordt gehouden.

2.4. Het EU-recht biedt nu nog niet de mogelijkheid om effectief en uniform toezicht te houden op de naleving van mededingingsregels voor luchtroutes tussen de Unie en derde landen.

2.4.1. Zolang een op grond van artikel 87 goedgekeurde verordening van de Raad ontbreekt, valt de toepassing van mededingingsregels namelijk onder de artikelen 88 en 89 van het EG-Verdrag; dit kan competentiegeschillen tussen de Commissie en de lid-staten in de hand werken en is als zodanig voor Europese luchtvervoerders een bron van rechtsonzekerheid.

2.4.2. Het onlangs uitgebroken conflict tussen de Commissie en de mededingingsautoriteiten van een aantal lid-staten over het onderzoek naar de allianties tussen luchtvaartmaatschappijen is wat dit betreft een teken aan de wand.

2.5. Daarom moet de Commissie de nodige middelen krijgen om in de sector luchtvervoer eenzelfde controle op naleving van de concurrentieregels uit te kunnen

oefenen als nu al in andere sectoren gebeurt. Het is belangrijk dat op inbreuken op deze regels in EU-verband efficiënt en uniform toezicht kan worden gehouden; alleen op dit niveau is het namelijk mogelijk om in het groeiende internationale handelsverkeer een rol van betekenis te spelen.

2.6. Het is daarom van cruciaal belang dat de Europese mededingingsautoriteiten een even grote invloed kunnen uitoefenen als hun Amerikaanse tegenhangers; dat blijkt ook wel uit de fusie onlangs van Boeing en McDonnell Douglas. In het luchtvervoer moet dus eenzelfde controle kunnen worden uitgeoefend.

2.7. Evenals in zijn eerdere adviezen over deze materie⁽¹⁾ dringt het Comité er ook nu op aan dat de toepassing van de mededingingsregels hand in hand gaat met een Europees sociaal beleid voor werknemers van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Zo'n beleid ontbreekt echter nog steeds. De ontwikkeling van de werkgelegenheidssituatie moet in het oog worden gehouden. Het Comité, dat momenteel bezig is een advies op te stellen inzake het „Witboek over de van de richtlijn betreffende de arbeidstijd uitgesloten sectoren en activiteiten”⁽²⁾, wijst erop dat hiermee verband houdende vraagstukken zoals beperkende maatregelen m.b.t. vliegtijden nader onderzoek behoeven. Ook moeten veiligheid en kwaliteit gewaarborgd worden, vooral door de invoering van minimumnormen op het gebied van scholing en opleiding.

2.8. Het Comité dringt er eens te meer bij de Commissie op aan om ervoor te zorgen dat overleg kan plaatsvinden over de sociaal-economische gevolgen van de diverse maatregelen; dan kunnen ook de sociale implicaties van handelsakkoorden in aanmerking worden genomen.

2.9. Met het oog op de ontwikkeling van regio's en perifere eilanden zou de Commissie in overeenstemming met het derde liberaliseringspakket in haar beleid betreffende het luchtvervoer plaats moeten inruimen voor het begrip „dienstverlening van algemeen belang”. Zij kan zich hierbij baseren op het nieuwe artikel 7 D van het Verdrag van Amsterdam en op het verband tussen dit artikel en de bestaande verordeningen.

2.9.1. De liberalisering van de communautaire luchtvaart is altijd hand in hand gegaan met een verruiming van de bevoegdheden van de Commissie inzake de toepassing van mededingingsregels in de Unie. Zo keurde de Raad Verordening (EEG) nr. 3975/87 goed op het moment dat over uitvoering van het eerste pakket

⁽¹⁾ PB C 77 van 21.3.1983, blz. 20.

⁽²⁾ SOC/348.

maatregelen ter liberalisering van het communautaire luchtruim overeenstemming was bereikt. En de uitbreiding van deze maatregelen tot binnenlandse lijnvluchten (het derde pakket maatregelen) viel in 1992 samen met de goedkeuring van Verordening (EEG) nr. 2410/92.

2.10. In principe zou het een goede zaak zijn als bij de liberalisering van het internationale luchtruim een systeem wordt ingevoerd waarmee de mededingingsregels kunnen worden toegepast.

2.11. Daarom zou het toepassingsgebied van Verordening (EEG) nr. 3975/87 voortaan — zoals voorgesteld — alle verbindingen met derde landen moeten omvatten. Tegelijkertijd zou de Commissie, als onderdeel van een samenhangend extern EU-beleid op dit gebied, de bevoegdheid moeten krijgen om op deze lijnen per categorie vrijstellingen te verlenen.

2.11.1. De Commissie zou dan ook eventueel mandaten van de Raad kunnen krijgen om met derde landen te onderhandelen over het toezichtsvraagstuk m.b.t. deze verbindingen, waarbij ze zich wel zou moeten

houden aan van tevoren, in overleg met de lid-staten en vliegtuigmaatschappijen afgesproken voorwaarden. Om problemen tijdens overgangperiodes te vermijden, zouden zulke mandaten steeds voor een bepaalde fase kunnen gelden. Op die manier zouden de betrokken luchtvaartmaatschappijen verzekerd zijn van eerlijke concurrentieverhoudingen.

2.11.2. Zoals de huidige onzekerheid omtrent de toepassing van de mededingingsregels op luchtvervoervereenkomsten tussen de Unie en derde landen de invoering van samenhangende, uniforme regels in de Unie in gevaar kan brengen, zo kunnen onafhankelijke bilaterale onderhandelingen van lid-staten met derde landen die uitmonden in „open sky”-overeenkomsten er ook toe leiden dat Europese luchtvervoerders niet allemaal in dezelfde omstandigheden opereren.

2.11.3. Bovendien zouden ruimere bevoegdheden voor de toepassing van deze mededingingsregels de positie van de Commissie versterken als zij namens de lid-staten met derde landen onderhandelt; ook zou het dan gemakkelijker zijn om tegelijk met de uitvoering van de liberaliseringsovereenkomsten de mededingingsregels van de Unie en derde landen te harmoniseren.

Brussel, 28 januari 1998.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie ‘Balans van het gevolg dat aan het Witboek — Onderwijzen en leren: Naar een cognitieve samenleving is gegeven’”

(98/C 95/16)

De Commissie heeft op 3 juni 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken, onderwijs en cultuur, die met de voorbereiding van de werkzaamheden ter zake was belast, heeft haar advies op 18 december 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Koryfidis.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 28 januari 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 53 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het document dat in dit advies wordt behandeld, brengt een samenvatting van de belangrijkste politieke boodschappen die de Commissie heeft ontvangen naar aanleiding van de discussies over het Witboek „Onderwijzen en leren: naar een cognitieve samenleving”.

1.2. Uit dit debat, waaraan de communautaire instellingen, lid-staten, deskundigen, vakverenigingen, werkgeversorganisaties, universiteiten en andere onderwijsinstellingen, alsmede NGO's deelnamen, is volgens de Commissie in grote lijnen gebleken dat:

- de Europese burgers zich bewust moeten worden van de noodzaak om gedurende de gehele duur van hun leven hun kennis en beroepskwalificaties op peil te houden;
- niet alleen toegang tot de arbeidsmarkt, maar ook integratie in het maatschappelijk leven en uitoefening van burgerrechten gekoppeld zijn aan actualisering van kennis en beroepsbekwaamheden;
- de kennismaatschappij van belang is, niet alleen voor de bevordering van het Europese concurrentievermogen, maar ook voor het zelfbewustzijn van Europa en de erkenning van zijn waarden;
- de grondslagen zijn gelegd en de voorwaarden zijn geschapen om onderwijs en opleiding centraal te plaatsen in een echte maatschappelijke visie, waarmee het Witboek ook een belangrijke politieke bijdrage heeft geleverd tot het Europa van vandaag en van morgen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. In zijn advies over het Witboek over onderwijs en opleiding „Onderwijzen en leren: Naar een cognitieve

samenleving” heeft het ESC o.m. de volgende opmerkingen geformuleerd:

- Het ziet het Witboek als „een uiterst belangrijk document, dat een uitstekend uitgangspunt vormt voor discussie over en aanpak van de actuele Europese problematiek en de te verwachten ontwikkelingen”.
- Het voegt daar verder nog aan toe dat „in deze tekst de ontwikkelingen in de Europese samenleving en economie concreet weergegeven en benaderd worden, en aangegeven wordt wat nodig is om de overgang naar de cognitieve samenleving van de toekomst optimaal te laten verlopen”.
- Het wijst er tenslotte op dat „de opbouw van de cognitieve samenleving niet haalbaar is indien de lid-staten zich beperken tot strategieën, onderzoek of keuzes op nationaal niveau, maar evenmin indien de EU alles van bovenaf oplegt. De informatiemaatschappij kan slechts tot stand komen indien door de hele samenleving een bewuste en systematische maatschappelijke inspanning wordt geleverd. Die inspanning moet worden gecoördineerd door een gemeenschappelijke en door alle partners aanvaarde instantie, aan de hand van idem dito procedures, ter overbrugging van de tegenstellingen, en waarbij wordt uitgegaan van algemeen aanvaarde en duidelijke doelstellingen voor de middellange termijn. Boven genoemde coördinatie is een taak die alleen aan de EU en haar instellingen, en met name aan de Commissie, kan toekomen”.

2.2. Het ESC is in de eerste plaats verheugd over het feit dat:

- de Commissie een mededeling publiceert waarin zij een balans opmaakt van en informatie verstrekt over het Witboek en de daarbij horende acties. Dit is ongewoon en strekt de Commissie uiteraard bijzonder tot eer;
- de resultaten van het overleg de algemene en vele bijzondere opmerkingen en standpunten die het ESC in zijn advies terzake heeft geformuleerd, kracht bijzetten.

2.3. Tegelijk blijft het ESC

- bij zijn mening dat er sinds de publicatie van de mededeling over het Witboek onvoldoende tijd is verlopen om een balans met definitieve conclusies op te maken;
- er met klem op wijzen dat de Commissie er op moet toezien dat de samenleving steeds meer bij de dialoog wordt betrokken, alsmede dat door instanties die reeds met deze problematiek vertrouwd zijn, specifieke acties moeten worden ontplooid.

2.4. Het ESC is in dit verband van mening dat het klimaat en de omstandigheden in de lid-staten hiervoor reeds gunstig zijn. De instanties en personen die aan het overleg hebben deelgenomen, beschouwen het Witboek nu reeds als een referentiewerk en een bron waaruit zij ideeën en argumenten kunnen putten om hun standpunten en beschouwingen over de toekomst van onderwijs en opleiding te onderbouwen, en hen te helpen de bakens uit te zetten voor de overgang naar de kennismaatschappij. Deze situatie moet de Commissie onverwijld en zo goed mogelijk te baat nemen.

2.5. Het ESC is het eens met de Commissie dat de krachtlijnen van het Witboek tijdens de discussies hierover bekrachtigd zijn. Het stemt in met de economische dimensie en gevolgen van de band die tussen onderwijs, beroepsopleiding en werkgelegenheid bestaat, alsmede met de noodzaak om bij het uitstippelen van onderwijs- en opleidingsprogramma's de zuiver educatieve, emotionele, morele, spirituele en culturele dimensie van onderwijs en beroepsopleiding mee te nemen.

2.6. Het ESC onderstreept andermaal de gevaren die verbonden zijn met de overgang naar een nieuwe wereld waar de mogelijkheden voor toegang tot kennis onbeperkt zullen zijn, informatie met een onvoorstelbare snelheid zal worden doorgegeven en de communicatie-omstandigheden en -middelen volkomen anders zullen zijn.

2.6.1. Als de inspanningen niet worden opgevoerd om zoveel mogelijk Europeanen te laten deelnemen aan alle overgangsprocedures en -processen, zullen er zeer waarschijnlijk nieuwe en fundamentele maatschappelijke verschillen ontstaan, over de landsgrenzen heen, b.v. tussen degenen die wel en anderen die geen kennis bezitten.

2.6.2. Om die reden wijst het ESC er dan ook zo nadrukkelijk op dat er zonder dralen maatregelen moeten komen om marginalisering van grote groepen van de bevolking te voorkomen. Het gaat hier met name om groepen die om verschillende redenen de mogelijkheden en kansen dreigen te missen om tot de nieuwe technologieën, en bijgevolg ook nieuwe kennis, toegang te krijgen.

2.6.3. Dergelijke preventieve maatregelen houden in dat het concept van onderwijs en opleiding tijdens de gehele loop van het leven op ruime schaal in praktijk wordt gebracht, aan alle Europese burgers de mogelijkheid wordt geboden om van de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën optimaal gebruik te maken, en meer algemeen voor de burgers de voorwaarden worden geschapen om stap voor stap met de kennismaatschappij vertrouwd te raken.

2.6.4. Volgens het ESC is samenwerking tussen centrum en periferie (EU, lid-staten en plaatselijke besturen), tussen individuele personen en samenleving, tussen openbare en particuliere sector een essentiële voorwaarde voor de succesvolle ontwikkeling van deze belangrijke beleidslijnen.

2.6.5. Het ESC is voorts van mening dat de Commissie en de andere EU-organen als drijvende kracht moeten fungeren om dit proces, dat moet leiden tot de totstandbrenging van de Europese Unie van de kennis tot een goed einde te brengen.

2.7. Met betrekking tot de middelen die voor de ontwikkeling van programma's voor de overgang naar de kennismaatschappij moeten worden uitgetrokken, neemt het ESC het volgende standpunt in:

2.7.1. Volgens het ESC staan de Europese Unie, de lid-staten en de regionale autoriteiten thans voor een belangrijke politieke keuze: zullen zij voldoende politieke wil aan de dag leggen om programma's voor de overgang naar de kennismaatschappij te financieren en te ontwikkelen?

2.7.2. Als zij deze politieke keuze willen maken, moeten alle georganiseerde maatschappelijke krachten van de EU worden opgeroepen om hierbij hun specifieke en belangrijke rol te spelen. Openbare en particuliere sector, sociale partners — vakverenigingen en werkgeversorganisaties —, ondernemingen en deskundigen, onderwijsinstanties en NGO's die zich van deze problematiek bewust zijn, moeten hun eigen stem laten horen en tot dit overgangsproces bijdragen.

3. Bijzondere opmerkingen

Het ESC plaatst de volgende kanttekeningen bij de experimenten waarin het Witboek voorziet en die in de huidige mededeling van de Commissie aan bod komen:

3.1. *Doelstelling I: De erkenning van vaardigheden en het principe van de „persoonlijke bewaamheidskaart”*

3.1.1. De eerste algemene doelstelling van het Witboek is „het verwerven van nieuwe kennis aan te moedigen”. De ondersteunende acties in dit verband hebben betrekking op:

- erkenning van vaardigheden;
- mobiliteit;
- educatieve multimediasoftware.

3.1.2. In zijn advies over het Witboek formuleert het ESC met betrekking tot deze eerste algemene doelstelling o.m. de volgende opmerkingen:

- Het onderschrijft het uitgangspunt van de Commissie dat het ontstaan van de cognitieve samenleving veronderstelt dat het verwerven van nieuwe kennis wordt aangemoedigd.
- Het is van mening dat voor de Europese dimensie in het onderwijs nog veel terrein te ontginnen valt en dat Europa een aanvullende rol kan spelen in de onderwijssystemen van de lid-staten; voorts is het ingenomen met het volgens hem weloverwogen voorstel van de Commissie om de lid-staten ertoe aan te zetten de nodige middelen te investeren in kennis, nieuwe methoden voor de evaluatie van vaardigheden, bevordering van mobiliteit en invoering van nieuwe communicatietechnologieën in het onderwijs.

Wat de door de Commissie voorgestelde maatregelen op Europees vlak betreft, plaatst het ESC in zijn advies terzake de volgende kanttekeningen:

- Het stemt er o.m. mee in dat de problematiek van de erkenning van vaardigheden op een andere (eenvoudige en moderne) manier benaderd moet worden en er in dit verband in een Europese procedure moet worden voorzien. Volgens hem moet er daarbij nauwlettend op worden toegezien dat deze procedures, waarbij „gehomologeerde” kennis en vaardigheden onderling vergeleken worden, ook concrete en wezenlijke resultaten opleveren. Het onderstreept de rol die de sociale partners bij een en ander kunnen spelen.
- Het wijst op het profijt dat leerlingen en studenten hebben getrokken van de mobiliteit in het kader van het Erasmus-programma. Het pleit ervoor om extra middelen uit te trekken of de bestaande middelen beter te benutten om meer studenten aan deze programma's te laten deelnemen. Tegelijk stelt het voor een specifiek programma te ontwikkelen t.b.v. de mobiliteit van studenten en leraren in het kader van de beroepsopleiding en het leerlingwezen.
- Wat de educatieve multimediasoftware betreft, acht het ESC het zaak dat de Gemeenschap in haar geheel de bestaande hindernissen overwint en besluiten neemt om Europese educatieve multimediasoftware aan te schaffen en onderwijzers en opleiders extra scholing in nieuwe technologieën te bieden, zodat zij deze ook daadwerkelijk kunnen gebruiken en op hun beurt kunnen onderwijzen.

3.1.3. In de mededeling van de Commissie over de „Balans van het gevolg dat aan het Witboek is gegeven” wordt de eerste algemene doelstelling beperkt tot de erkenning van vaardigheden en het principe van de „persoonlijke bekwaamheidskaart”. Zelfs binnen dit beperkte actiekader m.b.t. de eerste algemene doelstelling van het Witboek is evenwel uit het overleg gebleken dat de meningen verdeeld zijn en er bezwaren zijn tegen erkenning van vaardigheden buiten het onderwijssysteem om, met name via de geautomatiseerde valideringsprocedure met behulp van informaticatechnieken

en multimedia. Het ESC onderstreept evenwel het belang van de door de Commissie uitgevoerde experimenten m.b.t. de erkenning van basisvaardigheden (wiskunde, natuurwetenschappen, talen, enz.), de technische en beroepsvaardigheden (bankwezen, rechten, informatica, enz.) en de „sleutelvaardigheden” (of transversale vaardigheden).

3.1.4. Hoewel het ESC eraan herinnert in principe in te stemmen met het standpunt van de Commissie ten aanzien van de erkenning van vaardigheden, gaat het andermaal in op de wijze waarop de Commissie een en ander ingang wil doen vinden. De Commissie merkt volgens hem in haar mededeling terecht op dat „het geenszins de bedoeling is dat de erkenning van vaardigheden in de plaats treedt van het traditionele diploma of de erkenning van de door het onderwijssysteem uitgereikte kwalificaties ontwaardt” en dat „evenmin wordt beoogd een nieuwe bureaucratie op Europees niveau in te stellen”. Het ESC stelt voor, het overleg voort te zetten tot alle inmiddels ontstane misverstanden uit de weg zijn geruimd, en te streven naar een gemeenschappelijk standpunt. Met name moet er een systeem voor de erkenning van vaardigheden komen dat door alle betrokken en bevoegde instanties wordt aanvaard. Het pleit evenwel ook voor een bredere maatschappelijke discussie zodat de hele procedure, door haar inhoudelijke relevantie en doorzichtigheid, ook door de maatschappij aanvaard wordt. Alleen in dat geval zullen ook de minder belangrijke tegenstellingen die tussen de verschillende belangengroeperingen bestaan, kunnen worden overbrugd en zullen stap voor stap algemeen aanvaardbare oplossingen kunnen worden gevonden.

3.2. *Doelstelling II: School en onderneming nader tot elkaar brengen en ontwikkeling van het leerlingwezen*

3.2.1. De tweede algemene doelstelling van het Witboek betreft de toenadering tussen school en bedrijfsleven. Een en ander is te verklaren door de dringende noodzaak een band te scheppen tussen school en bedrijfsleven, aangezien zij op het gebied van kennis en werken een complementaire rol spelen.

Voorwaarden voor toenadering tussen school en bedrijfsleven zijn volgens het Witboek dat:

- de school open moet staan voor het bedrijfsleven;
- het bedrijfsleven zijn steentje moet bijdragen tot de opleiding, niet alleen van zijn personeel, maar ook van jongeren in het algemeen;
- de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven verbeterd wordt.

In het Witboek worden de volgende middelen ter bevordering van de toenadering tussen school en bedrijfsleven aangegeven:

- leerlingwezen;
- beroepsopleiding.

3.2.2. In zijn advies over het Witboek bekleemtoonde het ESC dat de relatie tussen school en bedrijfsleven een belangrijke rol speelt in de overgang naar de kennismaatschappij. Het onderstreepte dat die relatie voordelen moet opleveren voor zowel de scholen als de bedrijven en wees er met name het MKB op dat het zich „rekenschap dient te geven van het belang van degelijk onderwijs voor de productiecyclus, de kwaliteit van de producten en het concurrentievermogen.” Het voegde daaraan toe dat „het MKB er immers alle belang bij heeft om uit een goed geschoold werknemersaanbod te kunnen putten en derhalve doordrongen moet worden van de noodzaak om te investeren in opleiding in het algemeen” en in scholen in eigen streek in het bijzonder.

3.2.3. In de onderhavige mededeling van de Commissie worden de eerste conclusies van de over het Witboek gelanceerde dialoog aangegeven, met name dat:

- erkend wordt dat school en bedrijfsleven nader tot elkaar moeten worden gebracht, maar niet op basis van het principe dat opleidingstrajecten automatisch alleen aan „de behoeften van het arbeidsleven moeten worden aangepast”;
- erkend wordt dat een Europees leerlingenstatuut moet worden uitgewerkt, dat als referentiekader kan worden gehanteerd om de mobiliteit te vergemakkelijken en de kwaliteit van het leren te bevorderen;
- de voorwaarden voor een goede wisselwerking tussen school en bedrijfsleven tijdens het leerproces verder moeten worden uitgewerkt en verbeterd.

Wat de acties ter verwezenlijking van doelstelling II betreft, streeft de Commissie naar:

- ontwikkeling van grensoverschrijdende programma's, met name voor jongeren (werkenden, leerlingen en studenten);
- ondersteuning van de ontwikkeling van leerlingwezen en alternerend leren in het voortgezet onderwijs;
- ondersteuning van de mogelijkheid om 500 leraren praktijkervaring te laten opdoen in ondernemingen ten einde de banden tussen algemeen onderwijs en bedrijfsleven aan te halen.

3.2.4. In de lijn van de specifieke standpunten die het ESC in zijn advies over het Witboek heeft ingenomen ten aanzien van de opwaardering van de beroepsopleiding, alsmede de aanmoediging, modernisering en bevordering van leerlingwezen en alternerend leren, spreekt het Comité zich uit voor toenadering tussen school en bedrijfsleven. In dat verband acht het ESC het van belang dat zowel het bedrijfsleven als de school deze relatie anders gaan bekijken. Het onderschrijft dan ook elke beleidskeuze of actie van de Commissie die erop gericht is de huidige benadering te veranderen en bij beide partijen een houding aankweekt die deze toenadering via een constructieve dialoog bevordert.

Het ESC is het ermee eens dat de totstandkoming van een Europese dimensie van beroepsopleiding en

leerlingwezen de wederzijdse erkenning van vaardigheden zou kunnen vergemakkelijken, de mobiliteit kan bevorderen en in het algemeen de kwaliteit van het leerlingwezen kan verbeteren. Het is daarbij zaak dat een en ander de desbetreffende nationale systemen aanvult en er niet tegen indruist, alsmede dat programma's worden opgezet die terdege aan de behoeften tegemoet komen. Het ESC merkt op dat tot op heden in de praktijk zeer weinig voor de ontwikkeling van het leerlingwezen op Europees niveau is gedaan, en dat er daarvoor zeer weinig middelen zijn uitgetrokken.

Het ESC wijst er tenslotte op dat de opwaardering van de beroepsopleiding en de ontwikkeling van leerlingwezen en alternerend leren op Europees niveau tot doel hebben Europa en de Europeanen beter in staat te stellen om de uitdaging van permanente groei en concurrentie aan te nemen, en aan de eisen van de kennismaatschappij te voldoen. Het ESC onderstreept het belang en de betekenis van deze doelstelling voor de toekomst van Europa en dringt er bij de Commissie op aan alles in het werk te stellen om deze doelstelling en de verwezenlijking ervan te vrijwaren van elke dogmatische inslag. De opmerking van de Commissie dat „geen enkel leermodel als de enige weg naar de beroepsopleiding mag worden beschouwd” is ongetwijfeld een stap in de goede richting.

3.3. *Doelstelling III: Uitsluiting bestrijden door onderwijs en opleiding*

3.3.1. De derde algemene doelstelling van het Witboek wordt omschreven als „bestrijding van sociale uitsluiting”. Bij de omschrijving en de motivering van de keuze van deze doelstelling, gaat de Commissie uit van de situatie op de arbeidsmarkt, waar uitsluiting wordt vastgesteld, waardoor bevolkingsgroepen gemarginaliseerd raken. Om hiertegen weerwerk te leveren, worden er volgens de Commissie zowel door de lid-staten als door de EU vele belangrijke acties op touw gezet, en worden daarbij nog de volgende initiatieven voorgesteld:

- het opzetten van tweede-kansscholen⁽¹⁾;
- Europees vrijwilligerswerk.

3.3.2. In zijn advies over het Witboek formuleert het ESC m.b.t. de derde algemene doelstelling de volgende opmerkingen:

- het staat achter de opvatting dat jongeren die (dreigen te) worden uitgesloten uit het onderwijssysteem, een tweede kans op sociale integratie moet worden

⁽¹⁾ Het Comité wijst erop dat dit beter „tweede-kansonderwijs” kan worden genoemd.

gegeven, en beschouwt het voorstel van de Commissie om tweede-kansscholen op te richten „een welkome en wenselijke oplossing”;

- het onderstreept dat het onderwijssysteem flexibel opgezet moet zijn zodat o.m. ook lager opgeleide volwassenen een tweede kans kunnen krijgen. Aldus wordt het gevaar weggenomen dat zij alleen al om die reden in de marginaliteit terechtkomen;
- het beschouwt deze tweede-kansscholen als niet meer dan een alternatief en onderstreept het belang van ondersteuning van „eerste-kansscholen”;
- het verwijst naar zijn advies waarin het uitgebreid is ingegaan op „De Europese vrijwilligersdienst voor jongeren”⁽¹⁾.

3.3.3. In de mededeling over de „Balans van het gevolg dat aan het Witboek is gegeven” benadrukt de Commissie dat uitsluiting met „alle middelen” moet worden bestreden en licht zij opnieuw de experimentele toepassing van tweede-kansscholen toe. Zij preciseert ook dat „het er niet om gaat het vermogen van de gewone school om alle kinderen op te vangen in twijfel te trekken”, en dat „de kwaliteit van de initiële onderwijs- en opleidingsstelsel (moet worden verbeterd) zodat mislukkingen worden voorkomen”. Tweede-kansscholen zijn echter gericht op sociale en economische herintegratie van niet meer leerplichtige jongeren die met aanzienlijke problemen te kampen hebben; een en ander vergt de medewerking van de plaatselijke sociale partners, van al degenen die zich met de problemen van deze jongeren bezig houden, en natuurlijk ook van de bedrijven in de openbare en de particuliere sector.

De Commissie is ervan overtuigd dat de relevantie van deze aanpak zal blijken uit de oprichting en werking van een uitgebreid netwerk voor uitwisselingen waardoor van de terzake opgedane ervaring in de lid-staten optimaal gebruik kan worden gemaakt.

3.3.4. Wat de derde algemene doelstelling, nl. de bestrijding van uitsluiting via onderwijs en opleiding betreft, plaatst het ESC de volgende kanttekeningen:

- Het hecht veel belang aan de toelichting van de Commissie bij de vraag wat „tweede-kansscholen” zijn, voor wie ze bedoeld zijn, en hoe en op welke gebieden ze met het onderwijssysteem gerelateerd zijn. Het vreest evenwel dat er problemen zullen rijzen bij het onderdeel van het programma dat gericht is op samenwerking tussen bedoelde scholen en de sociale partners. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan erop toe te zien dat de medewerking en medeverantwoordelijkheid van de sociale partners bij de werking van het gehele systeem in een transparant kader en volgens erkende en alom aanvaarde procedures verzekerd is.

— Het Comité is van mening dat het programma niet snel genoeg van de grond komt, ook al is het dankzij de Commissie reeds door de betrokken instanties goedgekeurd.

— Hoewel het ESC niet gekant is tegen tweede-kansscholen, is het hoe dan ook van oordeel dat in het geval van acties met een dermate beperkte invloed (aantal scholen) en omvang (programmabudget) niet kan worden gesproken van echte bestrijding van sociale uitsluiting via onderwijs en opleiding. Uitsluiting kan alleen via onderwijs en opleiding doeltreffend worden bestreden indien de onderwijssystemen worden gemoderniseerd en volledig worden opgevoerd, en als zij preventief werken en marginalisering van personen en sociale groepen een halt toeroepen. De Commissie moet zich voor de verwezenlijking van een en ander blijven inzetten en daarbij de haar toekomende belangrijke rol spelen.

— Het ESC verbaast zich er tenslotte over dat er in de mededeling helemaal geen balans wordt opgemaakt van de Europese vrijwilligersdienst voor jongeren.

3.4. *Doelstelling IV: Beheersing van drie communautaire talen en toekenning van een Europees kwaliteitsmerk*

3.4.1. De vierde algemene doelstelling van het Witboek is gericht op „kennis van drie communautaire talen”.

Bij deze doelstelling wordt ervan uitgegaan dat de burgers van de Unie meerdere EU-talen moeten kennen als zij willen profiteren van de beroeps- en persoonlijke kansen die de grote interne markt zonder grenzen biedt. In dit verband wordt dan ook voorgesteld dat zij naast de moedertaal twee andere EU-talen aanleren. Het is wenselijk dat de eerste vreemde taal reeds op kleuterleeftijd wordt aangeleerd en in het basisonderwijs dan meer systematisch wordt behandeld. Met het aanleren van de tweede vreemde taal moet tijdens het middelbaar onderwijs worden begonnen. Bij het beëindigen van zijn initiële opleiding moet iedere Europeaan de volledige studie van twee EU-talen — naast zijn moedertaal — hebben afgerond.

Initiatieven ter ondersteuning van de acties voor de verwezenlijking van deze doelstelling zijn:

- invoering van een Europees kwaliteitsmerk;
- ondersteuning van de uitwisseling van taalgericht didactisch materiaal, dat aan de verschillende doelgroepen is aangepast;

⁽¹⁾ PB C 204 van 15.7.1996.

— aanmoediging van het onderricht van EU-talen op jonge leeftijd, vooral via uitwisseling van didactische materiaal en ervaringen terzake.

3.4.2. In zijn advies over het Witboek wijst het ESC op de noodzaak om het communicatie-/taalprobleem van de Europeanen op te lossen. Het onderstreept evenwel ook de onschatbare waarde, o.m. vanuit cultureel oogpunt, van de Europese taaldiversiteit.

Het onderschrijft in dit verband de — volgens hem weliswaar nogal ambitieuze — doelstelling dat iedere Europeaan in twee EU-talen naast zijn moedertaal moet kunnen communiceren; tegelijk koppelt het de bescherming van de Europese taalverscheidenheid aan de ondersteuning van het voorstel om bepaalde vakken op de middelbare school in de eerste vreemde taal te onderwijzen.

3.4.3. In de onderhavige mededeling van de Commissie wordt gesteld dat het voor de bevordering van het Europese burgerschap en de toegang tot de arbeidsmarkt van essentieel belang is dat iedere Europese burger in twee EU-talen naast zijn moedertaal kan communiceren. Er wordt evenwel ook gewezen op de bezwaren die tijdens het overleg werden gemaakt, nl. dat een en ander mogelijk ten koste zal gaan van een degelijk onderwijs en gebruik van de moedertaal. Er werd ook gevreesd dat een Europees kwaliteitsmerk er veeleer toe zal leiden de ongelijkheden in dat verband in stand te houden, dan ze te verminderen.

Op grond van deze bezwaren stelt de Commissie thans voor, alleen een kwaliteitsmerk toe te kennen aan innoverende initiatieven op het gebied van het taalonderwijs; dit voorstel werd door de Raad reeds op 6 mei 1996 goedgekeurd.

Naast hetgeen reeds eerder werd vermeld, zijn er tijdens het overleg ook een aantal problemen aan het licht gekomen m.b.t. lesgevers, leerlingen (jongeren en volwassenen) en didactisch materiaal voor het onderricht van vreemde talen (met name nieuwe informatietechnologieën). Deze problemen houden de Commissie bezig of verdienen haar aandacht, gezien het belang en de draagwijdte ervan.

3.4.4. Wat de conclusies van het overleg en de acties van de Commissie m.b.t. de vierde doelstelling betreft, formuleert het ESC naast hetgeen het in zijn advies over het Witboek heeft vermeld, de volgende opmerkingen:

— In de eerste plaats is het van mening dat het voornaamste taalprobleem van iedere Europeaan het correct aanleren van de (gesproken en geschreven) moedertaal is. Kennis van de moedertaal maakt het o.m. mogelijk culturele waarden, m.a.w. cultuur — het resultaat van de meest complexe intellectuele en andere functies van de mens — tot uiting te brengen en door te geven. Een goede kennis van de

moedertaal is bijgevolg een voorwaarde voor echte communicatie van mens tot mens, alsmede voor het begrijpen van de regels op basis waarvan alle systemen werken. In het licht van de uitdagingen die de opkomst van de kennismaatschappij inhoudt, is het dan ook de plicht van de Commissie de problematiek van de moeilijkheden die een groot aantal Europeanen bij het aanleren van de moedertaal ondervindt, aan de orde te stellen en te bestuderen. Zij moet ook nagaan welke oorzaken deze moeilijkheden hebben en hoe zij kunnen worden verholpen. Het spreekt vanzelf dat een goede beheersing van de moedertaal ook helpt om gemakkelijker in andere talen te communiceren.

— Zoals het ESC heeft onderstreept, is de doelstelling van het Witboek om iedere Europeaan in staat te stellen in twee EU-talen naast zijn moedertaal te communiceren, een belangrijke maar tegelijk ook ambitieuze doelstelling. Dit betekent daarom nog niet dat het ESC zich van deze doelstelling distantiëert. Het betekent wel dat de verwezenlijking ervan veel en — gecoördineerde — grote inspanningen zal vergen.

— Deze inspanningen moeten o.m. gericht zijn op inzicht in het probleem; er moet m.a.w. worden nagegaan waar het probleem precies ligt en wat het inhoudt. De definitie van begrippen als „taalkennis” en het verzamelen van statistieken over b.v. hoeveel Europeanen een tweede of derde EU-taal beheersen, zijn aspecten van het probleem die door de Commissie moeten worden onderzocht en waarover zij informatie moet verstrekken.

— Ook moet worden getracht het vreemde-talen-onderricht in de nationale onderwijssystemen te integreren. Een en ander kan ook nog worden bevorderd via bilaterale uitwisselingsovereenkomsten tussen lid-staten waar verschillende talen worden gesproken. Via dergelijke overeenkomsten wordt het veeltalige en multiculturele karakter van Europa beschermd en worden de voorwaarden geschapen voor betere toegang tot de arbeidsmarkt en bevordering van het Europese burgerschap.

3.5. *Doelstelling V: Gelijke behandeling van materiële investeringen en investeringen in opleiding*

3.5.1. Dit is de vijfde algemene doelstelling van het Witboek. Deze doelstelling verdient aandacht omdat onderwijs en opleiding niet als lopende uitgaven, maar als een investering moeten worden beschouwd. Alleen als men de zaken zo bekijkt, zullen onderwijs en opleiding niet meer zo sterk van conjunctuurschommelingen en conjuncturele ontwikkelingen afhankelijk zijn. De Com-

missie erkent dat investering in vaardigheden een cruciale rol speelt in het concurrentievermogen en de geschiktheid voor de arbeidsmarkt, en formuleert in dit verband de volgende voorstellen:

- vastlegging van het financieringsaandeel van alle bij onderwijs en opleiding betrokken actoren waarbij ieders inbreng in cijfers moet worden uitgedrukt; ontplooiing van directe of indirecte stimuleringsmaatregelen ter bevordering van investeringen in menselijk kapitaal; verbetering van de boekhoudsystemen en controle van de uitgaven;
- boekhoudkundige en fiscale aanpak van de uitgaven voor opleiding.

3.5.2. In zijn advies over het Witboek plaats het ESC bij de vijfde doelstelling o.m. de volgende kanttekeningen:

- Het is volgens hem in de eerste plaats aan de lid-staten, maar ook aan de EU om mensen (jongeren of volwassenen, met of zonder baan) aan te sporen en te helpen om voortdurend in kennis en vaardigheden te investeren.
- Het vindt dat ook het bedrijfsleven, met het oog op zowel de eigen toekomst als het concurrentievermogen, een grote verantwoordelijkheid draagt, en zich opnieuw moet buigen over het vraagstuk van de investeringen in onderzoek, kennis en vaardigheden.
- Het stemt in met het voorstel van de Commissie om de uitgaven voor onderwijs en opleiding op peil te houden en is van mening dat er in het kader van deze vijfde doelstelling een belangrijke taak is weggelegd voor de EU, en met name de Commissie.

3.5.3. In de mededeling van de Commissie over de „Balans van het gevolg dat aan het Witboek is gegeven” worden m.b.t. de vijfde doelstelling de volgende eerste resultaten van het overleg genoemd:

- goedkeuring van de doelstelling, waarbij wordt gestreefd naar een nieuw beleid voor investeringen in kennis en vaardigheden;
- herverdeling van de uitgaven tussen de verschillende actoren en totstandbrenging van een nieuwe verhouding tussen kapitaal en arbeid;
- noodzaak van een verandering in de aanpak, de houding en zelfs de mentaliteit, met name van de ondernemingen en de beleidsmakers, ten aanzien van de overheids- en particuliere investeringen met het oog op een nieuw evenwicht in de behandeling van immateriële investeringen, die een steeds belangrijker rol zullen spelen in de moderne economie.

Wat de tenuitvoerlegging van deze doelstelling betreft, wijst de Commissie op:

- de belangrijke stap die is gezet toen de lid-staten ermee instemden om mee te werken aan een eerste publicatie, waarin de financiering van de verschillende onderwijsniveaus wordt vergeleken;
- de systematische inventarisering van de boekhoudkundige en fiscale praktijken en bepalingen ter bevordering van de investeringen in opleiding in de lid-staten;
- de studie van de kosten/batenverhouding bij de opleiding.

3.5.4. De vijfde doelstelling „Gelijke behandeling van materiële investeringen en investeringen in opleiding” is volgens het ESC in zijn advies over het Witboek „de meest verafgelegen en minst toegankelijke doelstelling”, die immers moeilijk te rijmen valt met bepaalde opvattingen en een vastgeroeste mentaliteit die geen heil zien in een genereus beleid inzake investeringen in onderwijs en opleiding.

Zoals uit de bovenstaande formulering van zijn standpunt blijkt, is het ESC opgetogen over de resultaten van het overleg m.b.t. deze doelstelling. Gunstige ontwikkelingen voor de toekomst van onderwijs en opleiding zijn volgens hem zowel de goedkeuring van de doelstelling in het algemeen als de positieve standpunten die worden ingenomen ten aanzien van:

- de herverdeling van de uitgaven onder de verschillende actoren;
- de totstandbrenging van een nieuwe verhouding tussen kapitaal en arbeid;
- de noodzaak van veranderingen in de aanpak, de houding en zelfs de mentaliteit, met het oog op een gelijke behandeling van immateriële investeringen.

Bovendien is het ESC van mening dat de Commissie de beste weg heeft gekozen om de noodzaak van de verwezenlijking van deze doelstelling in het licht te stellen.

Het feit dat de lid-staten hebben ingestemd met het voorstel om een vergelijkende studie van de financiering van de verschillende onderwijsniveaus te maken, is ongetwijfeld een belangrijke stap voorwaarts, die zal bijdragen tot een nieuwe dynamiek in het onderwijs. Hetzelfde geldt voor het streven naar een systematische inventarisering van de boekhoudkundige en fiscale praktijken en bepalingen ter bevordering van de investeringen in opleiding in de lid-staten, alsmede voor de studie van de kosten/batenverhouding bij de opleiding.

Bovenvermelde ontwikkelingen kunnen volgens het ESC de grondslag vormen voor een nieuw beleid inzake investeringen in onderwijs en opleiding. Hierbij zullen

uitgaven voor onderwijs en opleiding niet worden gekoppeld aan de politieke of economische conjunctuur, maar zullen investeringen in onderwijs en opleiding als evenwaardig met andere productieve investeringen

worden beschouwd, en zullen Europa en de Europeanen hierdoor een groter concurrentievermogen kunnen verwerven, samen met een gedegen kennis van hun geschiedenis, waarden en toekomstperspectieven.

Brussel, 28 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 85/374/EEG van de Raad van 25 juli 1985 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lid-staten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken”⁽¹⁾

(98/C 95/17)

De Raad heeft op 30 oktober 1997 besloten, overeenkomstig artikel 100 A van het EG-Verdrag, 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 6 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Hernández Bataller.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 29 januari 1998) het volgende advies met 99 stemmen vóór, 14 tegen, bij 7 onthoudingen goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Landbouwgrondstoffen en producten van de jacht vallen buiten de definitie van „product” van Richtlijn 85/374/EEG van de Raad van 25 juli 1985 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lid-staten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken⁽²⁾. „Landbouwgrondstoffen” worden in dit verband gedefinieerd als producten van de bodem, van de veefokkerij en van de visserij, met uitzondering van producten die een eerste be- of verwerking hebben ondergaan.

1.2. Het oorspronkelijke Commissievoorstel was wel van toepassing op deze grondstoffen en jachtproducten, maar deze werden in een latere wetgevingsfase, op verzoek van het Europees Parlement, uitgezonderd.

1.3. Richtlijn 85/374/EEG regelt de wettelijke aansprakelijkheid van de producent voor schade die wordt

veroorzaakt door producten met gebreken. Deze regeling kan als volgt worden samengevat:

- de aansprakelijkheid is „objectief”, d.w.z. schuld is niet vereist: de gelaedeerde hoeft dan ook slechts de schade, het gebrek in het product en het causaal verband tussen gebrek en schade te bewijzen;
- een product is gebrekkig wanneer het niet de veiligheid biedt die men zou mogen verwachten. Daarbij worden alle omstandigheden in aanmerking genomen, met name: de presentatie van het product, het redelijkerwijs te verwachten gebruik ervan en het tijdstip waarop het in het verkeer is gebracht. Een product mag niet als gebrekkig worden beschouwd uitsluitend omdat er nadien een beter product in het verkeer is gebracht;
- onder schade wordt verstaan schade die is veroorzaakt door dood of lichamelijk letsel, alsook beschadiging of vernietiging van een andere zaak dan het gebrekkige product, met toepassing van een franchise ten belope van vijfhonderd ecu;

⁽¹⁾ PB C 337 van 7.11.1997, blz. 54.

⁽²⁾ PB L 210 van 7.8.1985.

- de vordering tot schadevergoeding verjaart drie jaar na de dag waarop de eiser kennis kreeg of had moeten krijgen van de schade, het gebrek en de identiteit van de producent. De rechten van gelaedeerde verjaren tien jaar na de dag waarop de producent het product dat de schade heeft veroorzaakt in het verkeer heeft gebracht;
- de aansprakelijkheid van de producent kan ten aanzien van gelaedeerde niet worden uitgesloten of beperkt bij overeenkomst;
- bepaalde omstandigheden bevrijden de producent van aansprakelijkheid („verweermiddelen”);
- het staat de lid-staten vrij, te bepalen dat de volledige aansprakelijkheid van de producent voor schade ten gevolge van dood of lichamelijk letsel, die wordt veroorzaakt door identieke artikelen die hetzelfde gebrek vertonen, wordt beperkt tot tenminste 70 miljoen ecu;
- de Raad gaat om de vijf jaar op voorstel van de Commissie over tot onderzoek naar, en in voorkomend geval, herziening van de in de richtlijn genoemde bedragen, en houdt daarbij rekening met de economische en monetaire ontwikkeling in de Gemeenschap.

1.4. Reeds in 1991 merkte het Comité in zijn advies over „De voltooiing van de interne markt en consumentenbescherming”⁽¹⁾ het volgende op: „De interne markt kan uitsluitend correct functioneren als de consument erop kan vertrouwen dat de hem aangeboden producten veilig zijn. Daarom is het zaak een coherent beleid inzake productveiligheid te voeren, waarvan de aansprakelijkheid voor producten met gebreken één aspect is. Het Comité dringt er bijgevolg bij de Commissie op aan, het toepassingsgebied van de richtlijn over aansprakelijkheid voor producten met gebreken uit te breiden met de aansprakelijkheid voor producten uit de agro-industrie en voor ontwikkelingsrisico's. Bovendien vloeit uit het beginsel van het vrije goederenverkeer de noodzaak voort dat een Europees compensatiefonds voor slachtoffers van producten met gebreken in het leven wordt geroepen.”

1.4.1. In zijn advies over „De directe gevolgen van de BSE-crisis in de EU”⁽²⁾ benadrukte het Comité andermaal dat moet worden nagegaan of Richtlijn 92/59/EEG inzake de algemene veiligheid van producten wel doeltreffend genoeg is en of het toepassingsgebied van Richtlijn 85/374/EEG betreffende de aansprakelijkheid voor producten met gebreken niet moet worden uitgebreid tot landbouwproducten en de daaraan verbonden risico's.

1.5. Het Europees Parlement verlangde in zijn resolutie van 19 februari 1997 over de resultaten van de

tijdelijke Enquêtecommissie BSE⁽³⁾ van de Commissie dat zij de aanbevelingen in het verslag van de Enquêtecommissie opvolgt en onverwijld de nodige maatregelen neemt op wetgevend, organisatorisch en personeelsgebied.

1.5.1. Wat wetgeving betreft, verzocht het Parlement de Commissie onder meer hem in september 1997 een voorstel te doen tot uitbreiding van het werkingsgebied van de Gemeenschapswetgeving inzake productaansprakelijkheid tot grondstoffen.

1.5.2. Naar aanleiding van onder andere voornoemde resolutie publiceerde de Commissie een Groenboek over „De algemene beginselen van het levensmiddelenrecht in de Europese Unie”⁽⁴⁾. Daarin formuleerde zij een aantal hoofddoelstellingen van de EG-levensmiddelenwetgeving ten behoeve waarvan het beleid de gehele levensmiddelenketen dient te omvatten („van stal tot tafel”). Daarmee werd met name de vraag opgeworpen of het in Richtlijn 85/374/EEG neergelegde beginsel dat de producent aansprakelijk is voor producten met gebreken ook van toepassing moet zijn op landbouwgrondstoffen.

1.5.3. In dit Groenboek ging de Commissie dus in op de uitbreiding van de werkingsfeer van de richtlijn tot landbouwgrondstoffen. Zij beschouwde deze uitbreiding evenwel niet als een alternatief voor het opstellen van productveiligheidsnormen en officiële controlestelsels, maar als een aanvullende maatregel.

1.5.4. Het Comité herhaalde in zijn advies over dit Groenboek⁽⁵⁾ er voorstander van te zijn dat landbouwgrondstoffen in de richtlijn worden opgenomen.

2. Het Commissievoorstel

2.1. De Commissie wil met haar voorstel de consument beter beschermen tegen schade die door een gebrekkig product aan zijn gezondheid of goederen wordt toegebracht. Verder wil zij ermee voortgaan, de nationale wetgevingen betreffende productaansprakelijkheid onderling aan te passen.

2.1.1. Dit streven vormt onderdeel van de in haar actieplan voor de interne markt⁽⁶⁾ neergelegde strategische doelstelling, een interne markt te verwezenlijken waarvan alle burgers profiteren.

⁽³⁾ PB C 85 van 17.3.1997.

⁽⁴⁾ COM(97) 176 def.

⁽⁵⁾ PB C 19 van 21.1.1998.

⁽⁶⁾ SEC(97) 1 def. van 4 juni 1997.

⁽¹⁾ PB C 339 van 31.12.1991, paragraaf 5.3.4.

⁽²⁾ PB C 295 van 7.10.1996.

2.1.2. Bovendien lijkt de voorgestelde maatregel geschikt om het vertrouwen van de consument in alle soorten op de interne markt verhandelde producten te verhogen. De verwezenlijking en het functioneren van de interne markt is een van de gebieden waarop de Gemeenschap exclusief bevoegd is.

2.2. Het Commissievoorstel heeft ten doel de in artikel 2 van Richtlijn 85/374/EEG gemaakte uitzondering voor „landbouwgrondstoffen en producten van de jacht” af te schaffen. „Landbouwproducten” definieert zij overeenkomstig artikel 38, lid 2, van het EG-Verdrag en onder die definitie vallen de producten die in bijlage II bij het Verdrag zijn opgesomd.

2.2.1. Op die manier zullen alle voorschriften van de richtlijn op de landbouwproducenten van toepassing zijn. Een en ander betreft de bewijslast voor gelaedeerde in verband met schade, gebrek en causaal verband; hoofdelijkheid in geval van samenloop van aansprakelijkheid; het begrip „gebrek”; de verweermiddelen van artikel 7⁽¹⁾; de gedekte schade; verjaring van de vordering en verval van de aansprakelijkheid; de onmogelijkheid, aansprakelijkheid te beperken of uit te sluiten; en de onschendbaarheid van andere (buiten)contractuele aansprakelijkheidsregelingen.

2.3. De nieuwe regeling is van toepassing op landbouwgrondstoffen en producten van de jacht die na inwerkingtreding van de gewijzigde richtlijn in het verkeer worden gebracht. Bijgevolg heeft het voorstel geen terugwerkende kracht.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité constateert met genoegen dat de Commissie met haar voorstel tegemoetkomt aan de reeds in meerdere adviezen door het Comité geuite wens, landbouwgrondstoffen en producten van de jacht in Richtlijn 85/374/EEG op te nemen.

3.2. Het is het met de Commissie eens dat recht moet worden gedaan aan de uiterst belangrijke aanspraak van de Europese burgers op verbetering van de gezondheidsbescherming in de hele levensmiddelenketen. Het acht het dan ook van prioritair belang, maatregelen als onderhavig voorstel goed te keuren, zodat het vertrouwen van de consument toeneemt.

3.2.1. Met de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB moet worden ingespeeld op vereisten van algemeen belang, zoals bescherming van de consument, alsook van gezondheid en menselijk leven. De Europese instellingen mogen dit bij de uitoefening van hun bevoegdheden niet uit het oog verliezen.

⁽¹⁾ Zie met name artikel 7, onder d): „dat het gebrek een gevolg is van het feit dat het product in overeenstemming is met dwingende overheidsvoorschriften”.

3.2.2. De verwezenlijking van de interne markt vooronderstelt dat de nodige garanties voor de volksgezondheid worden geboden; daarvoor zijn kwaliteitscontroles nodig. Het volksgezondheidsaspect is niet alleen verbonden met de concrete noodzaak, het vertrouwen van de consument ten behoeve van een normaal functioneren van de markt te verhogen, of in onderhavig geval, te herstellen. Het is in de eerste plaats gebaseerd op hogere vereisten die inherent zijn aan de bescherming van de rechten van de mens, die de hoeksteen van de communautaire rechtsorde vormen.

3.2.3. Het is de bedoeling dat het voorstel de bescherming van de volksgezondheid, een van de expliciet in het EG-verdrag genoemde doelstellingen, ten goede komt.

3.2.4. In dit verband moet aan de toepassing van het voorzorgsbeginsel prioriteit worden toegekend.

3.3. Bij de toepassing van het beginsel van vrij verkeer van goederen moet rekening worden gehouden met de vereisten die aan de bescherming van gezondheid en menselijk leven inherent zijn. Dit kan nopen tot het nemen van maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid. Het Comité is met name voorstander van regelgeving op grond waarvan uitsluitend veilige producten mogen worden verhandeld en die ertoe verplicht, de door gebrekkige producten toegebrachte schade te vergoeden.

3.4. Het voorstel zorgt voor een verdergaande harmonisatie op de interne markt en zal ertoe leiden dat een einde wordt gemaakt aan de scheeftekkende van de mededingingsverhoudingen tussen producenten die, afhankelijk van de plaats waar het product in het verkeer wordt gebracht, met uiteenlopende regelingen te maken hebben. Daarom stemt het Comité tot tevredenheid dat deze discriminatie uit de wereld wordt geholpen.

3.5. De voorgestelde uitbreiding van het werkingsgebied van Richtlijn 85/374/EEG kan om de volgende redenen de consument een betere bescherming verschaffen:

- door uitbreiding van de objectieve (dat wil zeggen niet op schuld gebaseerde) aansprakelijkheid tot landbouwproducten en producten van de jacht wordt de rechtspositie van de consument verbeterd. Daardoor beschikt hij over meer mogelijkheden om zijn legitieme belangen te verdedigen, kan hij zijn economische rechten beter waarborgen, alsook de schade vergoed zien die hij door gebrekkige producten lijdt;
- met de wijziging wordt bevorderd dat algemene dwingende veiligheidsvoorschriften van toepassing zijn vanaf de eerste productiehandeling tot en met de verkoop aan de eindverbruiker, dat wil zeggen tijdens de gehele levensmiddelenketen;
- de identificatie van degene die de gebrekkige landbouwgrondstof in het verkeer heeft gebracht („na-

speurbaarheid van het product") wordt vergemakkelijkt. Immers, als de producent niet kan worden geïdentificeerd, dan wordt elke leverancier van het product als producent beschouwd.

3.6. Waarschijnlijk zal het voorstel de betrokken producenten niet met bijkomende kosten opzadelen. Uit eerdere, met het functioneren van de richtlijn opgedane ervaringen is namelijk niet gebleken dat een wijziging tot significante toename van het aantal reclamaties of van de hoogte van de verzekeringspremie hoeft te leiden.

3.6.1. De Commissie wordt verzocht op verzekeringsgebied naar een dusdanige EG-regelgeving toe te werken dat nieuwe, uit marktontwikkelingen voortvloeiende

risico's (b.v. in verband met genetisch gemanipuleerd materiaal) verzekerd kunnen worden.

3.7. Na goedkeuring van dit voorstel zou tot een algemeen onderzoek van de met Richtlijn 85/374/EEG ingestelde regeling moeten worden overgegaan. Dit dient te geschieden op basis van de huidige stand van het Gemeenschapsrecht, alsmede van de uitvoeringsverslagen.

3.7.1. Dit onderzoek moet worden verricht middels het opstellen van een groenboek, zodat alle sociale en economische kringen kunnen worden geraadpleegd.

3.7.2. Het onderzoek moet met name worden gericht op de bewijslast, de ontwikkelingsrisico's, de economische beperkingen en de verjaringstermijnen van bepaalde producten.

Brussel, 29 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De consument en de verzekeringsmarkt”

(98/C 95/18)

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 consument en de verzekeringsmarkt”.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ataíde Ferreira.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 351e Zitting (vergadering van 29 januari 1998) zijn advies uitgebracht, dat met 77 stemmen voor, bij 3 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding: Waarover gaat dit advies?

1.1. De verzekeringssector is van groot belang voor de algemene economische activiteit op de interne markt. Het verzekeringswezen neemt immers een groot deel van de transacties in de financiële dienstverlening en een zeer belangrijk percentage van de werkgelegenheid in deze branche voor zijn rekening.

1.2. Bovendien speelt het verzekeringsbedrijf een steeds grotere sociale rol in een wereld waarin de technologische vooruitgang tot een onontkoombare verhoging van het aantal risico's en tot een andere definitie van het schuldbegrip in de wettelijke aansprakelijkheid leidt.

Bovendien zal de invoering van de euro onherroepelijk tot nieuwe ontwikkelingen in de verzekeringssector leiden, met als meest opvallende kenmerken een grotere doorzichtigheid en het feit dat gemakkelijker grensoverschrijdende contracten kunnen worden afgesloten.

1.3. Door zowel de razendsnelle groei van de bevolking als de toenemende vergrijzing enerzijds en de grotere behoefte aan zekerheid als gevolg van de vele onzekere factoren in het menselijk bestaan anderzijds zijn de zorgen over wat de toekomst brengen zal toegenomen. In dit opzicht vormen verzekeringen dus een instrument van onmiskenbaar belang: zij zorgen immers voor de spreiding en vermaatschappelijking van risico's, die het resultaat zijn van een steeds vrijere

mededinging en het toenemend belang van het particulier initiatief in de economie.

1.4. Er is een heel scala van verzekeringen waarbij de consument belang heeft: hetzij als verzekeringnemer of verzekerde, hetzij als mogelijke derde-rechthebbende bij uitkering van een schadevergoeding (als derde-begunstigde of derde-slachtoffer). In beide gevallen valt met name te denken aan: ziektekosten- en levensverzekeringen, persoonlijke ongevallenverzekeringen, combinatiepolissen voor opstallen en/of inboedels van woonhuizen, autoverzekeringen, rechtsbijstandsverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen⁽¹⁾.

1.5. De communautaire wetgeving die met het oog op de totstandbrenging van de interne markt in deze sector is vastgesteld, gaat in de eerste plaats uit van een toenemende vrijheid van vestiging van verzekeringsmaatschappijen. Bij de juridische uitwerking van de voorschriften wordt vooral de nadruk gelegd op de controle op de solvabiliteit van de maatschappij, de harmonisering van de boekhouding en de beginselen „Home Country Control”, wederzijdse erkenning, „minimale harmonisering” en „passieve” vrijheid van dienstverlening.

1.6. De harmonisering van het eigenlijke verzekeringsrecht (hoofdzakelijk de uniformisering van de algemene polisvoorwaarden) en een totale keuzevrijheid voor de verzekeringnemer („actieve” vrijheid van dienstverlening), laat echter nog op zich wachten.

1.7. Dat is dan ook de reden waarom de consument, zelfs na de richtlijnen van de zogeheten „derde generatie”⁽²⁾ en de invoering van het „enige-vergunning”-stelsel — waarbij de eis dat algemene polisvoorwaarden eerst door de toezichthoudende instanties van de lid-staten moeten worden goedgekeurd is komen te vervallen —, nog niet vrij is om ongehinderd een verzekering af te sluiten in de lid-staat van zijn keuze, ongeacht of hij daar woont of de nationaliteit van het land bezit, en ook waarom de standaardpolisvoorwaarden en praktijken van verzekeringsmaatschappijen nog niet zijn geharmoniseerd, zodat doorzichtige informatie, ruime keuze en een werkelijke interne markt op dit gebied nog steeds

een wassen neus zijn, feit waarop zowel de Commissie als het Comité herhaaldelijk hebben gewezen⁽³⁾.

1.8. Belangrijk zijn ook de verschillen in belastingwetgeving, waardoor de interne markt in nationale segmenten wordt opgedeeld en verzekeringsmaatschappijen niet vrij kunnen concurreren. Dit wordt uitdrukkelijk erkend en bevestigd in het onlangs door de Commissie gepresenteerde Actieplan voor de interne markt⁽⁴⁾.

1.9. Anderzijds, en dat gegeven zal hierna nog meer in detail worden uitgewerkt, heeft onderzoek uitgewezen dat verzekeringsmaatschappijen praktijken hanteren die, naar het schijnt, vaak het gevolg zijn van door internationale herverzekeringsmaatschappijen opgelegde technische voorschriften en ertoe leiden dat niet tegemoet wordt gekomen aan de belangen en rechtmatige verwachtingen van de consument en dat in sommige gevallen zelfs de wet wordt overtreden, met name door het opstellen van misleidende contractuele bepalingen.

1.9.1. Toch is het een feit dat de verzekeringsmaatschappijen ook contracten opstellen die voordelig zijn voor de consument. Men denke aan de regelingen voor een snelle afwikkeling of voor de verzekering van collectieve risico's die de draagkracht van een individuele verzekeraar te boven gaan (zoals pools voor de verzekering tegen natuurrampen of nucleaire risico's).

Tegelijkertijd zij gememoreerd dat tal van verzekeringsmaatschappijen onderlinge waarborgmaatschappijen zijn. Mede dank zij deze maatschappijen zijn nieuwe verzekeringsformules ontwikkeld. Deze maatschappijen dienen ook in de toekomst een belangrijke taak te vervullen bij het bevorderen van de belangen van de consument en van de dialoog met de verzekeringnemers.

1.9.2. Volgens D-G XXIV van de Commissie hebben rechtbanken en andere bevoegde instanties in de periode 1976-1996 in tien lid-staten meer dan 240 keer uitspraak gedaan in rechtszaken van consumenten tegen verzekeringsmaatschappijen die zich schuldig hadden gemaakt aan onrechtmatige contractuele praktijken.

1.10. Gezien het feit dat de Overeenkomst van Rome inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomsten uitdrukkelijk niet van toepassing is verklaard op verzekeringsovereenkomsten tot dekking van risico's in de lid-staten van de Europese Unie, alsook gezien de verwarde voorschriften inzake beslechting van geschillen en de bescherming van het „algemeen belang”

⁽¹⁾ Andere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld herverzekerings- of aanvullend ouderdomspensioen, waarbij de consument slechts indirect belang heeft of waarover al studies of adviezen van het Comité zijn opgesteld, komen in dit initiatiefadvies niet aan de orde. Om dezelfde redenen wordt niet ingegaan op de gevolgen van de invoering van de Euro als betaalmiddel.

⁽²⁾ Richtlijnen 92/49/EEG van 18 juni 1992 (PB L 228 van 11.8.1992) en 92/96/EEG van 10 november 1992 (PB L 360 van 9.12.1992).

⁽³⁾ Zie SEC(96) 2378 van 16 december 1996, blz. 30 e.v., als voorbereiding van COM(96) 520 def. over „Impact en doeltreffendheid van de interne markt” en COM(97) 184 def. over het „Actieplan voor de interne markt”, alsook de adviezen van het Comité over beide documenten, PB C 206 van 7.7.1997; PB C 287 van 22.9.1997; zie verder ook de adviezen van het Comité over de verslagen van de Commissie aan de Raad en aan het Parlement over de interne markt in 1994 (COM(94) 51 def.) en in 1995 (COM(96) 51 def.).

⁽⁴⁾ Cfr. CSE(97) 1 def. van 4 juni 1997, IIIe Strategisch Objectief, 1e Actie: het wegwerken van de bestaande belemmeringen op de dienstenmarkt.

in de tweede en derde richtlijn betreffende niet-levensverzekeringen⁽¹⁾, is thans sprake van een buitengewoon complexe en onzekere situatie in deze sector van dienstverlening op de interne markt, vooral in het geval van conflicten tussen verzekeraars en verzekeringnemers of derden-rechthebbenden, met name wanneer dat gewone consumenten of particulieren zijn, die als leken niet over de nodige elementaire informatie noch specifieke technische kennis of juridische bijstand ter zake beschikken.

1.11. Met dit initiatiefadvies, dat aansluit bij verschillende eerder uitgebrachte documenten, wil het Comité nogmaals beklemtonen dat moet worden nagedacht over het creëren voor de verwezenlijking van de interne markt in deze sector, en wil het daartoe voorstellen en aanbevelingen doen. Doel is, onverwijld de belangrijkste concurrentievervalsende factoren met wortel en tak uit te roeien en de consument meer vertrouwen te geven in de betrouwbaarheid en kwaliteit van goederen en diensten.

Zie o.m. de volgende documenten: „Groenboek financiële diensten: voldoen aan de verwachtingen van de consument” — COM(96) 209 def. (2); „De interne markt en consumentenbescherming: kansen en belemmeringen” (3); „De voltooiing van de interne markt en consumentenbescherming” (4); „De consument en de interne markt” (5); „De dialoog tussen leverancier en consument” (6); „Mededeling van de Commissie: Prioriteiten voor het consumentenbeleid” (1996-1998) (7); „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het aanvullend toezicht op verzekeringsondernemingen in een verzekeringsgroep” — COM(95) 406 def. (8); „Voorstel voor een besluit van de Raad inzake de sluiting van de Overeenkomst tussen de Zwitserse Bondsstaat en de Europese Economische Gemeenschap betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche” — COM(89) 436 def. (9); „Voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad betreffende de toepassing van artikel 85, lid 3, van het Verdrag op bepaalde groepen van overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen binnen de verzekeringssector” (10); „Voorstel voor een derde richtlijn van de Raad tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende

het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en tot wijziging van Richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG” (12); „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot instelling van een Comité voor het verzekeringswezen” (12); „Actieplan voor de interne markt” — COM(97) 184 def. (13); „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Impact en doeltreffendheid van de interne markt” COM(96) 520 def. (14).

1.12. In aansluiting op het advies over het Groenboek van de Commissie getiteld „Financiële diensten: voldoen aan de verwachtingen van de consument” (15) beklemtoont het Comité dat vooral op het gebied van de financiële dienstverlening en met name in de verzekeringssector rekening moet worden gehouden met de belangrijkste verwachtingen van de consument (recht op informatie, juridische bescherming en toegang tot de rechtbank). Bovendien moeten, zoals ook eerder al werd betoogd (16), de noodzakelijke maatregelen worden genomen om adequaat te kunnen reageren op de bestaande behoeften en verwachtingen.

Anderzijds legt het Comité zijn oor ook te luisteren bij het verzekeringswezen, dat bericht over herhaalde pogingen tot fraude door de verzekeringnemers, die hetzij valse verklaringen afleggen bij het afsluiten van de polis, hetzij de schadeopgave in de schadevordering schromelijk overdrijven.

1.13. Dit initiatiefadvies beoogt tevens een dialoog tot stand te brengen tussen consumenten en verzekeringsmaatschappijen met als doel de kloof tussen beide partijen te verkleinen en de grondslag te leggen voor wijzen van verzoening, bemiddeling en arbitrage bij eventuele geschillen, in navolging van en overeenkomstig de mededeling van de Commissie „Financiële diensten:

(1) Richtlijnen 88/357/EEG van 22 juni 1988 (PB L 172 van 4.7.1988) en 92/49/EEG van 18 juni 1992 (PB L 228 van 11.8.1992).

(2) PB C 56 van 24.2.1997.

(3) PB C 39 van 12.2.1996.

(4) PB C 339 van 31.12.1991.

(5) PB C 19 van 25.1.1993.

(6) PB C 34 van 2.2.1994.

(7) PB C 295 van 7.10.1997.

(8) PB C 174 van 17.6.1996.

(9) PB C 56 van 7.3.1990.

(10) PB C 182 van 23.7.1990.

(11) PB C 14 van 20.1.1992.

(12) PB C 102 van 18.4.1991.

(13) PB C 287 van 22.9.1997.

(14) PB C 206 van 7.7.1997.

(15) COM(96) 209 def. van 22 mei 1996; PB C 56 van 24.2.1997; uit onderzoek (Eurobarometer van 27 februari 1997) blijkt dat de financiële dienstverlening de sector is waarin de consument zich het minst beschermd voelt. Dat geldt zowel op Europees niveau, en vooral ten aanzien van de technische ontwikkelingen (96 %), als op nationaal vlak (gem. 58 %, waarbij in Italië 67 % en in Duitsland 66 % van de respondenten verklaart zich onbeschermd te voelen). De volledige resultaten kunnen worden geraadpleegd op de homepage van DG XXIV: <http://europa.eu.int/en/comm/spc/spc.html>.

(16) Zie bijvoorbeeld het vervolgadvis van het Comité over „De consument en de interne markt” (PB C 19 van 25.1.1993, paragraaf 4.11.5), het advies van het Comité over „De voltooiing van de interne markt en de positie van de consument” (PB C 339 van 31.12.1991), alsook de opmerkingen in het advies over het verslag van 1993 inzake de interne markt (PB C 393 van 31.12.1994, paragraaf 5.2.1).

voldoen aan de verwachtingen van de consument”, over de follow-up van het gelijknamige Groenboek ⁽¹⁾.

Het Comité staat dan ook volledig achter het recente initiatief van de Commissie om een dialoog op te zetten tussen vertegenwoordigers van de consumenten en de financiële-dienstensector, in de hoop dat zo vrijwillige overeenkomsten kunnen worden gesloten op het gebied van transparantie, consumentenvoorlichting en geschillenbeslechting.

1.14. Het Comité wil met dit initiatiefadvies de verzekeringsmaatschappijen ertoe aanzetten in het kader van de bovenvermelde dialoog zelf gedragscodes uit te werken en bemiddelingsorganen (ombudsman) op te richten, waardoor hun activiteiten aan doorzichtigheid winnen en het vertrouwen van de consument in de dienstverlening door de verzekeringssector toeneemt.

2. Richtlijnen van de Gemeenschap: stand van zaken

2.1. Bestaande wetgeving

2.1.1. De grondbeginselen van de interne verzekeringsmarkt zijn te vinden in het Verdrag van Rome: vrijheid van vestiging (artikel 52) en vrijheid van dienstverlening (artikel 59); er zij echter op gewezen dat noch het Witboek van 1985 inzake de totstandbrenging van de interne markt, noch de Europese Akte van 1986, noch het meer recente Verdrag van Maastricht erin geslaagd zijn de interne markt voor het verzekeringswezen te realiseren: noch de verzekeringsmaatschappijen noch de consumenten hebben hiervan nl. het profijt kunnen trekken dat zij normaliter mochten verwachten.

2.1.2. Er bestaan ondertussen zo'n dertigtal communautaire instrumenten die de verzekeringsactiviteiten in goede banen trachten te leiden. Deze kunnen als volgt worden ingedeeld:

- a) richtlijnen van algemene aard: stellen de basisbeginselen vast van de toegang tot en uitoefening van verzekeringsactiviteiten, die kunnen worden opgesplitst in levensverzekeringen en niet-levensverzekeringen;
- b) twee verordeningen betreffende concurrentie op verzekeringsgebied;

- c) specifieke richtlijnen die op bepaalde soorten verzekeringen zijn gericht, zoals autoverzekeringen, reisbijstandsverzekeringen, krediet- en borgtochtverzekeringen, rechtsbijstand, of op bepaalde verzekeringsactiviteiten, zoals medeverzekering, herverzekering en herverzekering in de derde graad of retrocessie;
- d) richtlijnen met betrekking tot de eigen boekhoudkundige regels van verzekeringsmaatschappijen;
- e) een richtlijn en een aanbeveling tot regeling van assurantiebemiddeling;
- f) een richtlijn tot oprichting van een Comité voor het verzekeringswezen, dat de betrekkingen van de Commissie met de nationale controlerende en toezichthoudende instanties coördineert en technische bijstand verleent.

2.1.3. In de richtlijnen van de eerste generatie betreffende het levens- en niet-levensverzekeringsbedrijf werden niet alleen de basisbeginselen voor de levensverzekeringsbranche vastgesteld en een aantal fundamentele financiële voorschriften geharmoniseerd (wiskundige reserves, solvabiliteitsmarges en minima voor waarborgfondsen), maar werd ook vorm gegeven aan de vrijheid van vestiging door enerzijds discriminatie op grond van nationaliteit te verbieden en anderzijds vast te houden aan het beginsel van dubbele controle door het land van oorsprong (Home State) en het land van bestemming (Host State).

2.1.4. Met de richtlijnen van de tweede generatie, die negen jaar later naar aanleiding van het Witboek en de Europese Akte werden opgesteld en vooral het gevolg waren van vier belangrijke uitspraken van het Hof van Justitie op 4 december 1986 ⁽²⁾, werd getracht een eerste stap te zetten in de richting van vrijheid van dienstverlening in de verzekeringsbranche, zij het met grote beperkingen als gevolg van met name:

- a) het onderscheid bij niet-levensverzekeringen tussen „grote risico's” of verzekeringen voor bedrijven en „kleine risico's” of verzekeringen voor individuele consumenten; alleen in het eerste geval gold vrijheid van dienstverlening;
- b) het onderscheid, bij levensverzekeringen, tussen actieve vrijheid van dienstverlening (op initiatief van de verzekeraar) en passieve vrijheid van dienstverlening (op initiatief van de verzekeringnemer); vrije dienstverlening was alleen op het tweede geval van toepassing.

Met andere woorden, bij kleine risico's en in het geval van actieve vrijheid van dienstverlening bleef de vrijheid van dienstverlening afhankelijk van de goedkeuring van

⁽¹⁾ COM(97) 309 def. van 26 juni 1997. Zie in dit verband het EP-verslag van mevrouw Marinucci van 17 februari 1997 (Doc. A4-0048/97). Op initiatief van de Commissie werd onlangs een aantal belangrijke stappen in deze richting gezet. Zo heeft de Commissie meegewerkt aan een reeks ontmoetingen tussen de sector financiële diensten en vertegenwoordigers van de consumenten (14 juli 1997, 15 september 1997 en 24 november 1997). Wel zij erop gewezen dat de verzekeringsinstanties nog weigerachtig staan tegenover de mogelijkheid hun leden te verplichten de gedragscodes toe te passen.

⁽²⁾ Zaken Commissie vs. Duitsland, Commissie vs. Denemarken, Commissie vs. Ierland en Commissie vs. Frankrijk in Jurisprud. Hof van Justitie der EG 1986, blz. 3663.

de instanties van het land waar het risico zich bevindt; dat gold evenwel niet voor bepaalde soorten verzekeringen, zoals autoverzekeringen.

2.1.5. De principes die aan de richtlijnen van de derde generatie ten grondslag hebben gelegen en aansloten bij de tendens die intussen in andere sectoren financiële sectoren viel op te tekenen, waren:

- a) de invoering van het systeem van één enkele vergunning („Europees paspoort”), op grond waarvan iedere verzekeringsmaatschappij die in een van de 17 lid-staten van de Europese Economische Ruimte (EER) is gevestigd en aldaar een vergunning heeft, uit hoofde daarvan haar diensten kan aanbieden hetzij via een agentschap, dochtermaatschappij of bijkantoor, hetzij rechtstreeks, overeenkomstig het principe van vrije dienstverlening, in alle landen van de EU, volgens de technische voorschriften en financiële controle van het land van oorsprong (Home Country Control), ongeacht of het om levensverzekeringen dan wel niet-levensverzekeringen gaat;
- b) de wederzijdse erkenning van elkaars vergunningen en controlestelsels door alle lid-staten;
- c) de afschaffing van de voorafgaande goedkeuring van de contractuele bepalingen van de polissen en van de premietarieven; in de plaats daarvan komen solvabiliteitscontrole en boekhoudkundige regels voor verzekeringsmaatschappijen.

2.1.6. Vooral met het oog op de bescherming van de consument zijn in de richtlijnen van de derde generatie belangrijke voorschriften vastgesteld inzake:

- a) de minimale, verplicht te verstrekken informatie over de verzekeringsovereenkomst; voor niet-levensverzekeringen zijn de voorschriften vrij beperkt, maar voor levensverzekeringen gelden strengere eisen;
- b) de wetgeving die van toepassing is op het verzekeringscontract; deze varieert naar gelang van het soort verzekering, de omvang van het risico of de plaats waar de verzekeringnemer of het verzekerde object zich bevindt;
- c) het begrip „algemeen belang”, als rechtvaardigingsgrond voor dwingende nationale voorschriften die afwijken van beginselen als vrijheid van vestiging of vrijheid van dienstverlening.

2.1.7. Er is één aspect dat extra aandacht verdient in de communautaire regelgeving, nl. de mededinging. Ten aanzien hiervan is in de artikelen 85 en 86 van het Verdrag van Rome bepaald dat alle overeenkomsten tussen ondernemingen die tot gevolg hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd of dat ondernemingen misbruik maken van een machtspositie, verboden zijn.

Gezien het specifieke karakter van het verzekeringsbedrijf heeft de Commissie aan de hand van twee verorde-

ningen (van mei 1991 en december 1992) besloten dat bepaalde samenwerkingsovereenkomsten of vormen van overleg tussen verzekeringsmaatschappijen voortaan zijn toegestaan, en wel op de volgende gebieden:

- a) de gezamenlijke vaststelling van risicopremietarieven;
- b) de vaststelling van standaardbepalingen voor directe verzekeringen;
- c) gemeenschappelijke dekking van bepaalde soorten risico's door middel van mede- of herverzekering;
- d) de controle en de erkenning van veiligheidsapparatuur.

In de artikelen 7 en 17, lid 2, van de verordening uit 1992 worden echter belangrijke beperkingen gesteld aan dergelijke overeenkomsten, zowel wat de specifieke inhoud van bepaalde algemene contractbepalingen betreft als t.a.v. bepalingen die zouden „leiden tot een significante verstoring van het evenwicht tussen rechten en plichten ten nadele van de verzekeringnemer”.

2.1.8. Ondanks het feit dat bemiddeling (verzekersagents en -makelaars) van buitengewoon belang is voor de werking van de verzekeringssector op de interne markt, werd hiervoor slechts één richtlijn opgesteld, nl. in 1976, waarin aspecten als beroepsaansprakelijkheid, financiële garanties, registratie en andere commerciële voorwaarden niet zijn geregeld en derhalve aan nationale wetgeving onderworpen blijven. Een aanbeveling hierover uit 1991 is gestrand op het duidelijk ontbreken van politieke wil bij de lid-staten.

2.1.9. De Commissie heeft in de loop der tijd een aantal belangrijke voorstellen voor richtlijnen geformuleerd die het echter evenmin gehaald hebben door gebrek aan overeenstemming en, wederom, politieke wil.

Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan:

- a) het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende verzekeringsovereenkomsten”⁽¹⁾, waarin hoofdzakelijk werd getracht een aantal basisbeginselen van het recht inzake verzekeringscontracten te harmoniseren;

⁽¹⁾ COM(97) 355 def., PB C 190 van 28.7.1997, gewijzigd bij COM(80) 854 (PB C 355 van 31.12.1980); adviezen van het ESC en het EP in resp. PB C 146 van 16.6.1980 en PB C 265 van 13.10.1980.

- b) het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de verplichte ontbinding van het directe verzekeringsbedrijf” (1);
- c) het „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn betreffende de vrijheid van beheer en de belegging van de gelden van instellingen voor pensioenvoorziening” (2).

Nergens valt uit af te leiden dat de Commissie van plan is deze materie binnenkort weer op te pakken, ofschoon zowel verzekeringsmaatschappijen als consumentenorganisaties ervan overtuigd zijn dat m.n. het ontbreken van een communautaire regeling voor verzekeringsovereenkomsten (een minimumvoorwaarde voor de harmonisering van het substantieve recht) debet is aan een reeks obstakels en moeilijkheden die een werkelijke totstandbrenging van de interne markt op dit gebied verhinderen.

2.1.10. Zo is er voorlopig evenmin sprake van communautaire regelgeving met betrekking tot andere belangrijke aspecten van het verzekeringsbedrijf die gevolgen hebben voor zowel economische subjecten als consumenten. Daarbij moet worden gedacht aan aspecten als het ontbreken van onderlinge afstemming van de belastingwetgeving op het gebied van verzekeringen, hetgeen rechtstreeks van invloed is op de concurrentievoorwaarden op de interne markt, en met name aan de verschillende fiscale en parafiscale tarieven en grondslagen in de diverse landen, de verschillende belastingvrijstellingen en administratieve procedurevoorschriften van de verschillende nationale instanties alsook de territorialiteit van de vrijstellingen en belastingvoordelen voor verzekeringnemers, waaruit duidelijk blijkt hoe groot de verschillen tussen de lid-staten zijn.

De recente zaak-Wielockx, waarin het Hof van Justitie, in tegenstelling tot de zaak Bachman vs. België, de uitspraak deed dat een Belgische ingezetene recht heeft op belastingvoordeel in België van een in Nederland afgesloten verzekering, kan, gezien het specifieke karakter van deze zaak, die gebaseerd is op een akkoord inzake het voorkomen van dubbele belastingheffing, niet echt worden geïnterpreteerd als een significante wijziging van het standpunt van het Hof ter zake. Wel moet worden opgemerkt dat het arrest Svensson (van 14 november 1995) de Bachmann-jurisprudentie een nieuwe draagwijdte meegeeft, door een lid-staat (in dit geval Luxemburg) te verbieden zich ter rechtvaardiging van een nationale maatregel die de vrijheid van dienstverlening beperkt, te beroepen op de „belastingcoherentie”,

aangezien er geen enkel direct verband bestaat tussen het voordeel dat de maatregel in kwestie zou opleveren (hier een hypothecaire lening met rentesubsidie) en de financiering van dat voordeel door de belastingheffing op de winsten van de door de staat in kwestie erkende kredietinstellingen.

Voor nadere details en een meer genuanceerde visie op deze problematiek, zie o.m. Binon J.M., „Avantages fiscaux en assurance de personnes et droit européen. Après les arrêts Schumacker, Wielockx en Svensson, quelle place reste-t-il pour la jurisprudence Bachmann?” in *Revue du Marché Unique Européen*, 1996, bladzijden 129 t/m 144.

2.2. De toekomstige wetgeving

2.2.1. Om het hoofd te bieden aan althans een deel van genoemde problemen werkt de Commissie naar verluidt aan een reeks initiatieven, waarvan sommige een wetgevend, algemeen of specifiek karakter hebben, terwijl andere van „interpretatieve” aard en van onmiskenbaar belang voor dit advies zijn.

Van algemene aard is het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het aanvullend toezicht op verzekeringsondernemingen in een verzekeringsgroep”, dat door de Commissie op 20 oktober 1995 werd gepresenteerd (3).

Op het specifieke vlak van kredietverzekeringen heeft de Commissie onlangs nog (4 juni 1997) een voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de harmonisatie van de voornaamste bepalingen inzake de exportkredietverzekering op middellange en lange termijn (4) behandeld. Tegelijkertijd werd een ontwerpmededeling van de Commissie aan de lid-staten inzake concurrentievervalsing door kortlopende exportkredietverzekeringen voor transacties verspreid.

2.2.2. Binnenkort zal een voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten financiële overeenkomsten worden ingediend, aangezien deze overeenkomsten zoals bekend niet onder Richtlijn 97/7/EG van 17 februari 1997 vallen. Er dient over te worden gewaakt dat besluiten betreffende de verkoop op afstand de ontwikkeling van de interne markt voor verzekeringen niet in de weg staan.

2.2.3. Bovendien is onlangs nog, op 27 januari 1997, de lang verwachte Richtlijn 97/5/EG goedgekeurd. Deze vervangt „Aanbeveling 90/109/EG inzake de transparantie van de bankvoorwaarden die van toepassing zijn op grensoverschrijdende financiële transacties”. Doel hiervan was, een aantal belangrijke aspecten te regelen, zoals minimumvoorschriften voor doorzichtigheid en de rechten en plichten van partijen in geval van op afstand

(1) COM(86) 768 def., gewijzigd bij COM(89) 394 def. op 6 oktober 1989, PB C 253; adviezen van het ESC en het EP in resp. PB C 319 van 30.11.1987 en PB C 96 van 17.4.1989.
(2) COM(93) 237 def., PB C 171 van 22.6.1993.

(3) COM(95) 406 def., PB C 341 van 19.12.1995; zie ook het advies van het ESC 400/96, PB C 174 van 17.6.1996.

(4) CAB II/160/97.

gesloten overeenkomsten⁽¹⁾. Van nóg recentere datum is de Aanbeveling van de Commissie van 9 juli 1997, getiteld „Het versterken van het vertrouwen van de cliënt in elektronische betaalinstrumenten in de interne markt”, waarmee de aanbeveling van november 1988 betreffende elektronische betalingen vervolledigd en vervangen wordt. Met name de verhouding tussen uitgevers en gebruikers van dergelijke betaalmiddelen wordt onder de loep genomen. Zo bevat de tekst gedetailleerde bepalingen omtrent doorzichtigheid, worden de verplichtingen en aansprakelijkheid van de betrokken partijen vastgelegd, en wordt gepleit voor de instelling van nieuwe verhaalprocedures⁽²⁾. De Commissie heeft verklaard dat zij de ontwikkelingen op dit gebied tot eind 1998 op de voet zal volgen, en een voorstel voor een richtlijn zal indienen indien een en ander niet bevredigend blijkt.

2.2.4. Ook de publicatie van het aangekondigde voorstel voor een richtlijn betreffende assurantiemiddeledeling (verzekeringsagenten en assurantiemakelaars) wordt met spanning tegemoet gezien, omdat het een essentieel onderdeel is van de goede werking van de interne verzekeringsmarkt.

2.2.5. Voorts heeft de Commissie op 15 oktober 1997 een Vierde specifieke richtlijn betreffende autoverzekeringen voorgesteld. Doel hiervan is de slachtoffers van een verkeersongeval in het buitenland het recht te verlenen om rechtstreeks verhaal te zoeken bij de verzekeringsmaatschappij van de partij die aansprakelijk is voor de lichamelijke of materiële schade en waarbij een voertuig betrokken is dat in een andere lid-staat dan het land waarin de bestuurder woont, geregistreerd staat en verzekerd is.

Teneinde de termijnen voor schadeloosstellingen van het slachtoffer aanzienlijk te bekorten, wordt in deze ontwerprichtlijn bepaald dat de verzekeraar van de schuldige partij binnen de drie maanden na de datum waarop het slachtoffer zijn aanvraag tot schadevergoeding heeft ingediend bij de met de afwikkeling belaste verantwoordelijke, een voorstel voor schadeloosstelling voorlegt.

2.2.6. De Commissie had ook aangekondigd dat zij al een flink eind gevorderd was met de voorbereiding van een Mededeling over de interpretatie van het begrip „algemeen belang” in de verzekeringssector. Eerder verscheen een soortgelijk document voor het bankwezen⁽³⁾.

Op 10 oktober 1997 dan heeft de Commissie de ontwerpmededeling in kwestie gepubliceerd (SEC(97) 1824 def.), en daarmee is een belangrijke stap gezet in de richting van een duidelijke afbakening van het toepassingsgebied, de reikwijdte en de betekenis van een aantal sleutelbegrippen op dit vlak. Men denke daarbij aan de vrijheid van dienstverlening en het begrip algemeen belang.

De Commissie heeft de wijze beslissing genomen niet meteen een definitief document op te stellen, maar haar tekst voor te leggen aan de diverse betrokken sectoren en deze om een bijdrage te verzoeken. Ook het Comité zal te zijner tijd een advies hierover uitbrengen, en beperkt zich er hier dan ook toe het belang, de noodzaak en de relevantie van dit document te onderstrepen. Wel wil het er nog op wijzen dat de problemen die de Commissie in haar tekst aan de kaak stelt, dezelfde zijn die ook in dit advies worden blootgelegd.

2.2.7. Ten slotte heeft de Commissie zich in een uitstekend verslag aan het Comité voor het Verzekeringswezen bezorgd uitgelaten over de noodzaak van een adequatere harmonisatie van de solvabiliteitsmarges⁽⁴⁾, een inmiddels alom erkende absolute voorwaarde voor een doeltreffende bescherming van de consument.

2.3. *Belangrijkste moeilijkheden en belemmeringen die de totstandbrenging van de interne verzekeringsmarkt in de weg staan*

2.3.1. Er zijn vele en velerlei belemmeringen van algemene aard die de totstandbrenging van de interne verzekeringsmarkt in de weg staan. Een greep uit de belangrijkste:

2.3.1.1. Problemen op het gebied van de communautaire wetgeving

2.3.1.1.1. Het allereerste probleem is uiteraard dat iedere vorm van harmonisering van het substantieve recht ontbreekt, d.w.z. er bestaan geen minimumvoorschriften voor het verzekeringsovereenkomstenrecht in de Europese Unie.

2.3.1.1.2. De communautaire wetgeving is dusdanig versnipperd en de richtlijnen worden zo vaak gewijzigd en gedeeltelijk herzien, dat een goed begrip en correcte toepassing ervan problemen opleveren. Codificatie is derhalve geboden⁽⁵⁾.

Het feit dat de richtlijnen van de drie generaties elkaar aanvullen, naast elkaar bestaan en elkaar vervangen levert grote problemen op voor zowel de verzekeringsmaatschappijen als de consumenten. De codificatie van het verzekeringsrecht door het opstellen van een samenhangende regelgeving kan bijdragen tot een meer uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht.

⁽⁴⁾ COM(97) 398 def. van 24 juli 1997.

⁽⁵⁾ Er zij in dit verband gewezen op de uitstekende Codificatie van het Gemeenschapsrecht op het gebied van verzekeringen, die door het Comité voor het Verzekeringswezen werd opgesteld, alsook op de recente uitgave van twee opmerkelijke werken over „De interne markt voor het levens- en niet-levensverzekeringsbedrijf”, waarvan bij het opstellen van dit advies dankbaar gebruik werd gemaakt.

⁽¹⁾ PB L 43 van 14.2.1997.

⁽²⁾ COM(97) 353 fin.

⁽³⁾ SEC(97) 1193 def. van 20 juni 1997.

2.3.1.1.3. Er bestaan geen minimumvoorschriften voor assurantiebemiddeling en er is geen sprake van werkelijk vrije dienstverlening door verzekeringsagenten en assurantiemakelaars zolang hiervoor geen „enige vergunning”-stelsel bestaat. Dat is dan ook de reden waarom assurantiebemiddelaars veelal op kunstmatige barrières stuiten als zij op de interne markt willen opereren.

2.3.1.2. Interpretatieproblemen

2.3.1.2.1. Het eerste probleem heeft te maken met het precieze onderscheid tussen „vrijheid van vestiging” en „vrijheid van dienstverlening” en met de begrippen „tijdelijkheid”, „regelmatigheid”, „periodiciteit”, „continuïteit” en „frequentie”, die, overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie, nauw verbonden zijn met de definitie van de eerstgenoemde vrijheden⁽¹⁾.

2.3.1.2.2. Het tweede probleem betreft het begrip „algemeen belang”, dat op erg uiteenlopende manieren kan worden geïnterpreteerd. Het gevolg hiervan is dat de lid-staten diverse uitzonderingen op de vrijheid van dienstverlening doen gelden die in feite louter concurrentievervalsing zijn en noch de consument noch de verzekeringsmaatschappijen ten goede komen. „Algemeen belang” mag niet worden verward met „nationaal belang” volgens de definitie van de lid-staat: algemeen belang betreft uitsluitend het daadwerkelijke belang van alle burgers, en dat is niet hetzelfde.

2.3.1.2.3. Het derde — en niet minder belangrijke — probleem in verband met de interpretatie en toepassing van het communautaire verzekeringsrecht heeft betrekking op het feit dat moeilijk kan worden vastgesteld welke wet van toepassing is op verzekeringsovereenkomsten en hoe deze wet moet worden geïnterpreteerd zodra er meer dan één element is waarop eventueel diverse wetten van toepassing zijn.

Bij het opstellen van de richtlijnen — waarbij kennelijk werd afgezien van een harmonisatie van het verzekeringsovereenkomstenrecht en nogmaals duidelijk werd dat de Overeenkomst van Rome inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomsten van 19 juni 1980⁽²⁾ niet geldt voor „verzekeringsovereenkomsten die risico's dekken op het grondgebied van de lid-staten van de Europese Economische Gemeenschap” (artikel 1, lid 3) — is, zonder de betrokken partijen hierin een doorslaggevende stem te geven, gekozen voor een ingewikkeld stel kwalificatievoorschriften en voorwaarden voor prejudiciële verwijzing, waardoor zoiets eenvoudigs als het vaststellen welk recht van toepassing is (wetsconflict) en a fortiori welke rechter-

lijke instantie bevoegd is (jurisdictiegeschillen) werkelijk een heidens karwei wordt, te meer omdat een van de criteria eveneens betrekking heeft op het duistere begrip „algemeen belang”⁽³⁾.

2.3.1.3. Problemen op nationaal vlak

2.3.1.3.1. Sommige toezichthoudende instanties maken niet duidelijk welke criteria zij gebruiken om het beginsel van non-discriminatie te waarborgen en verstrekken de verzekeringsmaatschappijen die op hun grondgebied actief zijn geen informatie over het geldende belastingstelsel en de regelgeving in de sector.

2.3.1.3.2. De nationale wetgeving is soms erg vaag en onduidelijk, en buitenlandse verzekeringsmaatschappijen hebben vaak de grootste moeite om wetteksten te bemachtigen. Daarom moet er dringend een geactualiseerde gegevensbank komen waarin de nationale wetgeving van alle lid-staten van de Europese Unie is opgeslagen. Bedoeling is dat dergelijke gegevensbanken op nationaal niveau worden opgericht, en dat de Unie, en meer bepaald de Commissie, de coördinatie op zich neemt. Het is ook de Commissie die de verplichtingen inzake het doorgeven en verspreiden van de informatie vastlegt en over de toegang tot het systeem beslist.

2.3.1.3.3. Er zijn gevallen bekend van late, onvolledige of onjuiste omzetting van EU-richtlijnen in nationale wetgeving of van de niet-naleving van richtlijnen met betrekking tot bepaalde verzekeringstukken, zoals landbouwverzekeringen en pensioenfondsen in bepaalde lid-staten.

2.3.1.3.4. De uiteenlopende belastingstelsels waarnaar reeds werd verwezen, leiden tot de toepassing van verschillende premies door bepaalde verzekeringsmaatschappijen en zorgen bovendien voor discriminatie tussen nationale en buitenlandse maatschappijen, die ernstige concurrentievervalsing veroorzaakt en bovendien echte „technische” handelsbelemmeringen op de interne markt opwerpt.

2.3.1.3.5. Hoewel het Comité beseft dat een snelle harmonisatie van het verzekeringsrecht te hoog gegrepen is, wil het er toch op wijzen dat bepaalde aspecten, zoals de sterk uiteenlopende maximale wettelijke looptijden van verzekeringscontracten in de verschillende lid-staten, de voltooiing van de interne markt ernstig belemmeren.

2.3.2. Ook blijken er specifieke belemmeringen te bestaan die de toegang tot bepaalde markten of bepaalde verzekeringstukken verhinderen, bijvoorbeeld:

2.3.2.1. Op sommige markten is de voorafgaande controle van overeenkomsten niet afgeschaft, in tegen-

⁽¹⁾ Cfr. Zaal-Van Bringsbergen van 3 december 1974, Jur. 1974, 1299; Zaken 286/82 en 26/83 Luisi en Carbone, Jur. 1983, 377; Zaak C 148/91 van 3 februari 1993, Jur. 1993, 1487; Zaak C 55/94 Gebhard, Jur. 1995, I, 4195.

⁽²⁾ PB L 266 van 9.10.1980 (doc. 80/934/EEG).

⁽³⁾ zie B. Dubuisson, *Transparence et sécurité dans les contrats d'assurance en Europa* (XIIIe Internationaal Juristencolloquium van het Europees Assurantiecomité, Dresden, oktober 1995).

stelling tot wat in de derde coördineringsrichtlijn werd bepaald, zodat het in sommige gevallen verplicht blijft de toezichthoudende instanties op de hoogte te brengen van contractwijzigingen en nieuwe clausules voordat een verzekering op de markt wordt gebracht.

2.3.2.2. Sommige toezichthoudende instanties eisen dat, met name in het geval van „verplichte” verzekeringen, bepaalde — klaarblijkelijk onrechtvaardige — contractbepalingen in acht worden genomen of verbieden andere bepalingen die nooit wettelijk zijn erkend.

2.3.2.3. Sommige lid-staten slaan geen acht op de bepaling in de derde richtlijn met betrekking tot de verplichte systematische aanmelding van nieuwe contractbepalingen door reeds bestaande verzekeringsmaatschappijen of stellen deze melding als voorwaarde wanneer een verzekeringsmaatschappij haar activiteiten aanvangt⁽¹⁾.

2.3.2.4. Door het feit dat verzekeringsproducten in ieder land van een ander etiket worden voorzien (wat in het ene land b.v. „pensioensparen” heet, hoort in een ander land onder „levensverzekeringen” thuis en in weer een ander onder bepaalde beleggingsfondsen) en door de wildgroei van nieuwe producten ontstaat een zeer ondoorzichtige situatie en wordt de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van de categorieën levens- en niet-levensverzekeringen en indeling van risico's door de lid-staten in gevaar gebracht.

2.3.2.5. In een aantal lid-staten wordt van verzekeringsagenten en assurantiemakelaars uit een andere lid-staat die op grond van het principe van vrije dienstverlening hun beroep willen uitoefenen, nog steeds verlangd dat zij eerst een vergunning aanvragen⁽²⁾.

2.3.2.6. Ten slotte, en naar aanleiding van het feit dat lid-staten in het kader van de vrijheid van dienstverlening het volste recht hebben te verlangen dat er een „fiscaal vertegenwoordiger” wordt aangewezen, formuleren sommige lid-staten een compleet administratief en financieel eisenpakket dat de concurrentie belemmert en tot discriminatie ten opzichte van verzekeringsmaatschappijen uit andere lid-staten leidt.

2.3.3. Nog twee problemen dienen in dit verband onder de aandacht te worden gebracht. Het eerste houdt verband met het feit dat verzekeringsmaatschappijen in bepaalde lid-staten alleen overeenkomsten voor een snelle afwikkeling van de aanvragen tot schadevergoeding kunnen aangaan indien zij zijn aangesloten bij een nationale beroepsorganisatie. Verzekeringsmaatschappijen die het beginsel van de vrijheid van dienstverlening toepassen, vallen m.a.w. uit de boot.

Het tweede probleem is dat bepaalde landen wel regelingen voor officiële bemiddeling kennen, maar dat alleen de verzekerden uit het land zelf daarvan gebruik kunnen maken. Wie is aangesloten bij een buitenlandse verzekeringsmaatschappij kan geen aanspraak maken op een dergelijke regeling, ook al woont hij in het land waar de regeling geldt, of is de schade daar opgelopen. Ook indien de verzekering in een ander land is afgesloten, blijven alle deuren gesloten.

3. De contractuele verbintenis: de verzekeringspolis

3.1. De belangrijkste reden waarom de positie van de consument bijzondere aandacht en speciale bescherming verdient, hangt samen met de bijzondere vorm waarin de rechten en plichten van beide partijen worden gegoten: de verzekeringspolis⁽³⁾.

Het gaat hier, zoals bekend, om een klassiek voorbeeld van een groep „standaardclausules”, in het Angelsaksische recht ook wel „Standard Form Contract” genoemd. Dat is een overeenkomst waarvan de inhoud vooraf wordt vastgesteld en niet meer voor discussie vatbaar is. Kenmerken ervan zijn de „economische superioriteit van een der partijen, op grond waarvan deze partij contractuele bepalingen aan de andere partij kan opleggen, eenzijdigheid van de bepalingen, waarbij het belang van de machtigste partij voorop staat, en onveranderlijkheid van de overeenkomst, waarbij de zwakste partij voor het dilemma van 'te nemen of te laten' komt te staan”.

3.2. Wegens het specifieke karakter van dergelijke overeenkomsten is de Commissie er pas na geruime tijd in geslaagd Richtlijn 93/13/EG van 5 april 1993⁽⁴⁾ goedgekeurd te krijgen. Doel van deze richtlijn is juist een eind te maken aan het gebruik van algemene contractuele bepalingen die, ondanks alle eisen van goede trouw, de balans van contractuele verplichtingen voor beide partijen wel érg ver doen uitslaan in het nadeel van de consument, en deze nietig te laten verklaren mochten zij in een standaardovereenkomst zijn opgenomen.

Deze richtlijn, die in de meeste lid-staten al in nationale wetgeving is omgezet, is volledig van toepassing op verzekeringsovereenkomsten.

Gezien het specifieke karakter van het verzekeringsbedrijf worden, op grond van Verordening (EEG) nr. 3932/92 van 21 december 1992 betreffende de standaardvoorwaarden voor directe verzekeringen voor bepaalde overeenkomsten echter uitzonderingen gemaakt, mits de beperkingen in de artikelen 7 en 17 en

⁽¹⁾ Over deze in Frankrijk toegepaste praktijk heeft de Commissie onlangs een „met redenen omkleed advies” naar de Franse regering gestuurd.

⁽²⁾ Dat is het geval in Spanje. Dit voorschrift was voor de Commissie aanleiding tot het opstellen van een „met redenen omkleed advies”.

⁽³⁾ Zie in dit verband het arrest van het Hof van Justitie van 4 december 1986 (Zaak 205/84 Commissie vs. Duitsland).

⁽⁴⁾ PB L 95 van 21.4.1993.

het fundamentele evenwichtsbegin­sel in de overeen­komst in acht worden genomen.

Ondanks het feit dat er soms een zekere uniformiteit valt te bespeuren in de algemene contractuele bepalingen waarvan de verzekeringsmaatschappijen in de diverse lid-staten gebruik maken en die soms wel conform de nationale wetgeving zijn maar volgens de communautaire voorschriften als misleidend kunnen worden bestempeld, is niet bekend dat de Commissie hiernaar ooit onderzoek heeft gedaan of zulks ooit als schending van de eerder gemelde verordening heeft aangemerkt, noch dat zij een lid-staat zou hebben aanbevolen de wetgeving in kwestie te veranderen.

3.3. Met uitzondering van Richtlijn nr. 92/96/EEG (VIDA) wordt in de specifieke richtlijnen over het verzekeringsbedrijf, waarnaar in de vorige paragraaf werd verwezen, slechts zeer sporadisch en mondjesmaat melding gemaakt van:

- een minimale hoeveelheid aan de verzekeringnemer/verzekerde te verstrekken informatie (artikelen 12, lid 5, 31 en 43 van Richtlijn 92/49/EEG en artikelen 11 en 18, lid 2, van Richtlijn 92/96/EEG);
- reclame (artikel 41 van Richtlijn 92/49/EEG en Richtlijn 92/96/EEG);
- speciale rechten, zoals neergelegd in de richtlijn over „rechtsbijstandsverzekeringen” (Richtlijn 87/344/EEG).

Richtlijn 92/96/EEG (VIDA) is de enige richtlijn waarin (in artikel 31 en bijlage 2) een opsomming wordt gegeven van verplicht — hetzij vóór hetzij tijdens het sluiten van de overeenkomst — aan de verzekerden/verzekeringnemers te verstrekken informatie over de verzekeringsmaatschappij en de inhoud van de overeenkomst.

3.4. Op communautair niveau bestaat er geen enkel rechtskader waarin regels worden vastgesteld voor een minimum aan doorzichtigheid bij het afsluiten van verzekeringen in het algemeen en niet-levensverzekeringen in het bijzonder. Er wordt evenmin duidelijk gemaakt wat onder „misleidende algemene bepalingen” kan worden verstaan noch wordt een definitie gegeven van algemene begrippen zoals „goede trouw” of „contractueel evenwicht” op het gebied van verzekeringsovereenkomsten.

3.5. In sommige lid-staten heeft de wetgever echter, zowel voor levens- als voor niet-levensverzekeringen, algemene minimumvoorschriften opgesteld met betrekking tot vorm en inhoud van de informatie die vóór en bij het sluiten van de overeenkomst aan de verzekerden/verzekeringnemers moet worden verstrekt. Ook zijn veelal regels geformuleerd ten aanzien van de reclame voor verzekeringen en de inhoud van sommige bepalingen. Dat geldt met name voor de Franse „Verzekeringwet”.

In andere lid-staten hebben de spontane dialoog en het overleg tussen verzekeringsmaatschappijen en consu-

menten tot vrijwillig aanvaarde „gedragscodes” geleid. Daarin zijn afspraken gemaakt omtrent belangrijke zaken als de informatie die aan de consument moet worden verstrekt, de doorzichtigheid van de producten, het verbod op misleidende bepalingen en de mogelijkheid een geschil aanhangig te maken. Een voorbeeld hiervan is het Memorandum van Overeenkomst van 1994 tussen ADICONSUM en ANIA in Italië.

In het kader hiervan zij gewezen op de situatie in Groot-Brittannië, die een traditioneel karakter heeft en diep geworteld is in geheel eigen juridisch-culturele principes. De resultaten die in dit land zijn geboekt — zowel op het gebied van de informatie die vóór het sluiten van de overeenkomst wordt verstrekt, als op het gebied van het overleg over en de uitvoering van verzekeringsovereenkomsten, of, ten slotte, op het gebied van geschillenbeslechting door tussenkomst van de Ombudsman en de PIA (Personal Investment Authority) — lijken immers tot ieders tevredenheid te strekken⁽¹⁾.

3.6. De consumenten zitten echter, nu de interne verzekeringsmarkt nog in de kinderschoenen staat, vol vragen en twijfels. Dit varieert van de verschillen qua inhoud van de overeenkomsten tot de gerechtelijke en buitengerechtelijke verhaalmiddelen die de consument ter beschikking staan; van de kwaliteit van de informatie tot de wijze waarop de verzekeringen aan de man worden gebracht; van het ontbreken van een aparte regelgeving voor grensoverschrijdende verkoop van verzekeringen tot de reikwijdte van het begrip „algemeen belang”; van de fiscale aspecten tot de onmogelijkheid de gehanteerde tarieven te vergelijken.

3.6.1. De verschillende manieren waarop de diverse lid-staten deze materie hebben geregeld of, als ze dat niet hebben gedaan, het ontbreken van regelgeving (waarbij alles wordt overgelaten aan de werking van de markt waar de concurrentie verre van vlekkeloos verloopt en afspraken tussen sommige partijen nadelig uitpakken voor andere partijen), hebben ertoe geleid dat er op de interne markt vele oplossingen bestaan voor feitelijk identieke situaties. Dat geldt met name voor grensoverschrijdende transacties, die sinds de opkomst van de „informatiemaatschappij” hand over hand toenemen.

3.6.2. Zelfs in de gevallen waarin belangrijke resultaten lijken te worden geboekt met procedures die gebaseerd zijn op de nationale gedragscodes die sommige landen hebben opgesteld, kan — gezien het „tijdelijke” karakter ervan, om nog maar te zwijgen van de invloed van specifieke culturele factoren — niet worden gesteld dat de algemene oplossing in een gedragscode moet worden gezocht.

⁽¹⁾ Hoewel de PIA de bevoegde autoriteit is voor het beslechten van geschillen, ligt de beslissingsbevoegdheid in geval van een geschil tussen de consument en de levensverzekeringmaatschappij altijd bij de ombudsman van de PIA. In het VK kan de beslissingsbevoegdheid ook liggen bij een ombudsman die optreedt voor andere verzekeringsbranches, en die niet aan de PIA verbonden is.

3.6.3. Daarom wordt vol verwachting uitgekeken naar de uitkomst van de werkzaamheden van de Commissie in het kader van de gesprekken met de betrokken beroeps- en consumentenorganisaties. Er moet een gulden middenweg worden gevonden tussen officiële voorschriften, gedragscodes en contractuele vrijheid.

3.7. Bovendien bestaan er in elke lid-staat, uit hoofde van het aldaar geldende wettelijke stelsel, wel minder correcte en minder billijke situaties op het gebied van verzekeringsovereenkomsten.

Zowel onderzoek op dit gebied als uitspraken van rechtsprekende of ter zake bevoegde bestuursrechtelijke instanties hebben uitgewezen dat er tal van voorbeelden zijn aan te halen van minder duidelijke of minder begrijpelijke — zo niet onrechtvaardige, immorele of ten aanzien van de desbetreffende wettelijke bepalingen zelfs onrechtmatige — contractuele praktijken of bepalingen⁽¹⁾.

Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies ten aanzien van de contractuele betrekkingen op verzekeringsgebied.

3.7.1. Reclame en vóór het sluiten van de overeenkomst te verstrekken informatie

3.7.1.1. De diverse verzekeringsproducten worden in het algemeen als volgt aan de man gebracht: de „op-de-man-af-benadering”, waarbij mensen thuis worden opgebeld en worden overgehaald een verzekering af te sluiten; „direct mailing”, met hetzelfde doel, waarbij in sommige gevallen zelfs producten (zoals mobiele telefoons) worden weggegeven wanneer iemand een bepaalde verzekering afsluit; „directe” advertenties voor verzekeringen, waarbij prijzen („de goedkoopste”) of dekkingen worden beloofd die later niet met de werkelijkheid overeen blijken te stemmen.

3.7.1.2. De meeste klachten betreffen echter het ontbreken van correcte en complete of in ieder geval verhelderende informatie vooraf over essentiële onderdelen van de overeenkomst, zoals: wat wordt gedekt en wat is uitgesloten, wat wordt onder schadegeval verstaan, wat zijn de voorwaarden en termijnen voor schadevergoeding, de plichten van de verzekerde en de werkelijke hoogte van de premies.

De situatie blijkt nóg ernstiger te zijn in het geval van verzekeringen die niet worden aangeboden door wettelijk erkende assurantiemakelaars, maar door kredietinstellingen die proberend verzekeringen aan de man te brengen namens maatschappijen waarmee zij gelieerd zijn en het doen voorkomen alsof een bepaalde verzekering een „verplicht” aanhangsel is van een bepaalde financiële overeenkomst (b.v. levens- of brandverzekeringen die aan een hypothecaire lening voor de aankoop van een woning worden gekoppeld). Tevens zijn er

klachten over „verborgen verzekeringen” die b.v. bij het openen van een bankrekening of de aanschaf van een betaalkaart horen, maar waarover de verzekerde niet naar behoren wordt ingelicht, zodat hij in de veel gevallen wél betaalt, maar geen gebruik maakt van alle voordelen die de verzekering biedt, omdat hij ze gewoon niet kent.

Er blijkt ook behoefte te bestaan aan een duidelijk onderscheid tussen echte verzekeringsproducten en financiële producten voor spaar- of investeringsdoeleinden die eventueel aan een verzekering zijn gekoppeld, maar juridisch niet onder de regelgeving voor de verzekeringssector maar onder die voor het bankwezen vallen en ook als dusdanig moeten worden beschouwd door eenieder die dergelijke producten op de markt brengt.

3.7.1.3. Er zij speciaal gewezen op de communicatietechnieken waarmee verzekeringen „op afstand” worden aangeprezen, en met name op het gebruik van de moderne communicatiemiddelen, waaronder Internet. Ook het ontstaan van nieuwe marketing- en verkoopstechnieken en ingenieuze en „immateriële” methoden om verzekeringen aan de man te brengen verdienen de aandacht, daar iedere vorm van communautaire regelgeving op dit vlak ontbreekt en de nationale voorschriften ter zake zeer ontoereikend zijn.

Er wordt dan ook verwachtingsvol uitgekeken naar het door de Commissie aangekondigde voorstel voor een richtlijn dat bedoeld is om ook op dit gebied een daadwerkelijke interne markt tot stand te brengen, de consumenten een degelijke bescherming te bieden en de ontwikkeling van de elektronische handel in goede banen te leiden.

3.7.2. De verzekeringsonderhandelingen

3.7.2.1. De belangrijkste punten die in verband met het verzekeringsaanbod, de onderhandelingen over en het afsluiten van contracten naar voren worden gebracht, zijn de volgende:

- a) Er moet worden gelet op de aard, de hoeveelheid en de betrouwbaarheid van de informatie die vooraf aan de consumenten wordt verstrekt, met dien verstande dat:
 - eenvoudige en begrijpelijke informatie wordt verstrekt over de belangrijkste kenmerken van de verzekeringsovereenkomst en het opzettelijke gebruik van „technische” of dubbelzinnige termen wordt vermeden, zonder dat daarom aan de technische en juridische inhoud mag worden getornd;
 - de gegevens vergelijkbaar zijn en er geen situatie ontstaat waarin eenzelfde benaming wordt gebruikt voor verschillende risicodekkingen;
 - de strekking van de contractuele bepalingen wordt toegelicht en de bewijslast wordt omgekeerd;
 - het premiebedrag exact wordt aangegeven en gespecificeerd, onder vermelding van de criteria die zijn gehanteerd voor de vaststelling ervan.

⁽¹⁾ Zie in verband hiermee de verslagen van de belangrijke „overlegbijeenoemingen van Europese verzekeraars/verzekeringsnemers”, op initiatief van het Europees Assurantiëcomité en onder auspiciën van de Commissie op 17 december 1996 en 16 april 1997.

- b) De verzekeringsmaatschappij is verplicht de consument altijd en vóór het sluiten van de overeenkomst een leesbare en begrijpelijke versie van de volledige „Algemene en bijzondere voorwaarden” te overhandigen.
- c) Voor alle soorten verzekeringen (en niet alleen voor levensverzekeringen) moet een „bedenktijd” (cooling off) worden ingelast, waarin de overeenkomst door de verzekerde/verzekeringnemer nog ongedaan kan worden gemaakt. Na het verstrijken hiervan treedt de overeenkomst met terugwerkende kracht in werking vanaf de aanvaardingsdatum die door de verzekeringsmaatschappij werd voorgesteld. Wél moet uitdrukkelijk worden vermeld of deze overgangperiode als verzekerde periode wordt beschouwd en of de verzekeringnemer recht heeft op uitbetaling, voor het geval zich een schadegeval voordoet.
- d) De precieze rol van de „vragenlijst” die door de verzekeringnemer werd ingevuld en de gevolgen van de „verklaringen” die hij of zij heeft afgelegd, moeten duidelijk worden omschreven, niet alleen met het oog op sancties in geval van onjuistheid of achterhouden van informatie, maar ook ter bescherming en vertrouwelijke behandeling van persoonlijke gegevens in het kader van de desbetreffende Richtlijn⁽¹⁾.
- e) De verzekeringsproducten moeten worden afgestemd op de werkelijke behoeften van de verzekerde om te voorkomen dat niet-gewenste producten of producten die niet aan die behoeften beantwoorden, worden verkocht.
- f) In het geval van overeenkomsten die op afstand (b.v. via Internet) worden gesloten is het zaak dat:
- wordt gegarandeerd dat alle contractuele bepalingen tot in het detail bekend zijn;
 - de juridische waarde van de „elektronische handtekening” alsook het rechtsregime van deze nieuwe vormen van „verkoop op afstand” worden vastgesteld;
 - een „bedenktijd” wordt ingelast, waarin de overeenkomst zonder boetebetaling en zonder motivering ongedaan kan worden gemaakt, behoudens bijzondere gevallen, zoals overeenkomsten waarbij de verzekerde onmiddellijk gedekt is;
 - afspraken worden gemaakt over de behandeling van schadegevallen tussen de dag waarop de overeenkomst wordt „gesloten” en de dag dat deze schriftelijk wordt bevestigd;
 - consumenten die geen informatie wensen te ontvangen via communicatietechnieken „op afstand”, bescherming genieten;
 - de beginselen van de uitvoering van „op afstand” gesloten contracten worden afgebakend;
 - de vertrouwelijke behandeling van persoonlijke gegevens wordt gegarandeerd;
 - wordt vastgesteld welk recht en welke verhaalmiddelen gelden.

3.7.2.2. Een erg belangrijk aspect in verband hiermee is de rol van assurantiemakelaars en andere tussenpersonen die voor de verkoop van verzekeringen en dienstverlening ná verkoop zorgen.

⁽¹⁾ Richtlijn 95/46/EG, PB L 281 van 23.11.1995.

3.7.2.2.1. Er bestaan kennelijk grote verschillen tussen de lid-staten. Daarom is de invoering van een communautaire regeling dringend geboden, eventueel door middel van een richtlijn, mede gezien de alom erkende onbruikbaarheid in de praktijk van Aanbeveling 92/48 EEG van 18 december 1991⁽²⁾ en de verouderde inhoud van Richtlijn 77/92/EEG van 13 december 1976⁽³⁾.

3.7.2.2.2. Er is bovendien gewezen op het feit dat assurantiemakelaars over voldoende kennis van zaken moeten beschikken om zich van hun belangrijke taak te kunnen kwijten en hun beroep naar behoren te kunnen uitoefenen. Ook is kritiek geleverd op de kwalijke praktijken in bepaalde lid-staten waar steeds meer kredietinstellingen en soortgelijke instanties zich op assurantiebemiddeling gaan toelekken zonder dat hun medewerkers een specifieke vooropleiding hebben gevolgd. Daarbij wordt foutieve informatie verstrekt en geen enkele service na verkoop geboden, vooral niet waar het gaat om de schadeafhandeling. Soms blijken bepaalde verzekeringen zelfs als „verplicht” onderdeel van financiële overeenkomsten te worden verkocht.

3.7.3. Algemene, speciale en bijzondere contractuele bepalingen

3.7.3.1. De verzekeringspolis — doorgaans een standaardovereenkomst — wordt vooraf opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de verzekeringnemer. Meestal bevat de polis een aantal basisclausules — de algemene voorwaarden — en een reeks, eveneens gebruikelijke keuzemogelijkheden — de specifieke voorwaarden.

Onder de bijzondere voorwaarden worden de concrete onderdelen van het verzekeringscontract omschreven: de contractpartijen, de risicodekking en uitsluitingen, de gewaarborgde specifieke voorwaarden, de premie en de wijze waarop deze moet worden voldaan.

Bij verzekeringen die massaal met particulieren worden afgesloten, komt het praktisch nooit voor dat van algemene of specifieke voorwaarden wordt afgeweken en/of dat deze worden gewijzigd, behalve dan wat de hierboven vermelde bijzondere voorwaarden betreft, die maar een uiterst klein onderdeel van het contract betreffen.

3.7.3.2. Uit onderzoek in diverse lid-staten, en met name uit een onderzoek dat het Centrum voor Consumentenrecht van de Universiteit van Montpellier⁽⁴⁾ in opdracht van de Commissie heeft uitgevoerd naar „misleidende clausules in bepaalde verzekeringsovereenkomsten” — autoverzekeringen (wettelijke aansprakelijkheid en all-risk) en combinatiepolissen voor opstallen en/of inboedels van woonhuizen — in het toenmalige Europa van de Twaalf is gebleken dat er tal van clausules bestaan die een inbreuk vormen op het bepaalde in Richtlijn 93/13/EG.

⁽²⁾ PB L 19 van 28.1.1992.

⁽³⁾ PB L 26 van 31.1.1977.

⁽⁴⁾ Overeenkomst AO-2600/93/009263; syntheserapport opgesteld door A. d'Hauteville in samenwerking met K. Vandenhoudt (juli 1995).

In dit onderzoek werden 23 soorten misleidende clausules ontdekt, die door de meeste verzekeringsmaatschappijen in de diverse lid-staten in de genoemde verzekeringen worden gehanteerd.

Gezien het belang ervan voor dit advies wordt hieronder aangegeven waarom de genoemde clausules als misleidend worden beschouwd:

- a) Ten aanzien van de vorm: omdat er dubbelzinnige, onnauwkeurige of subjectieve begrippen worden gebruikt; omdat wordt verwezen naar juridische procedures of regels die in de overeenkomst niet nader worden gedefinieerd.
- b) Ten aanzien van de inhoud: omdat de door de verzekering verstrekte garantie gedeeltelijk wordt ontkracht; omdat van de verzekerde wordt verlangd dat hij/zij negatieve feiten aantoonst of voor een praktisch onmogelijk te leveren bewijs daarvan zorgt; omdat de verzekeringsmaatschappij wordt toegestaan de verstrekte garantie eenzijdig te wijzigen of te herroepen.
- c) Ten aanzien van de uitvoering van de overeenkomst: omdat de verzekerde verplichtingen worden opgelegd die op zeer korte termijn of „onvervuld” — zonder een termijn te bepalen — moeten worden nagekomen; omdat de verzekering wordt beëindigd zodra de verzekerde, buiten zijn of haar schuld om, een aantal minder belangrijke of bijkomstige verplichtingen niet nakomt; omdat de verzekerde expertises en arbitrage kan worden opgedrongen; omdat er abnormaal lange termijnen zijn vastgesteld voor de betaling van schadevergoedingen door verzekeringsmaatschappij; omdat de maatschappij zonder overleg met de verzekerde een bepaalde advocaat of bepaalde rechtsmiddelen kan opleggen.
- d) Ten aanzien van de beëindiging van de overeenkomst: omdat de verzekeringsmaatschappij bijzondere opzeggingsrechten wordt verschaft; omdat de verzekeringsmaatschappij de verzekering eenzijdig, zonder opgaaf van redenen, kan beëindigen; omdat de verzekeringsmaatschappij de verzekering na het eerste schadegeval kan beëindigen; omdat er verschillende opzegtermijnen gelden voor de verzekeringsmaatschappij (zeer kort) en voor de verzekerde (zeer lang); omdat zij de verzekeringsmaatschappij het recht geven, bij wijze van sanctie, een deel van de premie in te houden op het moment van beëindiging van het contract.
- e) Ten aanzien van de rechtsmiddelen: omdat de termijn voor het aanhangig maken van een geschil zeer kort is; omdat arbitrage verplicht wordt gesteld; omdat alleen de rechter in de vestigingsplaats van de verzekeringsmaatschappij bevoegd is.

3.7.3.3. Ook zijn er in de jurisprudentie van de meeste lid-staten gevallen te vinden van de veroordeling door de bevoegde instanties van verzekeringsmaatschappijen wegens misleidende contractuele bepalingen in verzekeringsovereenkomsten. DG XXIV heeft een verzameling aangelegd van rechterlijke uitspraken over contrac-

tuele bepalingen die door de bevoegde rechterlijke of bestuursrechtelijke instanties in de verschillende lid-staten als misleidend zijn bestempeld.

Gezien het belang ervan voor dit advies wordt hieronder aangegeven waarom de genoemde clausules als misleidend worden beschouwd:

- a) Clausules waarin onduidelijke, onnauwkeurige of dubbelzinnige termen worden gebruikt om bepaalde risico's uit te sluiten, b.v.: „uitermate gevaarlijke of risicovolle handelingen” (000175); „vandalisme” (000085); „dronkenschap” (000129); „veiligheidsvoorschriften” (000206); „buitengewone klimatologische omstandigheden” (000311); „gebruik, gebrek of gebrekkig onderhoud van het voertuig” (000312).
- b) Clausules waarin de goede trouw ter discussie wordt gesteld of waaruit rechtsmisbruik blijkt: weigering van de verzekeringsmaatschappij om een schadevergoeding uit te keren omdat de premie niet werd betaald, zonder dat daarvoor een aanmaning werd verzonden, in het geval van brandschade op de dag ná het verstrijken van de betalingstermijn voor de premie (000176); eis van de verzekeringsmaatschappij dat verschillende achterstallige jaarpremies ineens worden betaald na het vervallen van de garantie wegens wanbetaling van de premie ten gevolge van nalatigheid van de verzekeringsmaatschappij ten aanzien van de inning ervan (000193); weigering om een schadevergoeding uit te keren omdat de premies aan een verzekeringsagent zijn betaald, terwijl in de polis staat vermeld dat zij rechtstreeks aan de verzekeringsmaatschappij moeten worden betaald (000201); automatische verlaging van het verzekerde bedrag na het eerste schadegeval voor de rest van de looptijd van de verzekering, zonder teruggave van de premie (000314); vaststelling van de hoogte van de schadevergoeding door de verzekeringsmaatschappij en de verzekerde in onderling overleg, zonder dat deze laatste stappen kan ondernemen tegen derden die de schade hebben veroorzaakt (000327); beperking van de aansprakelijkheid waarmee de verzekerde niet uitdrukkelijk heeft ingestemd en die niet in de polis wordt vermeld (000031); clause die bepaalt dat de verzekerde de verzekeringsmaatschappij op zeer korte termijn (binnen 48 uur) moet laten weten of hij akkoord gaat of niet, op straffe van verval van het recht op schadevergoeding (000232); clause die bepaalt dat de verzekeringsmaatschappij de overeenkomst eenzijdig kan beëindigen na het eerste schadegeval (000152); clause die het mogelijk maakt de polisvoorwaarden ieder jaar eenzijdig te wijzigen, waarbij er vanuit wordt gegaan dat de verzekerde stilzwijgend toestemt als hij/zij niet binnen een bepaalde termijn reageert (000160); clause die het mogelijk maakt de overeenkomst te beëindigen indien de verzekerde niet een eigen risico voor zijn of haar rekening neemt (000298); clause die de verzekeringsmaatschappij niet aansprakelijk stelt indien het in de autodocumenten aangeduide maximum toegestane aantal gratis vervoerde passagiers

in een voertuig wordt overschreden (000305); clausule die de aansprakelijkheid van de verzekeringsmaatschappij beperkt indien de auto niet door de verzekerde wordt bestuurd of indien de bestuurder daartoe niet bevoegd is of geen rijbewijs heeft (000306); clausule die de verzekeringsmaatschappij niet aansprakelijk stelt in geval van diefstal uit de woning van de verzekerde omdat deze niet alle deuren, ramen en andere openingen heeft vergrendeld (000133).

- c) Clausules die subjectieve begrippen bevatten of door de verzekeringsmaatschappij naar believen kunnen worden geïnterpreteerd: „De maatschappij behoudt zich het recht voor de verzekerde niet te verdedigen indien zij van mening is dat de aanspraken van de verzekerde niet verdedigbaar zijn” (000178); „in geval van arbeidsongeschiktheid, ziekte, invaliditeit, ernstige of chronische ziekte of door ziekte veroorzaakte blijvende gedeeltelijke inactiviteit” (000169); „iedere (al dan niet opzettelijk) onjuiste verklaring heeft nietigheid van de overeenkomst tot gevolg” (000170).
- d) Clausules die het contract uit balans brengen: een autoverzekering met een looptijd van 10 jaar (000002); premies (voor een ziektekostenverzekering) die op basis van uitsluitend door de verzekeringsmaatschappij vast te stellen factoren kunnen worden verhoogd (000301); afwijzing van de wettelijke aansprakelijkheid bij autoverzekeringen in geval van een ongeluk waarbij de echtgeno(o)t(e) of (een) bloedverwante(n) van de verzekerde is (zijn) betrokken, zonder feitelijk bewijs van fraude (000303); de verzekeringsmaatschappij kan zelfs zonder instemming van de verzekerde een deskundigenonderzoek laten instellen, terwijl de kosten hiervan verplicht voor rekening van beide partijen komen (000274); de verzekeringsmaatschappij kan eisen dat eerst een deskundigenonderzoek wordt ingesteld vóórdat de verzekerde een zaak aanhangig kan maken (000144); in geval van voortijdige beëindiging van het contract kan de verzekeringsmaatschappij weigeren het onverschuldigd betaalde deel van de reeds totaal voldane premie terug te betalen (0003000); er wordt geen termijn vastgesteld voor het afhandelen van schadegevallen of betalen van schadevergoedingen door de verzekeringsmaatschappij, en als er al over een termijn wordt gesproken, wordt niet aangegeven hoe lang die termijn is of wordt zulks aan het oordeel van de verzekeringsmaatschappij overgelaten (000304).

3.7.4. Verzekeringspremies en de betaling ervan

3.7.4.1. De premie is bij verzekeringen de „prijs” die moet worden betaald voor de dienstverlening en wordt door partijen vrij overeengekomen.

Een verzekering is echter een activiteit die op rekenkundige grondslag is gebaseerd waarbij strakke commerciële principes gelden. Dit betekent dat de „handelsprijs” is samengesteld uit de „zuivere premie”, vermeerderd met „kosten”.

Volgens goed actuariële gebruik moet het deel dat wordt opgevoerd als „zuivere premie” technisch overeenkomen met de statistische kosten van het risico dat wordt gedekt. Het tarief dat wordt gehanteerd, heeft tot doel het verzekerde kapitaal, de aard van het risico en de duur van de waarborg in balans te brengen. Onder „kosten” worden, afgezien van belastingen, het evenredig deel van de beheers- en aankoopkosten (algemene uitgaven, financiële lasten, inningskosten en commissies) verstaan.

3.7.4.2. Allereerst moet worden geconstateerd dat er tussen de lid-staten van de Europese Unie enorme verschillen bestaan in verzekeringspremies voor soortgelijke risicodekkingen⁽¹⁾.

Anderzijds komt het, zoals gezegd, in sommige lid-staten voor dat een verzekeringsmaatschappij bij het sluiten van de overeenkomst de verzekeringnemer niet nauwkeurig informeert over het precieze bedrag van de te betalen premie, noch aangeeft in welke verhouding het staat tot de gedekte risico's, ten einde een vergelijking mogelijk te maken.

3.7.4.3. Sommige verzekeringsmaatschappijen lichten de verzekeringnemer ook onvoldoende in over het feit dat de verzekerde bedragen kunnen worden aangepast of gaan niet over tot een dergelijke aanpassing indien blijkt dat deze in hun eigen nadeel kan uitvallen. Bovendien beroepen zij zich op de „evenredigheidsregel” wanneer zich een schadegeval voordoet om de schadevergoeding te drukken, zonder evenwel het evenredige deel van de ondertussen teveel betaalde premie over een hoger kapitaal dan het werkelijk verzekerde kapitaal terug te betalen.

3.7.4.4. Tevens werd geconstateerd dat, in veel gevallen waarin de verzekeringsovereenkomst voortijdig werd beëindigd of de verzekerde som werd verlaagd, sommige verzekeringsmaatschappijen niet de volledige som terugbetalen van de zuivere premie die overeenstemt met dat deel van het risico dat niet meer wordt gedekt.

3.7.4.5. Bovendien blijkt dat sommige verzekeringsmaatschappijen, die weliswaar akkoord gaan met de opsplitsing van de premiebetaling, hogere bedragen in rekening brengen dan wat gezien de heersende rentestand voor gewoon consumptief krediet gerechtvaardigd zou zijn.

3.7.4.6. Ten slotte bestaan er zeer verschillende regelingen voor het aanpakken van achterstallige premiebetalingen, met name wanneer het gaat om de verlenging van een verzekeringsovereenkomst en ongeacht het feit of de nationale wetgeving bepalingen bevat ten aanzien van de gevolgen daarvan. Hierbij valt vooral te denken aan:

- de onmiddellijke gevolgen ervan — beëindiging of stopzetting van de verzekering en voor hoe lang;
- de eventuele extra termijn voor de betaling van de premie;

⁽¹⁾ Uit een recente studie van BEUC/Test Aankoop m.b.t. de autoverzekering blijkt dat de premies bij vergelijkbare dekking van 1 tot 4 uiteen kunnen lopen. De premieverhoging bij ongeval (bonus-malussysteem) is ook verschillend in de diverse lid-staten: van 0 tot 67 %, en in sommige lid-staten tot 100 %.

- de gevolgen voor een eventueel in de tussentijd opgetreden schadegeval;
- de mogelijkheid om achterstallige premies te verdienen ondanks het feit dat de verzekering voor onbepaalde tijd (verscheidene jaren) is stopgezet.

3.7.5. Onderzoek van schadegevallen en schadevergoedingen

3.7.5.1. In de meeste verzekeringspolissen wordt met geen woord gerept van de precieze termijn waarbinnen de schaderegeling zal plaatsvinden. Veelal worden er vage en dubbelzinnige termen gebruikt als „de maatschappij zal het nodige doen” of „alles in het werk stellen”.

Ten gevolge hiervan zijn er gevallen bekend van schaderegelingen die meer dan 120 dagen in beslag namen en schadevergoedingen die pas na ongeveer een jaar na de schaderegeling werden uitbetaald. Soms duurt het zelfs al meer dan twee maanden voordat een verzekeringsmaatschappij bevestigt dat zij al dan niet aansprakelijk is.

3.7.5.2. In sommige lid-staten, die om hun aanslepende rechtsgang bekend staan (2 tot 4 jaar om een uitspraak in eerste instantie te verkrijgen) is het niet ongebruikelijk dat verzekeringsmaatschappijen systematisch een schikking weigeren of bewust een aanbod doen dat lager ligt dan wat zij in feite moeten betalen omdat latere betaling voor hen financieel gunstig is, en ondanks het risico van hoge proceskosten speculeren op het feit dat een groot deel van de slachtoffers toch geen rechtszaak wil aanspannen (om redenen die cultureel bepaald zijn of wegens gebrek aan financiële middelen), vooral indien de bevoegde rechtbank zich in een ander land bevindt dan het land waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft of waar hij of zij woont, of indien het recht dat van toepassing is niet het nationale recht is, of als de betrokkene geen vertrouwen heeft in het logge justitiële apparaat en in de afloop van de zaak.

3.7.5.3. Ook de niet-rechterlijke mogelijkheden verschillen enorm van land tot land en zijn niet altijd terdege bekend bij burgers uit andere landen, wat tot ernstige problemen kan leiden ingeval van grensoverschrijdende geschillen.

Er zijn trouwens ook systemen die geen „eigen risico” kennen, geen gelijke garanties bieden omtrent de bescherming van zowel consumenten als verzekeringsmaatschappijen en bovendien discrimineren op grond van nationaliteit, vooral in gevallen waarin de schadeclaims worden beoordeeld door beroepsinstanties of interne afdelingen van de verzekeringsmaatschappijen.

Dat blijkt niet het geval te zijn bij bemiddeling door onafhankelijke arbitrage-organen of door eveneens onafhankelijke, gespecialiseerde ombudsmannen (zoals de Engelse ombudsman).

3.7.5.4. Er zij gewezen op de relatieve onrechtvaardigheid ten gevolge van de verschillen tussen de criteria aan de hand waarvan de fysieke of morele schade wordt vastgesteld en de verschillen in vergoedingen die voor soortgelijke schade worden uitgekeerd op grond van de

toepassing van het recht van de plaats waar het voorval zich heeft voorgedaan. Het reeds door de Commissie gedane voorstel om van het principe „lex loci delicti” over te stappen op het principe „lex damni” of het recht van het land waar het slachtoffer woont, heeft niet de bijval gekregen die het verdient.

3.8. Het Comité is van mening dat de Commissie, de lid-staten en vooral de instanties die toezicht houden op het verzekeringswezen, alsook de desbetreffende beroepsorganisaties en groeperingen die de belangen van de consument zowel op nationaal als op EU-niveau behartigen, terdege aandacht moeten besteden aan alles wat in het voorgaande is besproken, ten einde bij te dragen aan de gewenste totstandbrenging van de interne verzekeringsmarkt waarbij tegemoet wordt gekomen aan de legitieme verwachtingen van de consumenten.

Het Comité is zich er echter van bewust dat veel van deze aspecten — alsook andere aspecten die hiermee hetzij direct hetzij indirect verband houden en waarover andere instellingen zich zullen buigen en zullen uitspreken — op korte termijn onmogelijk te veranderen zijn.

Daarom worden in de hierna volgende conclusies alleen die maatregelen aanbevolen die dringend noodzakelijk en prioritair zijn en binnen het bestek van dit advies vallen. Dat wil echter niet zeggen dat er later, of in een ander kader, niet nog méér moet worden gedaan.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Het Comité steunt de initiatieven van de Commissie ten aanzien van:

4.1.1. de invoering van het recht voor slachtoffers van verkeersongevallen in het buitenland om rechtstreeks verhaal te halen bij de verzekeringsmaatschappij van de aansprakelijke partij (voorstel voor een vierde richtlijn betreffende autoverzekeringen);

4.1.2. de invoering van een communautaire regelgeving inzake de liberalisering van assuratiebemiddeling en vrije dienstverlening ter zake in alle lid-staten van de EU;

4.1.3. de invoering van een regelgeving betreffende de essentiële vereisten inzake het aanbod van financiële diensten en de onderhandelingen over en het afsluiten van de desbetreffende contracten, met inbegrip van op afstand, met name via Internet, gesloten verzekeringsovereenkomsten, en waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met:

4.1.3.1. de minimale informatie die aan de consument moet worden verstrekt;

4.1.3.2. de beginselen betreffende de uitvoering van de in het contract vastgelegde diensten;

4.1.3.3. het recht van opzegging of de bedenktijd;

4.1.3.4. buitengerechtelijke geschillenbeslechting;

4.1.3.5. het verbod om ongevraagd diensten te leveren die een verhoging van de premie kunnen impliceren;

4.1.3.6. de beperkingen op het gebruik van bepaalde communicatietechnieken op afstand;

4.1.4. extra controle op verzekeringsmaatschappijen die deel uitmaken van een verzekeringsgroep⁽¹⁾;

4.1.5. nauwkeurige definitie van het begrip „algemeen belang” en de inhoud ervan in het kader van verzekeringen;

4.1.6. extra aandacht voor kwesties in verband met aanvullende pensioenvoorzieningen⁽²⁾;

4.1.7. oprichting van een werkgroep die moet nagaan hoe de bestaande wetgeving inzake solvabiliteitsmarges van verzekeringsmaatschappijen kan worden verbeterd⁽³⁾.

4.2. Het Comité verzoekt de Commissie na te gaan of het mogelijk is:

4.2.1. op Europees niveau specifieke regels op te stellen voor de grensoverschrijdende reclame voor verzekeringen, vooral via Internet, waarbij minimumvoorschriften van algemeen communautair belang worden geformuleerd;

4.2.2. de fiscale stelsels ten aanzien van verzekeringen te harmoniseren, hetzij met betrekking tot de belastingregels die voor de verzekeringsmaatschappijen gelden, hetzij met betrekking tot de belastingvoordelen die verzekerden en verzekeringsnemers genieten;

4.2.3. de Overeenkomst van Rome toe te passen op verzekeringen;

4.2.4. een speciaal wetgevingsinitiatief voor de buitengerechtelijke beslechting van grensoverschrijdende verzekeringsgeschillen te nemen;

4.2.5. een Europese waarnemingspost voor klachten over verzekeringen op te richten;

4.2.6. de versnipperde wetgeving op verzekeringsgebied in één begrijpelijke en toegankelijke tekst te bundelen.

4.3. Het Comité vestigt de aandacht van de Commissie en de lid-staten erop dat:

4.3.1. de informatie die vóór het sluiten van een verzekeringsovereenkomst wordt verstrekt, moet worden verbeterd. Daartoe moeten in de eerste plaats de

werknemers van de verzekeringsmaatschappijen alsook de assurantiemakelaars en verzekeringsagenten beter worden opgeleid en moeten er voldoende en passende informatiemiddelen ter beschikking worden gesteld;

4.3.2. het wenselijk is een systeem van geschillenbeslechting via arbitrage of een onafhankelijke ombudsman in te stellen;

4.3.3. er in gevallen van bewezen wettelijke aansprakelijkheid — en zelfs indien er een rechtszaak wordt aangespannen — een systeem voor snelle voorlopige schadeloosstelling moet komen, waarbij de schadevergoeding al wordt uitgekeerd voordat de verzekeringsmaatschappijen onderling hebben uitgemaakt hoe de aansprakelijkheidsverdeling ligt;

4.3.4. de mogelijkheid van een uniforme instelling van garantiefondsen voor de schadeloosstelling van slachtoffers van bepaalde risico's die niet over de juiste verzekering beschikken, verder moet worden bestudeerd;

4.3.5. „verplichte” of „gekoppelde” verzekeringen strikt moeten worden verboden;

4.3.6. het voorstel van de Commissie van 1979⁽⁴⁾ voor een richtlijn tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de verzekeringsovereenkomst in het licht van het subsidiariteitsbeginsel zou moeten worden herzien, mede gezien de vooruitgang die inmiddels met de richtlijnen van de derde generatie is geboekt en de recente, in Amsterdam goedgekeurde Verdragwijzigingen, met name de nieuwe formulering van artikel 129A van het Verdrag van Maastricht;

4.3.7. moet worden nagegaan in hoeverre de „mechanismen” die in de Verordeningen (EEG) nr. 1534/91 van 31 mei 1991 en (EEG) nr. 3932/92 van 21 december 1992 zijn opgenomen met het oog op een doeltreffend toezicht op het misleidende karakter van bepaalde algemene contractuele bepalingen in verzekeringspolissen, toereikend zijn;

4.3.8. de bevoegdheden van het Comité voor het Verzekeringswezen moeten worden uitgebreid zodat het een wezenlijke rol kan spelen bij de harmonisering van de coördinatiepraktijken van de diverse nationale regelgevende instanties op verzekeringsgebied;

4.3.9. nationale, maar op communautair niveau geïntegreerde databanken voor de vigerende wetten en voorschriften op het gebied van verzekeringen moeten worden opgericht, en dat de verspreiding van de informatie en de toegang tot de gegevens moeten worden geregeld.

4.4. Het Comité spoort de beroepsorganisaties in de verzekeringssector alsook de consumentenorganisaties ertoe aan om door middel van overleg en met vereende krachten de verzekeringspraktijken via gedragscodes in

⁽¹⁾ PB C 341 van 19.12.1995.

⁽²⁾ Groenboek „De aanvullende pensioenvoorzieningen op de interne markt” — COM(97) 283 def., PB C 19 van 21.1.1998, blz. 45.

⁽³⁾ COM(97) 398 def. van 24 juli 1997.

⁽⁴⁾ PB C 190 van 28.7.1979.

goede banen te leiden en naar de beste oplossingen te zoeken voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting.

4.5. Het Comité verzoekt de Commissie alles in het werk te stellen om op Europees niveau gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor verzekeringsovereenkomsten op te stellen (voorstel voor een richtlijn), waarin de volgende aspecten aan de orde komen:

4.5.1. de informatie die vóór het sluiten van de overeenkomst minimaal moet worden verstrekt, naar het voorbeeld van de Franse verzekeringswet (artikelen 112 en 113);

4.5.2. een lijst met sleutelbegrippen en de betekenis ervan;

4.5.3. een lijst met misleidende standaardbepalingen in verzekeringen;

4.5.4. wat er minimaal in iedere verzekeringsovereenkomst moet worden vermeld;

4.5.5. de contractuele verplichtingen die in iedere verzekeringsovereenkomst moeten staan;

4.5.6. de basisbeginselen en uitgangspunten van iedere verzekeringsovereenkomst;

4.5.7. een regeling voor voorlopige schadeloosstelling ingeval van wettelijke-aansprakelijkheidsverzekeringen;

4.5.8. het feit dat de premie in verhouding moet staan tot de waarde van het gedekte risico, d.w.z. dat bij een automatische waardedaling van het verzekerde object wegens ouderdom de premie naar evenredigheid moet afnemen;

4.5.9. invoering van geharmoniseerde, minimale „bedenktijden”;

4.5.10. de polissen moeten leesbaar en begrijpelijk zijn en de consument moet over een exemplaar van de algemene en specifieke voorwaarden kunnen beschikken voordat hij of zij in onderhandeling treedt en een verzekering afsluit.

4.6. Het Comité verzoekt de Commissie met klem haar inspanningen voort te zetten om te komen tot een voor het publiek toegankelijke Europese inventaris van alle algemene misleidende bepalingen in verzekeringsovereenkomsten, op grond van:

4.6.1. systematisch onderzoek en evaluatie door de diensten van de Commissie;

4.6.2. de besluiten van de bevoegde instanties in de lid-staten;

4.6.3. de inmiddels bekend geworden resultaten;

4.6.4. de gegevens die via Internet beschikbaar zijn;

4.6.5. de eventuele typering van misleidende standaardbepalingen en het wettelijk verbod daarop (daartoe moeten de desbetreffende diensten van de Commissie wel over voldoende personeel en materiaal beschikken).

4.7. Het Comité verzoekt de lid-staten een systeem op te zetten met behulp waarvan misleidende bepalingen in verzekeringspolissen via gerechtelijke, buitengerechtelijke of bestuursrechtelijke kanalen snel en doeltreffend kunnen worden opgespoord en gewijzigd, met name via gezamenlijke actie. Tevens verzoekt het de Commissie hiertoe maatregelen in het leven te roepen waarmee steun aan dergelijke initiatieven kan worden verleend.

Brussel, 29 januari 1998.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie
‘Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie’”

(98/C 95/19)

De Commissie heeft op 13 mei 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor regionale ontwikkeling, ruimtelijke ordening en urbanisme, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Vinay, co-rapporteur de heer Muller.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 351e Zitting (vergadering van 28 januari 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Europa is het meest verstedelijkte continent ter wereld als gevolg van een verstedelijkingsproces dat zich nu al meer dan 3000 jaar onafgebroken voltrekt. De „stedelijke leefvorm” is dan ook sterk verankerd in de cultuur, het maatschappelijk leven en de economie van de Europese volkeren. Afgezien van de mogelijk problematische aspecten daarvan die in bepaalde perioden, zoals met name ook weer in deze tijd, bepalend zijn voor het leven in de stad, blijven steden toch bij uitstek een voedingsbodem voor economische en culturele ontwikkeling. De uit een hele reeks van initiatieven van de EU-instellingen blijvende belangstelling voor alle aspecten van de huidige en toekomstige situatie in de stadskernen, moet dus zonder meer worden toegejuicht.

De onderhavige mededeling van de Commissie is het meest recente en bijzonder sprekende voorbeeld van de toegenomen aandacht van de EU-instellingen voor dit in economisch en sociaal opzicht zo belangrijke vraagstuk. Het document bestaat uit vier delen:

1.2. In Deel 1 wordt een overzicht gegeven van de problemen waarmee de steden in Europa worden geconfronteerd. Vanuit economisch oogpunt dragen steden in verhouding tot hun bevolking onevenredig veel bij tot de vorming van het regionale of nationale BBP, maar die toename van de welvaart heeft geen navenant gunstige invloed op de werkgelegenheid.

1.2.1. Ook vanuit milieu-oogpunt is de kwaliteit van het bestaan in de steden beduidend verslechterd, waardoor het noodzakelijk is geworden om het beleid voor stadsplanning voortaan op het streefdoel van duurzame sociaal-economische ontwikkeling af te stemmen.

1.2.2. In sociaal-politiek opzicht kan worden vastgesteld dat het „besef van een collectieve identiteit” steeds minder sterk wordt bij de inwoners van steden, waardoor ook hun deelname aan de lokale democratie afneemt. Daarnaast wordt het beheer van steden ook nog ingewikkelder gemaakt door de versnippering en spreiding van de beslissingsbevoegdheden over tal van verschillende niveaus, variërend van het (uiteraard) lokale tot het regionaal, nationaal en Europees niveau.

1.3. Deel 2 is gewijd aan de analyse van alle maatregelen op het gebied van stadsontwikkeling die de EU in het kader van diverse beleidsvormen heeft genomen: maatregelen ter bevordering van concurrentievermogen en werkgelegenheid, maatregelen ten behoeve van economische en sociale cohesie, maatregelen om te bevorderen

dat steden in de Trans-Europese netwerken worden opgenomen en maatregelen om de duurzame ontwikkeling van steden en de kwaliteit van het bestaan in steden te bevorderen.

1.3.1. Nu een groot deel van de Europese en andere investeringen naar de steden gaan, moeten deze zich van de nodige middelen voorzien om „eersteklas diensten (te) kunnen leveren en (te beschikken over) goede infrastructurele voorzieningen ...” (paragraaf 2.1). De economische resultaten van een regio zijn over het algemeen rechtstreeks terug te voeren op het vernieuwend vermogen van haar steden.

1.3.2. De afgelopen jaren zijn de sociaal-economische problemen van stadswijken in de schijnwerpers komen te staan. Daarbij is sprake van de proefprojecten voor steden (art. 10 van het EFRO), waarmee dusdanig positieve ervaringen zijn opgedaan dat de Commissie besloten heeft om in 1994 het Urban-initiatief te lanceren. Dit uit de structuurfondsen gefinancierde initiatief heeft tot doel om vormen van samenwerking tot stand te brengen tussen arme stadsdelen die daardoor hun ontwikkelingsproblemen in het kader van geïntegreerde programma's kunnen gaan aanpakken. Van nog recentere datum is Integra, dat is ontstaan in het kader van het uit het ESF gefinancierde communautaire initiatief voor de werkgelegenheid.

1.3.3. De Trans-Europese netwerken en het vervoersnet in metropolen en steden sluiten nauw op elkaar aan en zijn van fundamenteel belang als het erom gaat een einde te maken aan het voor stadssystemen en afzonderlijke verstedelijkte gebieden kenmerkende gebrek aan evenwicht.

1.3.4. Al deze inspanningen moeten worden gezien als onderdeel van het streven naar duurzame ontwikkeling dat wordt erkend als „bepalend aspect van de kwaliteit van het bestaan voor deze en komende generaties”. In de Mededeling wordt gewezen op belangrijke initiatieven van de afgelopen jaren, zoals het Groenboek over het stadsmilieu van 1990 en het project Duurzame Steden dat in 1993 van start is gegaan. De totstandbrenging van duurzame ontwikkeling is het specifieke doel van het — ook aan de benutting van de middelen van de structuurfondsen gekoppelde — milieubeleid en het O&O-beleid.

1.4. Deel 3 is getiteld „Wegwijzers naar de toekomst”. In dit hoofdstuk wordt om te beginnen benadrukt dat

„De erkenning van de rol van steden als motor van regionale, nationale en Europese economische vooruitgang ... het uitgangspunt van toekomstige stadsontwikkeling (moet) vormen.” (paragraaf 3).

1.4.1. De Commissie is van oordeel dat voortaan „De verschillende initiatieven op EU-niveau dienen te worden beoordeeld vanuit het oogpunt van een samenhangende en duurzame ontwikkeling van de steden.” en bevestigt zo dat in alle vormen van EU-beleid een stedelijk perspectief moet worden ingebouwd.

1.4.2. Gezien de fundamentele rol van de structuurfondsen wordt gesuggereerd dat de „plaatselijke overheid actief deelneemt aan de voorbereiding en uitvoering van regionale ontwikkelingsprogramma's.”

1.5. Ook wordt gewezen op het grote belang van de overdracht en verspreiding van „goede praktijken”. Daarbij kondigt de Commissie aan dat er een „stads-audit” zal worden georganiseerd „om de sterkte en zwakke punten van Europese steden te beoordelen.”

1.6. Tot besluit stelt de Commissie in Deel 4 voor om een discussie en gedachteswisseling over stedelijke problematiek op gang te brengen waarbij zowel de Raad als het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de lokale overheden en andere belanghebbende instanties worden betrokken en waarvan het eindpunt de door de Commissie voor 1998 aangekondigde bijeenkomst is.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité heeft al herhaaldelijk naar voren gebracht dat er meer aandacht aan de uitwerking van EU-beleid op steden zou moeten worden geschonken, waarbij het de dimensie van de sociaal-economische ontwikkeling van de steden als een van de richtsnoeren voor de bestemming van de communautaire middelen beschouwt.

2.1.1. In zijn advies over het rapport „Europa 2000+” verklaart het Comité ervan overtuigd te zijn dat „de Europese Unie... extra aandacht (moet) besteden aan problemen en ontwikkelingen in stedelijke gebieden”⁽¹⁾ en stelt het vast dat „Een Europese strategie voor een evenwichtige stedelijke structuur ... echter nog steeds (ontbreekt).” (paragraaf 2.2.6.3). Dat laatste moet worden gezien als een van de prioriteiten van de Europese discussie over de problematiek van de steden.

2.1.1.1. Met het oog op die strategie suggereert het Comité dat het Ontwikkelingsplan voor de Communautaire Ruimte (OCR)⁽²⁾ „aanwijzingen (zou) moeten bevatten met behulp waarvan maatregelen van communautair belang kunnen worden vastgesteld om te snel gegroeide gebieden te ontlasten, de economie van steden

naar gelang van regionale behoeften te diversifiëren, stedelijke ontwikkelingskernen in achtergestelde regio's een impuls te geven, stedelijke netwerken die uit diverse centra bestaan te stimuleren of te ontwikkelen, de groei van steden in toom te houden en de vorming van een nieuw partnerschap tussen stad en platteland aan te moedigen”⁽³⁾.

2.1.1.2. Met het voorgaande schetst het Comité een ongetwijfeld complex en belangrijk programma, waarvan de verschillende onderdelen uiteindelijk in een stadsbeleid van de Europese Unie moeten worden samengebracht.

2.1.2. Daarnaast heeft het Comité besloten om ook een initiatiefadvies over „De rol van de Europese Unie in stedelijke aangelegenheden”⁽⁴⁾ uit te brengen, waarin de nadruk wordt gelegd op de „Europese dimensie” van het beleid voor stedelijke ontwikkeling, omdat dat „betrekking heeft op principes, factoren en omstandigheden van strategisch belang voor de toekomstige ontwikkeling van de hele Europese Unie en voor de kwaliteit van het bestaan van de Europese burgers” (paragraaf 3.3.1).

2.1.2.1. In dit advies wordt een aantal acties aanbevolen, gaande van de uitbreiding van het engagement van de EU ten gunste van modelprojecten voor stedelijke ontwikkeling (innovatieve acties, ex artikel 10 van het EFRO), tot een oriëntatie van de middelen van de structuurfondsen waarbij het zwaartepunt wordt gelegd bij stedelijke ontwikkeling, de analyse van het territoriale en stedelijke effect van alle op steden betrekking hebbende interventieprogramma's, het stimuleren van verder ontwikkelde vormen van stedelijk partnerschap, de organisatie van een Forum Stadsontwikkeling van vertegenwoordigers van de EU, de lid-staten, de regio's, de lokale overheden, de sociale partners, enz., met het doel EU-strategieën voor interventies in stedelijke aangelegenheden uit te stippelen.

2.1.2.2. Een conditio sine qua non voor een EU-beleid waarin stedelijke aangelegenheden meer aandacht krijgen, is dat aan de Commissie „een grotere sturende bevoegdheid” wordt toegekend. Verder zou de Commissie met name „richtsnoeren ... voor het Europese stedelijke systeem” moeten uitwerken⁽⁵⁾.

2.1.2.3. De overweging die ten grondslag ligt aan de gedachtegang van het Comité is de „visie van de stedelijke ruimte als sleutelfactor voor de totstandkoming van een nauwe samenhang tussen het beleid gericht op ontwikkeling en economic excellence en (het beleid dat gericht is) op sociale billijkheid”⁽⁶⁾.

2.1.2.4. Het Comité sluit dit advies af met de opmerking dat „de problemen die tijdens de bezinning over de rol van de EU in stedelijke aangelegenheden aan de dag zijn gekomen, dermate belangrijk zijn voor de ontwikkeling van de Unie en de kwaliteit van het bestaan van haar burgers, dat deze onmogelijk in één advies kunnen worden behandeld” en dat „Deze onderwerpen ... om constante aandacht en een regelmatige bezinning” vragen (paragraaf 6.3.6).

⁽¹⁾ Advies van het ESC over „Europa 2000+ — Samenwerking inzake de ruimtelijke ordening van het Europese grondgebied” (vervolgadvies), PB C 301 van 13.11.1995, paragraaf 2.2.6.

⁽²⁾ (N. v. d. Vertaler) In het Commissiedocument wordt dit het „Europees ruimtelijk ontwikkelingsperspectief” (EROP) genoemd, (punt 3.1, laatste alinea).

⁽³⁾ PB C 301 van 13.11.1995, paragraaf 2.2.6.4, tweede alinea.

⁽⁴⁾ PB C 30 van 30.1.1997.

⁽⁵⁾ PB C 30 van 30.1.1997, paragraaf 5.3. ii).

⁽⁶⁾ PB C 30 van 30.1.1997, paragraaf 6.3.5.

2.2. De onderhavige mededeling van de Commissie getuigt van een brede visie en maakt dat in de benadering van de problematiek van stedelijke aangelegenheden kwalitatief een grote stap vooruit is gezet. Dat laatste komt tot uiting doordat die problematiek wordt aangeduid als een van de voornaamste richtsnoeren voor de planning en opzet van het toekomstige EU-beleid.

2.2.1. Ook tekenend in dit verband zijn de conclusies van de Nederlandse voorzitter van de informele bijeenkomst van ministers van regionaal beleid en ruimtelijke ordening (Noordwijk, juni 1997), waarin steden het hart van het Europese samenlevingsmodel worden genoemd, omdat steden bij uitstek plaatsen zijn waar het aankomt op solidariteit en sociale integratie. Ook zijn steden, volgens het communiqué van de ministers, de drijvende kracht achter economische groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid. In steden moeten arbeidsplaatsen worden gecreëerd en moet de aanzet worden gegeven voor de groei van een economie en arbeidsmarkt met een breder draagvlak. Bovendien zouden steden tot een evenwichtige ontwikkeling van het Europese stedelijk bestel moeten bijdragen en daardoor het verschil in mogelijkheden tussen de diverse lokaliteiten van de EU moeten verkleinen.

2.2.2. Dat aan de problematiek van steden naar behoren aandacht wordt geschonken, komt — óók voor het EU-beleid in het algemeen — vooral nu erg goed uit, omdat de burgers van Europa hierdoor ervan worden doordrongen hoe concreet de opties zijn waaruit de EU een keuze moet maken en welke positieve gevolgen daaruit kunnen voortvloeien voor de kwaliteit van het bestaan van mensen en gezinnen. Het belang daarvan is bijzonder groot in de huidige historische fase van het Europese eenheidsstreven die wellicht meer dan ooit om een behoedzame aanpak en een grote inzet vraagt. De betekenis van de Mededeling ligt er dus vooral in dat hierdoor de problematiek van stedelijke aangelegenheden een van de prioriteiten op de „communautaire agenda” is geworden.

2.2.3. Positief is het nauwe verband dat in de Mededeling van meet af aan tussen steden en de sociaal-economische en culturele ontwikkeling van de Europese samenleving wordt gelegd. Deze stelling, die overigens ook het uitgangspunt vormt voor de verdere opbouw van de Mededeling, impliceert een concrete benadering van de in deze Mededeling aan de orde gestelde problemen.

2.2.4. De nadruk die bijvoorbeeld al in de eerste drie paragrafen wordt gelegd op het gebrek aan evenwicht als gevolg van de economische en technologische veranderingen die wel grote mogelijkheden hebben geopend, maar waardoor tegelijkertijd ook grote concentraties van werkloosheid en marginalisering zijn ontstaan, getuigt van een sociaal bewustzijn dat in de hele structuur van de Mededeling doorklinkt.

2.2.5. Zo kan het Comité ook instemmen met de wijze waarop in paragraaf 1.5 wordt vastgesteld dat het identiteitsbesef in de steden verzwakt, „wat vaak blijkt uit de geringe mate van participatie aan de plaatselijke democratische structuur.”

2.2.6. Met de in Deel 2 van deze Mededeling genoemde maatregelen voor stadsontwikkeling die momenteel

door de EU worden genomen, geeft de Commissie een accuraat overzicht van de context van EU-beleidsmaatregelen die qua draagwijdte en werkwijze uiteenlopende gevolgen hebben voor de problematiek van de steden. Opmerkelijk is vooral de aandacht die wordt gegeven aan de bevordering van duurzame ontwikkeling „als bepalend aspect van de kwaliteit van het bestaan voor deze en komende generaties” (paragraaf 2.4). Met deze aanpak wordt op positieve wijze een verband gelegd met de doelstelling van sociale cohesie in de steden.

2.2.7. Bij eerdere evaluaties heeft het Comité al de nadruk gelegd op de noodzaak van een geïntegreerde en doelgerichte benadering, in de hoop dat er stedelijke ontwikkelingsprojecten worden uitgewerkt en uitgevoerd die gericht zijn op „het scheppen van de noodzakelijke, economische, administratieve en technische voorwaarden voor de verbetering van de sociale cohesie ...” (1).

2.2.8. Tijdens de in oktober 1996 te Lissabon gehouden tweede Europese conferentie over duurzame steden kon de balans worden opgemaakt van de impact van het in mei 1994 door meer dan 300 Europese steden onderschreven „Aalborg-handvest”, waarin deze steden zich ertoe verbinden om in gezamenlijk overleg maatregelen ten gunste van duurzame ontwikkeling te nemen. De oriëntatie van de Commissie is dus een bevestiging van de juistheid van de koers die in 1993 is ingeslagen met het Duurzame-Stedenproject dat bedoeld was om een beraad op gang te brengen over de duurzaamheid van de Europese verstedelijkte woongebieden en om de uitwisseling van ervaringen en de verspreiding van „beste praktijken” voor lokale duurzame ontwikkeling te bevorderen. In verband daarmee moet ook worden gewezen op het belang van de VN-Conferentie over stedelijke nederzettingen (Habitat II).

2.2.9. De voorstellen van de Commissie zijn treffend samengevat in de opmerking dat „De verschillende initiatieven op EU-niveau dienen te worden beoordeeld vanuit het oogpunt van een samenhangende en duurzame ontwikkeling van de steden” (paragraaf 3). Dat is in een notedop de wezenlijke strekking van de Mededeling die, als de grote lijnen daarvan worden uitgevoerd, de communautaire beleidskeuzen concreet en onmiddellijk zichtbaar kan maken en de acceptatie van en deelname aan de EU door haar burgers kan vergroten.

2.2.10. Het valt bij het Comité in goede aarde dat de „erkenning van de rol van steden als motor van regionale, nationale en Europese economische vooruitgang” als uitgangspunt voor het toekomstige beleid is gekozen.

2.2.11. In de Mededeling worden vier voor de toekomst van de Europese steden fundamentele thema's aan de orde gesteld, nl.:

- de behoefte aan een stedelijk perspectief in het beleid van de Europese Unie;
- diensten van openbaar belang en stadsontwikkeling;
- bijdrage van de structuurfondsen;

(1) PB C 30 van 30.1.1997, paragraaf 4.6.2.

— verruiming van kennis en bevordering van de uitwisseling van ervaring tussen steden.

3. Het „Europa van de steden”: EU-beleid en stadsontwikkeling

3.1. De belangstelling die de EU voor deze problematiek toont, is van recente datum. Sinds de eerste informele ontmoeting van ministers van ruimtelijke ordening in Nantes in 1989 tot de informele bijeenkomst in Noordwijk in juni 1997 is een aanzienlijke weg afgelegd. Ook is belangrijk dat er sinds de eerste studies naar ruimtelijke ordening in het kader van Europa 2000 tot aan de presentatie van het eerste officiële project voor het Ontwikkelingsplan voor de Communautaire Ruimte (OCR) en de onderhavige Mededeling, veel meer aandacht aan de daarmee verband houdende vraagstukken is besteed.

3.2. De diverse door de Commissie uitgebrachte documenten, alsook de studies naar vraagstukken als ruimtelijke ordening, regionale ontwikkeling, economische en sociale samenhang, duurzame ontwikkeling in steden, onderzoek en ontwikkeling, instandhouding van het erfgoed, vervoer, communicatie en informatiemaatschappij, werkgelegenheid en beroepsopleiding, rol van het MKB en bestrijding van de misdaad en sociale uitsluiting vormen niet alleen een stimulans om adequate maatregelen te nemen, maar maken ook duidelijk dat het hoog tijd is om onverwijld een zowel horizontaal (werkwijzen en middelen) als verticaal (de verdeling van bevoegd- en verantwoordelijkheden en toepassing van het subsidiariteitsbeginsel concept) voor een gecoördineerd stadsbeleid uit te werken.

3.3. In het licht van het voorgaande oordeelt het Comité positief over deze Mededeling van de Commissie, omdat hiermee zonder twijfel in een leemte wordt voorzien en dit een van de eerste documenten is waarin daadwerkelijk een stap wordt gedaan in de richting van een gestructureerd EU-beleid voor stedelijke ontwikkeling.

3.4. Het zou gemakkelijker zijn om een écht vruchtbare discussie op gang te brengen en te voeren als er voor het Europese stadsbestel in het algemeen en voor de steden van bepaalde regio's in het bijzonder eerst een aantal prioriteiten zou kunnen worden vastgelegd, met name ook in het vooruitzicht van het Forum Stadsontwikkeling dat de Commissie van plan is in 1998 te organiseren.

3.5. Een prioriteitenlijst is nuttig als leidraad voor de keuzen die moeten worden gemaakt, omdat de na te streven doelstellingen daardoor duidelijker worden afgebakend. Ook wat de financiële middelen betreft, betekent het identificeren van de noodsituaties waaraan het hoofd moeten worden geboden, dat het mogelijk wordt om doeltreffendere plannen te maken en de bereikte resultaten achteraf beter te evalueren.

3.6. De inspanningen die de Commissie zich de afgelopen jaren heeft getroost, verdienen alle lof, maar moeten wel nog worden vergroot. Dat geldt overigens ook voor de lid-staten.

3.7. Er kan inderdaad geen twijfel over bestaan dat bij de aanpak van de problemen van steden het subsidiariteitsbeginsel in acht moet worden genomen. De rol van de EU moet wel worden versterkt en verder uitgebouwd en er zullen ook adequate middelen moeten worden vrijgemaakt, maar de verantwoordelijkheid

blijft toch in de eerste plaats liggen bij de lid-staten en de lokale overheden.

3.7.1. De Commissie stelt in haar Mededeling terecht dat de lid-staten „primair verantwoordelijk (zijn) voor de ontwikkeling van het stedelijk beleid voor de komende eeuw”, maar voegt onmiddellijk daaraan toe dat het van essentieel belang is, alle niveaus daarbij te betrekken „binnen een kader van onderling samenhangende betrekkingen en gezamenlijke verantwoordelijkheid” en dat „een betere beleidsintegratie” moet worden bereikt (paragraaf 3).

3.8. Voor de EU is in de eerste plaats een rol als drijvende en stimulerende kracht weggelegd, waarbij de grote lijnen van een beleid moeten worden uitgestippeld die de lid-staten tot richtsnoeren kunnen dienen.

3.9. Daartoe moet de Commissie zich nog beter van de nodige instrumenten en middelen voorzien met het oog op de nieuwe eisen en verantwoordelijkheden die deze sturende functie met zich meebrengt. Het besluit van de Commissie om „In het licht van de uitkomst van de discussie over deze Mededeling (te bezien) hoe zij haar interne coördinatie kan aanpassen om bij te dragen aan stadsontwikkeling” (paragraaf 3) valt dan ook bij het Comité in goede aarde.

3.10. De evaluatie van de impact op steden zou als het ware de rode draad moeten zijn die zorgt voor de coördinatie van het EU-beleid voor economische ontwikkeling en werkgelegenheid, infrastructuur, energievoorziening en netwerken, milieubescherming, bestrijding van sociale uitsluiting en misdaadbestrijding. Daardoor worden de effecten van EU-beleid doelgericht en kunnen resultaten worden bereikt die beter bij de wensen van de burgers aansluiten.

3.11. Coördinatie vond tot dusver slechts bij gelegenheid plaats en beruste dus niet op een doelbewust gevolgde strategie. De toegevoegde extra dimensie zou daarentegen moeten impliceren dat voortaan een bottom-up-benadering wordt gevolgd, die volstrekt noodzakelijk is voor een beleid dat zowel voor het dagelijkse leven van de burgers als voor het lokale bestuur gevolgen heeft en waarvoor van een op Europa gerichte visie en strategie wordt uitgegaan. In verband daarmee zij eraan herinnerd dat het subsidiariteitsbeginsel ook zou moeten worden toegepast in de betrekkingen tussen overheidsdiensten en gemeentelijke bestuursinstanties.

3.12. Tegen deze achtergrond dienen voor de afzonderlijke EU-beleidsvormen (netwerken, milieubescherming, werkgelegenheid, bestrijding van sociale uitsluiting, enz.) „duidelijke doelstellingen voor verbetering van het stedelijke milieu volgens een vastgesteld tijdspad” te worden vastgelegd en moet elk beleid — zoals de Commissie terecht opmerkt — „vanuit het oogpunt van duurzaamheid” worden verbeterd, omdat het hier gaat om sectoren die „rechtstreeks van invloed zijn op de ontwikkeling en de kwaliteit van het bestaan in stedelijke gebieden” (paragraaf 3.1).

3.12.1. Aan de hand van die doelstellingen en termijnen zou een echte „Europese Agenda voor stadsbeleid” kunnen worden opgesteld, waarin de gekozen strategie nauwkeurig is omschreven en is vastgelegd welke maatregelen prioriteit moeten krijgen, welke middelen moeten worden gebruikt, welke resultaten kunnen worden verwacht en aan welke criteria de resultaten moeten worden getoetst.

3.12.2. Daarvoor acht het Comité het nodig dat instrumenten als

- de waarnemingspost voor de ruimtelijke ordening,
- de Europese werkplaatsen voor de ruimtelijke ordening in (verstedelijkte en landelijke) interne en grensregio's van de lid-staten,
- passende methoden voor de uitwisseling van ervaringen en de beoordeling van de resultaten,

(opnieuw) worden benut en/of georganiseerd, c.q. verbeterd.

3.13. Bovendien adviseert het Comité om in de lijst van fundamentele prioriteiten voor het vijfde meerjarige kaderprogramma inzake onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002) de oplossing van de problemen van stedelijke ontwikkeling op te nemen, met speciale aandacht voor de activiteiten aangaande de stad van de toekomst en het Europees cultureel en architectonisch patrimonium, in nauwe samenhang met de structuurfondsen en het cohesiefonds⁽¹⁾.

4. De steden voor de stedelingen: diensten, kwaliteit van het bestaan en participatie

4.1. Door zijn geheel eigen kenmerken kan het Europese stadssysteem heel goed economische ontwikkeling laten rijmen met een duurzaam milieu en maatschappelijke solidariteit. Een sterk identiteitsbesef van stedelingen, de neiging tot sociale cohesie en een evenwichtige verhouding tussen stad en platteland vormen van oudsher de grondslagen van de — stevig in hun regio's gewortelde — Europese steden. Daarin ligt een aanzienlijk erfgoed aan rijkdommen waarvan de Europese steden op economisch, sociaal en cultureel gebied nog steeds de vruchten plukken en waardoor deze over grote potentiële mogelijkheden beschikken om te zorgen voor een ontwikkeling die het hele EU-grondgebied beslaat en een einde maakt aan de onevenwichtigheden op economisch, sociaal en milieu-gebied.

4.2. Aan de veranderingen die zich hebben voorgedaan, zijn echter ook ernstige gevaren verbonden. Materieel gezien vormen steden organisaties die voortdurend aan transformatie onderhevig zijn, niet alleen omdat zij blijven uitdijen, maar ook als gevolg van aftakelingsprocessen die het gezicht van steden — langzaam, maar zeker — blijvend veranderen.

4.2.1. De internationale concurrentie maakt dat bepaalde economische veranderingen mogelijk of onvermijdelijk worden die in urbanistisch opzicht, maar ook op sociaal en milieu-gebied, verstrekkende gevolgen hebben. Dank zij innovatie en technologie is het cultureel erfgoed van steden nog toegenomen, waardoor tevens nieuwe werkgelegenheidskansen zijn geschapen.

4.3. De analyses van de verpaupering van de steden en de sociale gevolgen daarvan, maar ook de gestelde diagnoses en voorgestelde maatregelen, zijn niet meer te tellen.

4.3.1. De gedachtegang achter deze Mededeling sluit vooral aan bij de opmerking van het Comité in zijn advies over „De rol van de Europese Unie in stedelijke aangelegenheden” dat „niet kan worden volstaan met renovatie van woningen en stadswijken”, maar dat „getracht moet worden, de oorzaken van de maatschappelijk en stedelijke uitsluiting aan te pakken ... die ... zowel op het sociale, economische en het culturele vlak als op dat van de werkgelegenheid (liggen)”⁽²⁾.

4.4. Daarom heeft het Comité voorgesteld dat „de aandacht van de gevolgen (stedebouwkundig verval, werkloosheid, sociale uitsluiting) naar de oorzaken (gebrek aan arbeidsplaatsen en inkomen, wankele en gebrekkige culturele modellen, enz.) (wordt verplaatst)”, hetgeen noodzakelijkerwijs betekent dat „de mechanismen voor stedelijke ontwikkeling en spreiding van de voordelen die voortvloeien uit het systeem van dienstverlening, infrastructuur, vervoer, enz., moeten worden aangepast”⁽³⁾.

4.5. Die zienswijze impliceert dat sectorale EU-beleidsvormen noodzakelijkerwijs moeten worden beoordeeld vanuit de specifieke en concrete invalshoek van het te verwachten effect op het stadsmilieu. In verband daarmee rijst echter ook de vraag welke oplossingen de dienstverlenende (overheids- en particuliere) instanties de burgers te bieden hebben.

4.5.1. Er dient met nadruk op te worden gewezen dat de rol van overheidsdiensten bij de ontwikkeling van steden van het allergrootste belang is, vooral om voor de productie van goederen en diensten van maatschappelijk nut in te staan en de sociale cohesie te vergroten⁽⁴⁾.

4.6. Of het nu gaat om vervoer, energievoorziening, telematica-netwerken, benutting van groene zones, kinderopvang, voorzieningen voor gehandicapten of om voorzieningen voor vrijetijdsbesteding (bioscopen, schouwburgen, concertpodia, sportcomplexen); de stad vormt steeds de interface voor de burger, terwijl de stedelijke dienstverlening doorslaggevend is voor de kwaliteit van het bestaan en de duurzaamheid van de groei.

4.7. Een significante verandering is geboden in de wijze waarop infrastructuur en diensten worden gepland, verwezenlijkt en/of beheerd, los van de vraag of deze onder de bevoegdheid van lokale overheden of van andere overheids- of particuliere instanties vallen. Zo mogen infrastructuur niet alleen worden opgezet als middel voor het verlenen van een dienst of het scheppen van werkgelegenheid: infrastructuurle voorzieningen moeten ook worden aangegrepen als een kans om vernieuwing te brengen in de ruimtelijke ordening van steden en grondgebieden, waardoor stedelingen meer kansen krijgen en het concurrentievermogen van producenten en handelaren wordt vergroot.

4.8. In dat verband moet het belang worden onderkend van de inspraak van de burger en de rol die maatschappelijke organisaties kunnen spelen bij de uitwerking van plannen voor de ontwikkeling van de

⁽²⁾ PB C 30 van 30.1.1997, paragraaf 6.3.2.

⁽³⁾ PB C 30 van 30.1.1997, paragraaf 6.3.3.

⁽⁴⁾ Zie advies van het Comité over „Diensten van algemeen belang in Europa”, PB C 287 van 22.9.1997.

⁽¹⁾ PB C 355 van 21.11.1997.

stad, waardoor een doorbraak wordt geforceerd in de gevestigde beheerspraktijken tussen centrale en lokale overheden en het kleine aantal deskundigen waarop door die overheden een beroep wordt gedaan.

4.9. Het is belangrijk te komen tot een samenspel tussen de uitoefening van de lokale democratie en de bijdragen van de levende krachten van de samenleving (bv. universiteiten, verenigingen/centra met culturele oogmerken of maatschappelijke organisaties).

4.10. Er dienen stimulerende maatregelen te worden genomen ter bevordering van vormen van geavanceerd partnerschap waardoor de initiatieven en inzet van de diverse overheidsinstanties in overleg worden gebundeld om — met de hulp van de sociaal-economische organisaties en van groeperingen die op initiatief van rechtstreeks betrokken burgers zijn opgezet en door gebruik te maken van beroeps- en organisatorische vaardigheden, alsook van financiële middelen uit de particuliere sector — projecten uit te voeren die erop zijn gericht het belang van de lokale collectiviteit te dienen.

Deze vormen van partnerschap zijn van groot belang als cohesiebevorderende factor en kunnen bovendien een stimulerende werking hebben op de efficiëntie en doorzichtigheid van de procedures van de territoriale bestuursinstanties.

4.11. Bij het beheer van steden en grondgebieden komt het erop aan, vast te kunnen stellen welke behoeften aan infrastructuur en diensten prioriteit verdienen, omdat daarin uiteraard voor belangengroepen een bron van conflicten ligt.

4.11.1. Bij de keuze van die prioriteiten moet het collectieve belang voorop worden gesteld, dienen daarnaast precieze „spelregels” te worden vastgelegd en moeten er hoorzittingen, overlegondes en besluitvormingsprocedures worden georganiseerd om de diverse belangen zo efficiënt en doorzichtig mogelijk met elkaar te kunnen verzoenen.

4.12. Verder moet worden gegarandeerd dat de geboden diensten voor alle burgers toegankelijk zijn. Op dit gebied kan de rol van de EU doorslaggevend zijn. De Commissie stelt zelf in haar Mededeling vast dat „... de lid-staten weliswaar vrij zijn om hun eigen beleid op dit punt te bepalen en het voor haar niet van belang is wie de diensten specifiek verleent, maar dat het duidelijk is dat de diensten de samenleving als geheel ten goede moeten komen en dat de continuïteit, gelijke toegang, universaliteit en doorzichtigheid moeten worden gewaarborgd” (punt 3.2).

4.13. Herstel van het stedelijk evenwicht

Een ander ingewikkeld probleem waarmee tegenwoordig zowel grote als middelgrote steden worden geconfronteerd, betreft het evenwicht tussen binnenstad en buitenwijken.

4.13.1. Ook hierover zijn in de vakliteratuur talloze analyses gepubliceerd, worden uiteenlopende benaderingen aangehangen en stapelen de zeer belangwekkende experimenten zich op, gaande van de restauratie van historische binnensteden tot de sanering van buiten-

wijken en/of maatregelen om die wijken weer nieuw leven in te blazen.

4.13.2. Vooral stadsherstel, d.w.z. de economische en functionele (her)benutting van het in verval geraakte patrimonium aan openbaar en particulier onroerend goed van de binnensteden, kan o.m. belangrijke kansen bieden voor banengroei en lokale ontwikkeling.

4.13.3. Bij stadsherstel wordt vooral gedacht aan restauratiewerkzaamheden en de bescherming van en zorg voor historische en artistieke monumenten en landschappen, maar ook aan acties die erop zijn gericht om bestaande gebouwen te saneren, te onderhouden en/of te verfraaien. Al die activiteiten moeten worden opgenomen in geïntegreerde programma's voor de sanering van steden.

4.13.4. Daarbij is het echter wel zaak de maatschappelijke structuur ervan als duurzaam woongebied in stand te houden, met het bestaande netwerk van kleine producenten, zoals ambachtelijke bedrijfjes en kleine winkeltjes. Alleen op die manier wordt niet gebroken met de historische ontwikkeling van een stad en kan de sociale en culturele structuur van de lokale leefgemeenschap in ere worden gehouden. Het komt er vooral op aan, de teloorgang te voorkomen van het voor steden onontbeerlijke evenwicht, met alle kenmerkende, verstrekkende sociale en culturele connotaties vandien en ervoor te waken dat „sanering” van de woningen in de praktijk „uitsluiting van de oorspronkelijke bewoners” betekent. Daarin ligt ook een voorwaarde voor het respect voor en de herbevestiging van het collectieve identiteitsbesef van stedelingen en van hun gevoel dat zij écht bij een stad behoren.

4.14. Daartegenover staat de problematiek van de perifere stadsdelen, waaraan dikwijls nauwelijks aandacht wordt geschonken en die eenvoudigweg tot slaapgebieden worden gereduceerd. In sommige bijzonder vervallen wijken zijn de tegenstellingen zo schrijnend dat het op hedendaagse opvattingen over burgerrechten gebaseerde concept van de maatschappelijke samenleving dagelijks aan het wankelen dreigen te worden gebracht. Het gevolg is dat het bindweefsel van de stedelijke leefgemeenschappen diepe scheuren gaat vertonen.

4.15. Daarom is het belangrijk dat bewindslieden die over stadsbeleid gaan, zich vooral de sanering van vervallen wijken tot doel stellen en daarvoor menselijk kapitaal en financiële middelen ter beschikking stellen.

4.15.1. Daarbij moeten alle inspanningen niet alleen op stedbouw en stadsontwikkeling worden gericht, maar dient er ook een strategie te worden uitgewerkt waardoor zowel tegen materiële schade (van stedbouwkundige/urbanistische aard of voor het milieu) als tegen de ernstigste maatschappelijke gevolgen daarvan (werkloosheid en marginalisering) acties kunnen worden ondernomen.

Stadswijken en perifere stadsdelen moeten worden gezien als onderdelen van één groter geheel met een heel eigen karakter die door adequate instrumenten en criteria met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht.

4.15.2. Ook hier (d.w.z. in geval van de heropleving van binnensteden en de sanering van perifere stadsdelen) gaat de voorkeur uit naar een „bottom-up”-benadering, waarbij wordt uitgegaan van een sterke betrokkenheid van de burgers, maatschappelijke organisaties, de sociale partners en culturele instellingen.

4.15.3. De diverse, over het gehele verstedelijkte gebied verspreide, maar in een goed functionerend netwerk van vervoer en communicatie opgenomen stadscentra kunnen een magneetwerking hebben, waardoor zelfs zeer lonende activiteiten vanuit het historisch centrum naar de perifere stadsdelen worden gehaald. Daarmee worden twee vliegen in één klap geslagen: de mogelijkheden van de perifere stadsdelen worden beter benut en de druk op de overbelaste binnensteden wordt verlicht.

4.15.4. Het uiteindelijke doel zou moeten zijn dat er in elke stadsbuitenwijk als het ware een „kleine stad in de grote stad” ontstaat, die geheel eigen kenmerken heeft en haar bewoners het gevoel kan geven „erbij te horen” en waarin de individu maatschappelijk „herkenbaar” is en de bewoners onderling solidair zijn⁽¹⁾. In lijn daarmee moet worden bevorderd dat maatregelen worden genomen ter ondersteuning van saneringsinitiatieven die elementen van zelfvoorziening bevatten, maar dienstig zijn aan en integraal onderdeel uitmaken van de totale stedelijke ontwikkeling.

5. De stad als voedingsbodem en instrument voor cohesie: de rol van de structuurfondsen

5.1. De structuurfondsen kunnen een belangrijke rol spelen bij de verwezenlijking van een stadsbeleid.

5.1.1. Om een efficiëntere besteding van de middelen voor de behoeften van de steden te bewerkstelligen, dient voor alles „een geïntegreerde strategie te worden opgezet voor maatregelen in stedelijke gebieden en in de ruimere omtrek hiervan en voor ontwikkeling van het economisch en menselijk potentieel”.

5.2. De doelstelling van economische en sociale samenhang, waarop de structuurfondsen voornamelijk zijn gericht, is bij uitstek van toepassing op verstedelijkte gebieden, omdat de problemen in die gebieden zeer schrijnend en de sociale gevolgen daarvan onmiddellijk voelbaar zijn.

5.2.1. De nieuwe dringende problemen (hoge jeugdwerkloosheid, het gevaar dat groepen uit de samenleving of hele wijken maatschappelijk worden uitgesloten, de nieuwe armoede, de behoeften van ouderen en gehandicapten, de toenemende criminaliteit, de aantasting van het milieu) vormen prioriteiten die krachtige economische maatregelen vereisen.

5.2.2. Volgens schattingen van de Commissie⁽²⁾ wordt momenteel 40 % van de middelen van het EFRO (doelstellingen 1 en 2) en 50 à 80 % van die van het Cohesiefonds voor maatregelen in steden gebruikt. Dit komt neer op een belangrijk deel van alle structurele steun.

⁽¹⁾ Zie hiervoor ook het Camagni-rapport „Europese steden en concurrentie in de globale economie: een economische uitdaging” dat is voorgelegd aan de tweede tweejaarlijkse conferentie „steden en stedenbouwkundigen in Europa” (Rome, 8 t/m 13 september 1997).

⁽²⁾ Zie de bij de Mededeling gevoegde bijlage III „Schatting van het financiële belang van het Europees Fonds voor de regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds voor de steden”.

5.2.3. Er is de afgelopen jaren door de EU stellig veel gedaan om de steden te helpen bij de bestrijding van hun ernstigste problemen, maar de verkregen resultaten beantwoorden niet altijd aan de verwachtingen. Dit komt vooral doordat de steunmaatregelen, bij gebrek aan een globale strategie, versnipperd zijn en er bij de keuze van de doelstellingen vooral sprake is van een „top-down”-benadering.

5.2.4. Het Comité ziet de hervorming van de structuurfondsen als een niet te missen kans om een radicale koerswijziging te bewerkstelligen.

5.3. Tachtig procent van de Europese bevolking woont en werkt in steden: maatregelen die tot doel hebben problemen van steden op te lossen, zijn dus van algemeen belang en verdienen om die reden prioriteit te krijgen bij besluiten over de bestemming van de beschikbare middelen. De stedelijke dimensie moet trouwens één van de pijlers zijn waarop het structuurbeleid berust.

5.3.1. Verder komt het er ook op aan dat bij de bepaling van de met die middelen na te streven doelstellingen de „top-down”-benadering als het ware wordt omgekeerd, zodat voortaan een „bottom-up”-benadering wordt gevolgd, met dien verstande dat belanghebbende leefgemeenschappen en lokale bestuurlijke overheden rechtstreeks bij de daarvoor te maken keuzen worden betrokken.

5.3.2. De Commissie denkt ook in die richting wanneer zij opmerkt dat het belangrijk is dat „de plaatselijke overheid actief deelneemt aan de voorbereiding en uitvoering van regionale ontwikkelingsprogramma's.” Voorwaarde is dan wel dat de lokale overheden over de nodige bevoegdheden beschikken.

5.4. Door de hervorming van de structuurfondsen moeten verstedelijkte gebieden voortaan rechtstreeks in aanmerking komen voor subsidiëring, waarbij ernaar moet worden gestreefd de subsidies te coördineren en te bundelen met de voor de regio's bestemde middelen. Daarbij moeten de burgers, de sociale partners en de lokale overheden rechtstreeks worden betrokken.

5.4.1. Het Comité juicht de nieuwe benadering van de Commissie bij de hervorming van de structuurfondsen toe.

5.4.2. In het aan doelstelling 2 gewijde hoofdstuk II.2 van Agenda 2000 kondigt de Commissie aan dat de desbetreffende middelen ook zullen worden gebruikt voor maatregelen ten behoeve van „gebieden die een economische omschakeling ondergaan”. Bovendien wordt met betrekking tot de nieuwe programma's ter ondersteuning van de gebieden van de nieuwe doelstelling 2 ook gewag gemaakt van „in moeilijkheden verkerende stadsdelen”.

5.4.2.1. Verderop in de tekst is naar aanleiding van de bestrijding van maatschappelijke uitsluiting sprake van „ongeordende stadsgebieden”. Ten slotte stelt de Commissie dan ook nog dat de ontwikkeling van plattelandsgebieden moet steunen op een betere samenwerking tussen stad en platteland, waarvan een stimulerende werking uitgaat voor de diversifiëring van industriële, ambachtelijke, culturele en tertiaire activiteiten.

5.4.2.2. Om de hierboven aangegeven redenen en het belang en dringende karakter van de voor steden kenmerkende problemen, acht het Comité een nadere toelichting op het politieke gewicht en de rol van steden bij de uitwerking van projecten en van de bestedingsprioriteiten voor de in Agenda 2000 aangekondigde hervorming van de structuurfondsen, toch zinvol. Bovendien is het noodzakelijk om recht te doen aan de fundamentele rol van partnerschappen in het hele proces van de structuurfondsen (van programmering tot uiteindelijke evaluatie) ⁽¹⁾. Ten slotte zou in de regionale programma's van doelstelling 1 duidelijk moeten worden aangegeven hoe de stedelijke dimensie daarin kan worden geïntegreerd, omdat er niet aan valt te ontkomen dat in het Europees stadsbeleid rekening wordt gehouden met de zgn. „regio's met een ontwikkelingsachterstand” die kampen met ernstige problemen op het gebied van inkomsten, productiestructuur en werkgelegenheid.

5.4.3. Het Comité stemt bovendien in met de in deze Mededeling voorgestelde aanpak, nl. om

- de activiteiten van de structuurfondsen op delen van binnensteden met een hoog percentage werkloosheid te concentreren;
- op de ervaringen van de Urban- en Integratie-initiatieven voort te bouwen;
- opgedane ervaring en „goede praktijken” over te dragen.

Afgezien van de met Agenda 2000 geopende perspectieven, acht het Comité het echter wenselijk dat het Urban-programma — dat al positieve resultaten heeft opgeleverd — wordt voortgezet. Dit programma heeft immers een grote politieke betekenis en benadert de problemen van arme verstedelijkte gebieden vanuit een geïntegreerde visie.

Bovendien is het belang van de hele samenleving en van de sociaal-economische partners ermeê gediend als wordt aangedrongen op een aanzienlijke versterking van de programma's van artikel 10 van het EFRO. Dan kunnen operationele instrumenten worden ontwikkeld die flexibel genoeg zijn om op de specifieke kenmerken van de lokale realiteit en op veranderingen in de omringende omstandigheden te kunnen inspelen.

Verder zou het Comité ook willen dat wordt nagegaan in hoeverre het mogelijk is om de door EIB en EIF gefinancierde acties meer specifiek in de gecoördineerde nationale en communautaire acties te integreren.

5.4.4. Bij het bepalen van de bestemming van de beschikbare middelen mag niet uit het oog worden verloren dat steden steeds meer tot ontwikkelingscentra uitgroeien, dat de situatie in de steden doorslaggevend is voor het concurrentievermogen van de regio en dat steden tegelijkertijd ook de hoogste concentratie aan economische en sociale problemen hebben.

5.4.5. Dit betekent dus dat als verstedelijkte gebieden tot een van de prioritaire bestemmingen van de middelen van het Sociaal Fonds worden gemaakt, enkele van de

meest urgente sociale en economische problemen (b.v. jeugd- en langdurige werkloosheid, de nieuwe armoede en het nieuwe probleem van de marginalisering van migranten) rechtstreeks kunnen worden aangepakt.

5.5. De middelen van de structuurfondsen moeten worden gebruikt voor elkaar aanvullende maatregelen: oprichting van nieuwe bedrijven, verbetering van infrastructuur en milieu, organiseren van opleidingen en sociale dienstverlening, en bevordering van de gelijkheid van kansen en van de werkgelegenheid.

5.5.1. Steden kunnen het middelpunt worden van de lokale ontwikkeling. In dat verband kan bijvoorbeeld als zeer positief voorbeeld worden gewezen op de follow-up die wordt gegeven aan de ervaringen van de territoriale werkgelegenheidspacten, die zouden kunnen uitgroeien tot instrumenten om de lokale ontwikkeling nieuw leven in te blazen en te bevorderen. Dikwijls staan steden, met al hun problemen als werkloosheid en maatschappelijke uitsluiting, centraal bij de acties die in het kader van deze instrumenten worden ondernomen. Bovendien hebben de burgers het gevoel dat met deze acties het best op hun behoeften wordt ingespeeld.

6. Het netwerk van steden: voorlichting, uitwisseling en overdracht van innovaties

6.1. Het is ook van belang dat de uitwisseling en overdracht van positieve ervaringen, „goede praktijken” en innovaties worden geïntensiveerd.

6.2. Het Comité grijpt vooral de gelegenheid aan om eraan te herinneren dat in het eerste officiële ontwerp van het Ontwikkelingsplan voor de Communautaire Ruimte (OCR) bij herhaling wordt gewezen op de wenselijkheid om daarover een brede Europese discussie te houden vóórdat het in een operationeel besluit wordt omgezet.

Het Comité hoopt dat deze discussie zo breed en diepgaand mogelijk wordt gevoerd en dat daarbij niet alleen de nationale en communautaire instanties, maar ook de sociale partners, NGO's en belanghebbende maatschappelijke organisaties worden betrokken.

6.3. De „stads-audit”, die de Commissie gaat organiseren om „de sterkte en zwakke punten van Europese steden te beoordelen”, is van groot belang voor de vaststelling van een nieuwe aanpak voor het EU-stadsbeleid. Deze zou echter niet alleen de EU, maar ook een aantal zorgvuldig uitgekozen steden in niet-EU-landen moeten bestrijken, zodat een vergelijkende analyse van de ontwikkeling van de steden binnen en buiten de EU kan worden gemaakt.

6.4. De door de Commissie voorgestane werkwijze — vaststelling van de problemen door een „bottom-up”-benadering met rechtstreekse medewerking van de lokale overheden — biedt een breed en gedetailleerd overzicht van de „duurzaamheid” van de ontwikkeling van steden. Daardoor kunnen beleidsinstrumenten worden uitgewerkt en inlichtingen worden vergaard, die in de komende jaren van groot nut zullen zijn om tot een betere koersbepaling van het EU-beleid te komen.

⁽¹⁾ Advies van het ESC over de participatie van de sociaal-economische kringen in het kader van het regionaal beleid: PB C 127 van 7.5.1994.

6.5. Deze beleidskeuzen zijn in lijn met en bevestigen de door het Comité al eerder gedane suggestie dat „de EU systematisch zou moeten nagaan hoe het staat met het Europese stedelijke stelsel, en met de programma's voor geïntegreerde stedelijke ontwikkeling en de bereikte resultaten”⁽¹⁾ en de bevindingen daarvan bekend zou moeten maken. Het Comité kan dit initiatief van de Commissie dus alleen maar toejuichen.

6.6. Naast het belang van het te ontwikkelen EU-beleid en de in de EU te voeren discussie, is het noodzakelijk het netwerk van Europese steden te versterken en de uitwisseling van ervaringen, alsook de samenwerking tussen steden te bevorderen. Aan die uitwisselingen moet niet alleen worden deelgenomen door de lokale overheden, maar ook door vertegenwoordigers van de burgerlijke samenleving, de universitaire en onderzoekswereld, alsook door stedenbouwkundigen en deskundigen op het gebied van economische en sociale ontwikkeling.

6.6.1. Ter illustratie kan worden gewezen op de zeer interessante discussies en de grote opkomst van specialisten en technici uit alle Europese landen tijdens de Biënnale van de steden en stedenbouwkundigen van Europa, die voor het eerst in 1995 in Lyon en het afgelopen jaar in september in Rome is gehouden.

6.7. Het is daarom van belang dat de transnationale uitwisseling van ervaring tussen steden wordt geïntensiveerd, zodat alle gegevens over nuttige en relevante ervaringen met stadssanering en duurzame ontwikkeling kunnen worden vergaard en opgeslagen.

De Commissie zou ook gebruik moeten maken van de al in het kader van organisaties en netwerken verrichte werkzaamheden en de inmiddels gerijpte ervaringen die daarbij zijn opgedaan, zoals in de campagne voor duurzame steden.

6.7.1. Er moet voor worden gezorgd dat burgemeesters, deskundigen en stadsbestuurders van alle landen vaker in de gelegenheid worden gesteld om elkaar te ontmoeten en met elkaar van gedachten te wisselen, waarbij de gesprekken zouden moeten worden toegepast op de diverse problemen die steden gemeen hebben, de oplossingen die daarvoor zijn gevonden en de resultaten die daarmee zijn bereikt.

6.8. Het Comité stemt in met het standpunt van de Commissie betreffende de programma's voor de co-financiering van netwerken op het gebied van economische ontwikkeling, het MKB, technologie, sanering van het milieu en gelijke kansen. Het opzetten en versterken van deze netwerken is van het grootste belang, omdat de mensen daardoor nader tot elkaar komen, ervaringen worden vergeleken, en samenwerking en uitwisseling een normale gang van zaken worden die de grondslag moet vormen van een Europa van de steden en de burgers.

7. Slotopmerkingen

7.1. Voorwoord

7.1.1. Het Comité wil de aandacht vestigen op de politieke betekenis van steden. In steden leeft, zoals gezegd, 80 % van de burgers van de EU en uit hun democratische consensus put de Unie de kracht en het

gezag die nodig zijn voor een succesvol beleid en de verwezenlijking van haar fundamentele doelstellingen.

7.1.2. Volgens het Comité is het daarom wenselijk en noodzakelijk dat, mede met het oog op de komende belangrijke bijeenkomsten over het stadsbeleid, nog intensiever wordt gewerkt aan de ontwikkeling van alle mogelijke vormen van samenwerking met het Europees Parlement, dat op dit gebied al doortastend optreedt en heel goed zou kunnen besluiten tot de oprichting van een speciaal met deze materie belast orgaan.

7.2. Conclusies

7.2.1. Het Comité acht het in de eerste plaats noodzakelijk om voor de behandeling van de stadsproblematiek, duidelijker dan de Commissie in haar Mededeling doet, enkele prioriteiten te bepalen die verband houden met de problemen betreffende concurrentievermogen en werkgelegenheid, economische en sociale samenhang en duurzame ontwikkeling.

7.2.2. De instandhouding en het beheer van het cultureel erfgoed van steden zou als een prioriteit moeten worden beschouwd. Die keuze komt overigens overeen met de eerste „politieke optie” van het OCR-project van „Noordwijk” en heeft — ook als symbool — grote betekenis. Zowel het historisch erfgoed als de kunstschatten van de Europese steden maken deel uit van het internationaal erfdeel en vormen één van de voornaamste bronnen van rijkdom die dient te worden bewaard en in ere gehouden.

7.2.3. Hieruit volgt de noodzaak van een grote inzet voor het herstel, de restauratie en de instandhouding van historische centra. Dit geldt niet alleen voor grote kunststeden, maar ook voor middelgrote en kleine steden met een sterke culturele identiteit die moet worden bewaard en versterkt.

7.2.4. Een duurzame en geïntegreerde ontwikkeling impliceert vervolgens ook een inspanning om de perifere stadsdelen te saneren, waardoor vooral in grote metropolen een poli-centrische ontwikkeling op gang kan worden gebracht. Hierdoor kan de druk op de historische centra worden verlicht en zou aan thans verpauperde stadsdelen een duidelijke functie en sociaal-economische identiteit kunnen worden gegeven.

7.2.5. Aan de noodzaak om de kwaliteit van de steden te vergroten, kan ook worden tegemoet gekomen door de ontwikkeling van de nieuwe technologieën op het gebied van telecommunicatie en vervoer, waardoor de stad met zijn voorsteden één geheel kan gaan vormen.

7.2.5.1. Daarom moet volgens het Comité grote aandacht worden geschonken aan de problemen van perifere stadsdelen waarvan het concurrentievermogen globaal gezien schade heeft opgelopen. Die situatie dient duidelijk te worden onderkend, waarna maatregelen moeten worden genomen die gericht zijn op herverdeling ten gunste van samenhang en territoriale integratie.

7.2.6. Het belang van de rol van steden in een globaliserende economie neemt toe naarmate bestuurlijke instanties erin slagen om ter vergroting van het

⁽¹⁾ PB C 30 van 30.1.1997, paragraaf 6.3.6.

concurrentievermogen strategieën uit te werken die gericht zijn op ontwikkeling, de verwezenlijking van infrastructuren en de verlening van diensten.

Het verdient evenwel aanbeveling om voor de coördinatie daarvan beleidsmaatregelen uit te stippelen, zodat kan worden voorkomen dat het streven naar „economische excellentie” ten koste gaat van de doelstellingen „sociale billijkheid” en „kwaliteit van het bestaan”. Het concurrentievermogen moet juist worden gezien als een middel om concrete oplossingen te vinden voor een aantal sociale problemen als jeugdwerkloosheid, integratie van immigranten en de terugkeer in de maatschappij van maatschappelijk uitgesloten.

Speciale aandacht moet worden geschonken aan het structurele probleem van de levensomstandigheden en de rol van ouderen, van wie het aantal de komende jaren overal in de EU gestaag zal toenemen.

Ten slotte moet er dan ook nog bij stedelingen een nieuw „burgerschapsgedrag” gaan groeien dat op participatie en sociale solidariteit is gebaseerd.

7.2.7. „Goede praktijken” moeten met alle mogelijke middelen worden verspreid. Het initiatief van de Commissie om een „stads-audit” te houden, kan in dat opzicht een belangrijke gebeurtenis zijn die om de zoveel tijd zou moeten worden herhaald.

7.2.8. Het Comité bevestigt nogmaals het belang dat het stedelijk perspectief bij de uitstippeling van EU-beleid moet hebben, vooral wat concurrentievermogen, werkgelegenheid, sociale samenhang en duurzame groei aangaat.

7.2.9. Het Comité acht het bovendien wenselijk dat de lokale overheden de nodige bevoegdheden krijgen om ontwikkelingsprogramma's te kunnen uitwerken en ten uitvoer leggen.

7.2.10. De onderhavige Mededeling leidt zonder meer tot een kwalitatieve verbetering van de benadering van de problematiek van steden, waarbij het stedelijk perspectief wordt gezien als een van de belangrijke richtsnoeren voor het toekomstige EU-beleid. Die beleidskeuze zou nog aan slagkracht winnen als de vergaderingen van de Raad „stadsbeleid”, in navolging van het succes van „Noordwijk”, een vaste plaats in het jaarlijkse werkprogramma zou krijgen, zodat deze me-

thodologisch een structureel onderdeel van de werkzaamheden van de Raad worden.

7.2.11. Het stadsbeleid kan, mede met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, uitgroeien tot een belangrijk vervlechtingpunt voor EU-beleid t.a.v. economische groei en werkgelegenheid, infrastructuur en netwerken, bescherming van het milieu, maatregelen tegen maatschappelijke uitsluiting en misdaadbestrijding.

7.2.12. Het Comité hamert er nogmaals op dat dringend maatregelen moeten worden genomen tegen de sociale en economische oorzaken die ten grondslag liggen aan de grootste problemen van het leven in de stad. Daartoe moeten de mechanismen achter stadsontwikkeling en de toegang tot de mogelijkheden die door het hele systeem worden geboden, worden gewijzigd.

7.2.13. Het Comité wijst op de noodzaak van stadsontwikkelingsprojecten met behulp van methoden die op een geïntegreerde en doelgerichte benadering zijn gebaseerd. Bovendien wijst het er opnieuw met klem op dat de belanghebbende leefgemeenschappen bij de keuze van de doelstellingen moeten worden betrokken en dat voor de verwezenlijking van die doelstellingen gebruik moet worden gemaakt van vormen van partnerschap.

7.2.14. Ook de instandhouding van de culturele waarden die het karakter van iedere stad bepalen, is van belang. Dat stedelijke rijkdommen in ere worden gehouden en dat aan de waarde daarvan recht wordt gedaan, is een van de voorwaarden om te kunnen komen tot een versterkt besef van collectieve identiteit en gevoel bij een stad te behoren, en om te zorgen voor een intensievere deelname aan het leven in een stad.

7.2.15. Wat de middelen betreft die voor steden moeten worden vrijgemaakt, benadrukt het Comité het belang van de rol van de structuurfondsen en is het ermee ingenomen dat de Commissie middelen daarvan voor steden wil gaan gebruiken. Tegelijkertijd drukt het de Commissie echter op het hart om die middelen op een explicietere wijze voor doelstellingen van stadsontwikkeling te bestemmen en daarbij de met Urban opgedane ervaring niet uit het oog te verliezen.

7.2.16. Tenslotte hoopt het Comité dat de steden mettertijd inderdaad, mede dank zij de tenuitvoerlegging van de in de Mededeling aangekondigde maatregelen en als tijdens het in 1998 te houden forum de nodige besluiten zullen zijn genomen, hun rol als drijvende kracht achter de economische, sociale en culturele ontwikkeling van de EU kracht zullen gaan bijzetten.

Brussel, 28 januari 1998.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa”

(98/C 95/20)

De Commissie heeft op 17 september 1997, overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over „De versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa”.

De Afdeling voor sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken, onderwijs en cultuur, belast met de desbetreffende voorbereidingen, heeft haar advies op 15 januari 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Olsson.

Tijdens zijn 351e Zitting d.d. 28 en 29 januari 1998 (vergadering van 28 januari) heeft het Economisch en Sociaal Comité met 79 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. In haar Mededeling over „De versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa”⁽¹⁾ beschrijft de Commissie de rol, omvang en de kenmerken van deze sector in Europa. Zij stelt vast dat verenigingen en stichtingen een belangrijke rol in vrijwel alle sectoren van de Europese samenleving spelen. Ze dragen bij aan de werkgelegenheid, actief burgerschap en democratie. Zij bieden een groot aantal uiteenlopende diensten aan, behartigen de belangen van de burgers bij diverse overheidsinstanties, zijn actief op het gebied van verdediging van de mensenrechten en leveren een wezenlijke bijdrage aan de ontwikkelingshulp aan de derde wereld. In de Mededeling bespreekt de Commissie ook verschillende problemen en uitdagingen waar de sector zich voor gesteld ziet. Tenslotte wordt een aantal aanbevelingen op het niveau van de verenigingen, de lid-staten en de EU gedaan.

In de Mededeling van de Commissie, en daardoor in dit advies, wordt niet ingegaan op drie specifieke categorieën: politieke partijen, kerkelijke organisaties en de sociale partners.

1.2. Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn Zitting van december 1997 een initiatiefadvies over „Samenwerking met de solidariteitsverenigingen als sociaal-economische partners op het terrein van de welzijnszorg” uitgebracht. Het onderhavige advies is breder van opzet en dekt de werkzaamheden van verenigingen en stichtingen in het algemeen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité, dat alle georganiseerde burgers in Europa vertegenwoordigt, is ingenomen met deze al sinds geruime tijd aangekondigde mededeling van de Commissie en de positieve instelling waarmee de Commissie de sector heeft benaderd.

2.2. Het Comité is van mening dat er naar aanleiding van deze Mededeling concrete maatregelen moeten worden genomen.

2.3. In de discussie over verenigingen worden in de lid-staten verschillende uitdrukkingen en begrippen gebruikt. Deze verschillen komen ook tot uitdrukking in de uiteenlopende wetgevingen.

In de Mededeling van de Commissie wordt het begrip „sociale economie” gehanteerd, dat echter ook coöperaties en onderlinge maatschappijen omvat. In bepaalde landen bestaan er geen scheidslijnen tussen de economische activiteiten die in verenigingen en in coöperaties worden uitgeoefend.

Het leeuwendeel van de verenigingen met ideëel doel is klein en heeft een uiterst beperkte financiële armslag. Een groot deel van de quataire sector bestaat uit ideële organisaties die van groot belang zijn voor het dagelijks leven van de burgers.

Anderzijds zijn er verenigingen die omvangrijke economische activiteiten uitoefenen. Een kenmerk van deze verenigingen is dat zij zowel op de markt als daarbuiten opereren.

2.4. Ondanks verschillen in terminologie en wetgeving wijst het Comité op de gemeenschappelijke principes die gelden voor het verenigingsleven en de sociale economie en die deze sector onderscheiden van andere sectoren.

De fundamentele criteria waar een vereniging aan moet voldoen, zijn een democratische structuur, doelstellingen die het algemeen belang of het belang van de leden dienen en een ideëel karakter. Dit advies betreft alleen verenigingen die aan deze fundamentele criteria voldoen.

2.5. De stichtingen waar in deze Mededeling op gedoeld wordt, zijn onafhankelijk, en worden beheerd naar eigen goeddunken, ten behoeve van het algemeen belang.

Omdat deze stichtingen dezelfde soort werkzaamheden uitoefenen als verenigingen, is het Comité van mening dat onderlinge samenwerking noodzakelijk is.

2.6. Er zijn ongeveer 100 000 stichtingen in Europa⁽²⁾. Tezamen hebben zij de beschikking over aanzienlijke

⁽¹⁾ COM(97) 241 def.

⁽²⁾ Volgens gegevens van het European Foundation Centre 1997.

fonds, die ingezet kunnen worden voor doelstellingen van algemeen belang, niet in de laatste plaats voor de financiering van verenigingen en hun eigen operationele werkzaamheden.

2.7. In de aanloop tot de Intergouvernementele Conferentie hebben verenigingen de uitdrukkelijke wens geuit dat hun rol in het Verdrag expliciet zou worden erkend. Het Comité betreurt dat dit niet is gebeurd, omdat dit een politieke erkenning van de activiteiten van verenigingen zou hebben betekend. Het verenigingsleven valt echter onder de verklaringen over vrijwilligerswerk⁽¹⁾ en sport⁽²⁾ die in Amsterdam zijn aangenomen.

2.8. In het nieuwe Verdrag is het beginsel van transparantie wat betreft de toegang van burgers tot documenten van de EU ingevoerd. Het Comité onderstreept dat verenigingen de burgers kunnen bijstaan bij het volledig benutten van dit recht, en het hoopt dat het transparantiebeginsel snel op een positieve manier ten uitvoer zal worden gelegd.

2.9. Uit de Mededeling blijkt duidelijk dat verenigingen en stichtingen niet kunnen worden gemist bij de tenuitvoerlegging van het EU-beleid op bijna alle gebieden.

Het Comité is daarom van mening dat alle EU-instellingen en -organen met ideële verenigingen en stichtingen moeten samenwerken en hen moeten steunen.

2.10. Met het oog op de komende uitbreiding van de EU dringt het Comité er bij de Europese Commissie op aan tijdens de onderhandelingen ook acht te slaan op de positie van verenigingen en stichtingen in de kandidaat-lid-staten, zowel qua wetgeving als ten aanzien van andere mogelijkheden om volledig te kunnen deelnemen aan de Europese samenwerking.

2.11. Omdat er momenteel gebrek aan gegevens over deze sector is, acht het Comité het van belang dat er op gezette tijden onderzoeken worden uitgevoerd om de ontwikkeling van verenigingen en stichtingen in alle EU-lid-staten te kunnen beoordelen.

⁽¹⁾ Nr. 38: „De Conferentie erkent dat vrijwilligerswerk in belangrijke mate bijdraagt tot de bevordering van solidariteit. De Gemeenschap zal de Europese dimensie van vrijwilligersorganisaties stimuleren, met bijzondere nadruk op de uitwisseling van informatie en ervaringen en op de deelname van jongeren en ouderen aan vrijwilligerswerk.”

⁽²⁾ Nr. 29: „De Conferentie benadrukt de maatschappelijke betekenis van sport, met name de rol die sport vervult bij het smeden van een identiteit en van saamhorigheid. De Conferentie verzoekt de organen van de Europese Unie daarom gehoor te geven aan sportorganisaties wanneer belangrijke vraagstukken in verband met sport aan de orde zijn. In dit verband zou bijzondere aandacht moeten worden geschonken aan de specifieke kenmerken van amateursport.”

3. Democratie en welzijn

3.1. Het Comité onderstreept met name het belang van verenigingen met ideëel doel voor de instandhouding van de democratie in Europa. Burgers kunnen binnen verenigingen hun ideeën kwijt, werken aan doelen waarin zij geloven, zinvolle taken vervullen en een plaats in de samenleving innemen, alsmede hun stem laten horen en veranderingen beïnvloeden en teweegbrengen.

Als burgers zich organiseren, kunnen zij op een effectievere manier hun mening over verschillende maatschappelijke kwesties kenbaar maken aan de politieke besluitvormers.

Een manier om het begrip „Europa van de Burgers” concreet in te vullen en de inhoud ervan te verdiepen, is het versterken van de democratische structuren buiten het parlementaire bestek.

Het Comité steunt het voorstel van o.a. het „Permanent Forum of Civil Society” om een handvest voor de Europese burger op te stellen.

De burgers koesteren een steeds groter wantrouwen jegens partijpolitieke en parlementaire werkzaamheden.

Het verenigingsleven kan samen met andere organisaties tegenwicht hieraan bieden en de democratie en de parlementaire werkzaamheden versterken.

3.2. Door de globalisering van de economie en de politiek worden besluiten vaak steeds verder af genomen van de personen die hiermee te maken krijgen. Door hun lokale verankering worden verenigingen daardoor een steeds belangrijker instrument voor de instandhouding van de lokale democratie.

4. Werkgelegenheid

4.1. Het aantal arbeidsplaatsen in de Europese quartaire sector is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen⁽³⁾.

Tal van verenigingen en stichtingen houden zich bezig met werkloosheidsbestrijding en de integratie van sociaal zwakkeren.

4.2. Het Comité heeft in verschillende adviezen gewezen op de rol van zowel de sociale partners als andere belangenorganisaties bij het scheppen van werkgelegenheid⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Blijkens een studie van de John Hopkins Universiteit bedroeg het aantal personen dat in het jaar 1990 werkzaam was in de quartaire sector in vier Europese landen (Groot-Brittannië, Duitsland, Italië en Frankrijk) 3 miljoen.

⁽⁴⁾ Zie o.a. advies van het ESC aan de Europese Raad inzake werkgelegenheid: PB C 355 van 21.11.1997, blz. 64, paragraaf 2.3.

4.3. Het Comité is verheugd over het feit dat de werkgelegenheidstop de rol van de sociale economie heeft bevestigd. De lid-staten hebben de taak op zich genomen om in het kader van het stimuleren van ondernemerschap na te gaan, welke maatregelen moeten worden genomen om volledig gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die de sociale economie biedt om werkgelegenheid te scheppen op lokaal niveau en in gebieden waar de markt niet in de behoeften voorziet.

De lid-staten dienen in dit verband op vrijwillige basis tevens te bekijken hoe belastingen, werkgeversbijdragen en -heffingen op een andere leest kunnen worden geschoeid. Dit zou een belangrijke maatregel ter stimulering van de werkgelegenheid in de quartaire sector kunnen zijn.

4.4. Het Comité roept in dit kader de lid-staten op om verenigingen en stichtingen te betrekken bij de strijd tegen de werkloosheid.

5. Bijzondere opmerkingen — op nationaal niveau

5.1. Het Comité is van mening dat het subsidiariteitsbeginsel in het vervolg van toepassing moet zijn op wetgeving inzake verenigingen en stichtingen. Tegelijkertijd dringt het Comité er bij de lid-staten op aan dat zij hun regelgeving herzien, zodat deze de verscheidenheid en de ontwikkeling van verenigingen en stichtingen niet in de weg staat.

5.2. Het Comité raadt de lid-staten aan, samen met verenigingen en stichtingen maatregelen te nemen om hun rol en ontwikkeling zichtbaar te maken en te bespreken, met de Mededeling van de Commissie als uitgangspunt. De maatregelen die worden getroffen en de resultaten daarvan dienen te worden vermeld in een uiterlijk in het jaar 2000 door de Commissie uit te brengen speciaal verslag.

Ook wijst het Comité erop dat het noodzakelijk is dat er nationale onderzoeksprogramma's voor de lange termijn worden opgezet, die worden uitgewerkt door middel van een dialoog tussen verenigingen en stichtingen enerzijds en onderzoeksinstituten en de betrokken overheden anderzijds. Zij dienen door stichtingen en de openbare sector gezamenlijk te worden gefinancierd.

Het is van belang dat aan de onderzoeksresultaten op ruime schaal bekendheid wordt gegeven. De quartaire sector zelf kan hierbij een aanzienlijke rol spelen.

5.3. De Commissie stelt voor dat de lid-staten de verhouding tussen overheden en verenigingen onder de loep nemen, vanwege de grotere rol die verenigingen zijn gaan spelen.

Het Comité is er echter fel tegen gekant dat de verantwoordelijkheid voor fundamentele welzijnskwesties door de openbare sector naar verenigingen wordt overgeheveld. Een dergelijke verschuiving mag alleen plaatsvinden binnen een samenwerkingsvorm waarbij de doelstellingen en voorwaarden van de beiden partijen in het oog

worden gehouden. De planning dient samen met de verenigingen te geschieden, zodat zij de inhoud en de maatregelen die zij zullen nemen mede kunnen bepalen.

5.4. Het Comité onderstreept dat het noodzakelijk is om financiële bijdragen en inkomsten uit opdrachten en geleverde diensten te baseren op lange-termijnafspraken tussen overheden en verenigingen.

5.5. Omdat verenigingen en stichtingen verschillen van traditionele economische sectoren en doelstellingen hebben die het algemeen belang dienen, vallen zij vaak in speciale belastingcategorieën. De belastingwetgeving is gecompliceerd en loopt van land tot land uiteen. Volgens het Comité is een belangrijk uitgangspunt voor de nu nog voortschrijdende herziening van de belastingwetgeving in de lid-staten dat verenigingen en stichtingen niet mogen worden benadeeld.

5.6. Het Comité vindt het noodzakelijk dat verenigingen in toenemende mate in hun eigen financiële middelen voorzien. Deze kunnen door de leden worden opgebracht — b.v. door nieuwe leden te werven, hun contributies te verhogen alsmede door goederen en diensten aan leden te verkopen. Ook kunnen deze middelen uit externe bronnen afkomstig zijn, uit zowel de bevolking als het bedrijfsleven.

5.7. De Commissie is van mening dat verenigingen en stichtingen gemakkelijker in aanmerking dienen te komen voor middelen uit de structuurfondsen.

Dit kan in alle lid-staten op verschillende manieren worden bereikt, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.

6. Bijzondere opmerkingen — op het niveau van verenigingen en stichtingen

6.1. Het Comité denkt dat het verenigingen en stichtingen ten goede zou komen als zij onderling op nationaal niveau meer zouden samenwerken, zodat zij een gezamenlijke stem kunnen laten horen in kwesties die de gehele sector aangaan.

6.2. Ook wijst het Comité op de behoefte aan samenwerking tussen verenigingen en stichtingen enerzijds, en het bedrijfsleven, zijn belangengroeperingen en vakorganisaties anderzijds. Een dergelijke samenwerking zou gebaseerd moeten zijn op wederzijds vertrouwen en het uitwisselen van ervaringen op het gebied van o.a. milieu, cultuur en onderwijs, gezondheid en sociale bescherming.

6.3. Het Comité spoort de Europese netwerken en organisaties aan meer bekendheid te geven aan hun bestaan ten opzichte van de EU-instellingen en in de lid-staten. Ook roept het de netwerken en organisaties op, zich in alle lid-staten te laten vertegenwoordigen, meer leden te werven en hun vertegenwoordiging te versterken door onderling meer samen te werken.

6.4. Het Comité is het met de Commissie eens dat de onderlinge samenwerking tussen verenigingen en stichtingen op Europees niveau moet worden gestimuleerd en dat zij samen met de Commissie op zoek moeten naar passende maatregelen hiervoor.

6.5. Het Comité roept verenigingen en stichtingen op tot het benutten van verschillende EU-programma's voor onderwijs en het ontwikkelen van vaardigheden. Deze programma's dienen te worden uitgebreid, zodat niet alleen werknemers maar ook gekozen vertegenwoordigers er gebruik van kunnen maken.

6.6. Het Comité roept verenigingen en stichtingen op tot het benutten van het onlangs vastgestelde programma „Europees vrijwilligerswerk voor jongeren”, waardoor zij de mogelijkheid krijgen jongeren tot 25 jaar een plaats in hun organisatie aan te bieden. Tegelijkertijd krijgen hun eigen jonge leden de mogelijkheid om in overeenkomstige organisaties in andere lid-staten te werken.

Het Comité is van mening dat dit programma als voorbeeld zou moeten dienen voor een gelijksoortig programma voor zowel werknemers als gekozen vertegenwoordigers binnen verenigingen en stichtingen.

7. Bijzondere opmerkingen — op EU-niveau

7.1. Refererend aan zijn adviezen over het Voorstel van de Commissie inzake het Statuut van de Europese vereniging⁽¹⁾ en over het Statuut van de Europese vennootschap⁽²⁾ spoort het Comité de Commissie en de lid-staten aan snel een regeling hiervoor te treffen.

7.2. Het Comité merkt op dat de Commissie momenteel nagaat of het raadgevende comité voor coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, verenigingen en stichtingen (CMAF) een permanent comité kan worden, om de contacten met de gehele quartaire sector over algemene vraagstukken verder te verbeteren. In dat verband is het van belang dat het verenigingen en stichtingen in alle lid-staten en deelsectoren bij het werk van dit comité worden betrokken.

7.3. Bij kwesties die de gehele quartaire sector aangaan, is het ook zaak dat de Commissie een goede dialoog met de gevestigde en representatieve Europese netwerken en organisaties voert.

Het Comité roept de Commissie op systematisch na te gaan welke bestaande advies- en beheerscomités binnen het EU-systeem vertegenwoordigers voor verenigingen en stichtingen zijn. De resultaten van dit onderzoek dienen vóór het einde van 1998 aan het CAMF te worden gerapporteerd.

7.4. Het Comité vindt dat de Commissie na overleg met verenigingen en stichtingen concrete plannen moet uitwerken voor de verwezenlijking van de in de Medede-

ling genoemde doelstellingen in de dagelijkse werkzaamheden binnen elk directoraat-generaal. Het resultaat van dit overleg zou op dezelfde manier als is aangegeven in paragraaf 7.3 bekend moeten worden gemaakt.

7.5. Volgens het Comité dient de dialoog tussen de sociale partners en verenigingen en stichtingen over het toekomstige Europese welzijnsmodel te worden verdiept, o.a. met het oog op het Europese forum over sociaal beleid in juni 1998.

7.6. Verenigingen spelen ook een belangrijke rol als werkgever. Het Comité merkt met interesse op dat er overleg gaande is tussen vertegenwoordigers van de sociale economie en het Europees Verbond van Vakverenigingen, over de invoering van een „vrijwillige” sociale dialoog als aanvulling op de sociale dialoog die wordt gevoerd tussen de klassieke partners op de arbeidsmarkt.

7.7. De Commissie overweegt een speciaal Jaar van de verenigingen en het Europese burgerschap uit te roepen. Het Comité zet grote vraagtekens bij dit voorstel. Een Jaar van de Verenigingen zou alleen moeten worden uitgeroepen als de vertegenwoordigers van de verenigingen zich achter het voorstel scharen en als het verenigingsleven werkelijk de mogelijkheid wordt geboden om zowel op Europees als op nationaal niveau mee te werken aan het concreet gestalte geven aan de activiteiten.

Afgezien van het feit of het „Jaar van de verenigingen” al dan niet wordt uitgeroepen, moeten de juiste omstandigheden worden gecreëerd waardoor verenigingen actief kunnen deelnemen aan anderen themajaren die door de EU worden uitgeroepen.

7.8. Het Comité acht het vanzelfsprekend dat alle EU-programma's die toegankelijk zijn voor particuliere actoren ook voor verenigingen en stichtingen opengesteld moeten worden.

Het Comité wijst in dit kader echter op een aantal nieuwe initiatieven die het overwegen waard zijn:

- bevorderen van uitwisselingen tussen verenigingen en stichtingen in lid-staten en kandidaat-lid-staten, ter versterking van een breed democratisch proces;
- opzetten van programma's ter bestrijding van de werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting in het kader van de nieuwe bepalingen in het verdrag inzake werkgelegenheid;
- oprichten van een risicofonds voor de sociale economie, o.a. door middel van samenwerking tussen stichtingen en het Europees Sociaal Fonds;
- openstellen van het EU-programma voor zustersteden, zodat ook verenigingen eraan kunnen deelnemen.

⁽¹⁾ PB C 223 van 31.8.1992.

⁽²⁾ PB C 19 van 21.1.1998, blz. 116.

7.9. Het Comité gaat ervan uit dat de Commissie in de nabije toekomst het toegezegde speciale programma voor coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, verenigingen en stichtingen zal presenteren.

7.10. Het Comité onderstreept dat het van belang is dat de Commissie de Europese samenwerking tussen verenigingen en stichtingen steunt. Ook verenigingen en stichtingen in de kandidaat-lid-staten dienen bij deze samenwerking te worden betrokken.

Met het oog op stabiliteit en de lange termijn zou de steun moeten worden verleend vanuit de fundamentele gedachte dat de Europese samenwerking noodzakelijk is.

Daarom steunt het Comité het voorstel om een speciaal fonds op te richten om de Europese samenwerking tussen verenigingen en stichtingen te vergemakkelijken. Dit fonds zou moeten worden beheerd door een bestuur dat garandeert dat verenigingen en stichtingen invloed kunnen uitoefenen op de besteding van de middelen. De middelen uit dit fonds zou niet alleen kunnen worden gebruikt als basissteun, maar ook voor voorstudies inzake nationale projecten, uiterst kleinschalige projecten, seminars, uitwisselingsreizen, enz., met name als deze een innovatief karakter hebben.

7.11. Het Comité onderstreept dat de Europese Commissie over het algemeen instemt met de stelling dat verenigingen in staat zijn de eigen bijdrage die vaak bij EU-projecten wordt verlangd „in natura” te betalen. Dit zou een consequente toepassing zijn van het antwoord dat commissaris Gradin in april 1997 heeft gegeven op een vraag in het Europees Parlement.

7.12. Wat betreft de activiteiten van verenigingen en stichtingen en de vraag, of deze te rijmen zijn met de mededingingsregels herinnert het Comité aan zijn advies over het XXIVe verslag over het mededingingsbeleid⁽¹⁾, waarin wordt gesteld dat er specifieke mededingingsregels zouden moeten gelden voor met name initiatieven met een vrijwillig en sociaal karakter die sociaal uitgesloten personen ten goede komen. Zij dienen in aanmerking te komen voor steun van de nationale overheid en speciale voordelen op wetgevingsgebied. Volgens een

⁽¹⁾ PB C 39 van 12.2.1996.

recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie mag elke lid-staat zelf bepalen of hij de voorkeur geeft aan het steunen van activiteiten in deze sector, boven die van op het maken van winst gerichte bedrijven⁽²⁾.

7.13. De Commissie heeft een voorstel aangekondigd inzake gemeenschappelijke regelgeving voor de BTW en bepaalde andere belastingen, dat aanzienlijke gevolgen kan hebben voor verenigingen en stichtingen.

Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, een werkgroep in het leven te roepen om goede oplossingen hiervoor te vinden. In deze werkgroep zouden het verenigingsleven, stichtingen en de lid-staten vertegenwoordigd moeten zijn.

7.14. In de Mededeling wordt voorgesteld om enerzijds een speciale waarnemingspost op te richten, en anderzijds de bestaande structuren, zoals BC-NET en Europartenaarlijk, aan te passen zodat zij ook toegankelijk worden voor verenigingen en stichtingen die partners voor Europese programma's zoeken.

Het Comité is daarentegen van mening dat het nuttig zou zijn de eigen activiteiten van verenigingen en stichten te steunen door een speciale overeenkomst met vertegenwoordigers van Europese organisaties te treffen over het oprichten van een onafhankelijk, aan de sociale economie verbonden orgaan. Dit zou kunnen voorzien in een overzicht van het bestaande onderzoek op dit gebied, het initiatief tot onderzoek kunnen nemen, actuele gegevens over de omvang, activiteiten en financiën van verenigingen en stichtingen kunnen verzamelen en deze elk jaar kunnen publiceren, enz. Het uitgeven van een speciaal compendium met terminologie en definities op het gebied van verenigingen en stichtingen en hun activiteiten zou een belangrijke taak van dit orgaan kunnen zijn.

7.15. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om samen met de lid-staten en verenigingen en stichtingen de verantwoordelijkheid op zich te nemen om ervoor te zorgen dat de in de Mededeling genoemde doelstellingen worden verwezenlijkt. Hierover dient uiterlijk in het jaar 2000 verslag te worden uitgebracht, ook aan het Economisch en Sociaal Comité.

⁽²⁾ Zaak C79/97 Sodemare/Regione Lombardia.

Brussel, 28 januari 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS