

Uitgave  
in de Nederlandse taal

## Mededelingen en bekendmakingen

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I Mededelingen	
	.....	
	II Voorbereidende besluiten	
	<b>Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>Zitting van oktober 1999</b>	
1999/C 368/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 92/61/EEG van de Raad betreffende de goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen”.....	1
1999/C 368/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (gecodificeerde versie)”.	3
1999/C 368/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Werkdocument van de Commissie ‘Elektriciteit uit duurzame bron en de interne markt voor elektriciteit’” ...	6
1999/C 368/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de energierendementseisen voor voorschakelapparaten voor fluorescentielampen”.....	11
1999/C 368/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot wijziging van Beschikking 91/666/EEG betreffende de vorming van communautaire reserves van mond- en klauwzeervaccins” .....	15

Prijs: 19,50 EUR

NL

(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
1999/C 368/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van de eigen middelen van de Europese Unie” ....	16
1999/C 368/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene agentia op het werk (zesde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG)” .....	18
1999/C 368/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over een „Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van de integratie van vluchtelingen” .....	19
1999/C 368/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen” .....	23
1999/C 368/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Negende jaarlijks verslag van de Structuurfondsen 1997” .....	26
1999/C 368/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2201/96 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector verwerkte producten op basis van groenten en fruit” .....	30
1999/C 368/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2000” .....	31
1999/C 368/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De macro-economische dimensie van het werkgelegenheidsbeleid” .....	36
1999/C 368/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De noordelijke dimensie van de EU m.i.v. de betrekkingen met Rusland” .....	39
1999/C 368/15	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Transparantie in en deelname van de civiele samenleving aan de Millenniumronde van de Wereldhandelsorganisatie”	43
1999/C 368/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken” .....	47
1999/C 368/17	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De diensten van algemeen belang” .....	51
1999/C 368/18	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie — Naar een interne markt voor aanvullende pensioenen 'Resultaten van de raadpleging over het Groenboek: Aanvullende pensioenen in de interne markt’” .....	57
1999/C 368/19	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Een actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie” .....	62
1999/C 368/20	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De voor het in Agenda 2000 vastgelegde streven naar een multifunctionele landbouw met voorrang te verwezenlijken landbouw- en milieudoelstellingen” .....	68

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
1999/C 368/21	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel” .....	76
1999/C 368/22	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De gevolgen van de totstandbrenging van de EMU voor de economische en sociale cohesie” .....	87

## 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 tot wijziging van Richtlijn 92/61/EEG van de Raad betreffende de goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen”

(1999/C 368/01)

De Raad heeft op 8 oktober 1999 besloten, overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 oktober 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Barros Vale.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 21 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 93 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen is goedgekeurd.

#### 1. Inleiding

1.1. Het voorstel van de Commissie is vooral bedoeld om Richtlijn 92/61/EEG te actualiseren en te verduidelijken.

1.2. De voorgestelde wijzigingen behelzen meer dan een loutere aanpassing van de vorige Richtlijn aan de technische vooruitgang en rechtvaardigen als zodanig het voorstel.

#### 2. Algemene opmerkingen

2.1. De Commissie heeft het initiatief tot het voorstel tot wijziging van Richtlijn 92/61/EEG genomen, omdat is gebleken dat bepaalde voorschriften, vooral met betrekking tot de geldigheidsduur van nationale goedkeuringen, verduidelijkt moeten worden. Verder dient een aantal nieuwe voorschriften te worden toegevoegd, met name betreffende de nummering van goedkeuringscertificaten, ontheffingen voor restantvoorraden voertuigen en „nieuwe technologieën”, naar het voorbeeld van de voorschriften die in de sector motorvoertuigen gelden.

2.2. Daarom wordt voorgesteld de vorige Richtlijn en de tijdens de goedkeuringsprocedure gebruikte documenten op een aantal punten te wijzigen.

2.3. Er moet weliswaar worden toegewerkt naar goedkeuringsprocedures waarbij overal dezelfde criteria aangelegd kunnen worden, maar de lidstaten beschikken nog niet allemaal over de juiste technische en administratieve infrastructuur om dergelijke procedures zo gedetailleerd en omvangrijk uit te voeren als de Commissie thans voorstelt. Een en ander heeft tot gevolg dat veel producenten hun toevlucht moeten nemen tot vergunningverlenende instanties die in derde landen zijn gevestigd, wat langer duurt, meer inspanningen vergt en hogere kosten met zich meebrengt. In de praktijk leidt dit tot scheefgetrokken concurrentieverhoudingen. Daarom moet de Commissie er bij de lidstaten op aandringen om elk hun eigen vergunningverlenende instanties op te zetten.

#### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité is ingenomen met het Commissievoorstel om de kaderrichtlijn betreffende de goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen te verbeteren. Dit zal leiden tot uniformere voorschriften en aldus tot een grotere harmonisatie van het geheel.

3.2. De Commissie heeft er goed aan gedaan om tijdens de uitwerking van het voorstel met een aantal representatieve partijen uit de sector te overleggen.

3.3. Gezien de voordelen voor o.a. het milieu van een nieuw soort voertuigen met trapondersteuning voorzien van een elektrische motor is het Comité van mening dat het laatste streepje van artikel 1, lid 1, sub a) van het voorstel voor een richtlijn door de volgende tekst moet worden vervangen:

— rijwielen met trapondersteuning voorzien van een elektrische hulpmotor waarvan de aandrijfkraft met toenemende snelheid van het voertuig vermindert en bij een snelheid van 35 km/u wordt onderbroken, en die niet uitsluitend door de hulpmotor kunnen worden aangedreven.

3.4. Om ervoor te zorgen dat de sector zich met al zijn hieronder vermelde speciale kenmerken en beperkingen kan ontwikkelen en zich kan aanpassen aan de voortdurend veranderende markt, zou het aantal voertuigen voor kleine series van 200 tot 300 verhoogd moeten worden. Op die manier krijgen de fabrikanten consistentere, betrouwbaardere feedback en kunnen zij zich beter weren op de markt. Tegelijkertijd kan zo voor de nagestreefde marktdynamiek worden gezorgd.

3.5. Het Comité is het inhoudelijk eens met alinea a) van Bijlage VIII (betreffende restantvoorraden van voertuigen) bij het richtlijnvoorstel, maar vindt wel dat de formulering hiervan beter en duidelijker kan, zodat er maar één interpretatie mogelijk is.

3.6. Hoewel de sector in kwestie en bijvoorbeeld de automobielsector qua middelen of omvang verschillen en hoewel

enige harmonisering en verduidelijking inderdaad geboden zijn, vraagt het Comité zich af de Richtlijn echt zo gedetailleerd en streng moet zijn en, als gevolg hiervan, zo inflexibel wat de vervanging van bepaalde onderdelen betreft.

3.6.1. Het Comité stelt dan ook voor om na te gaan of een procedure mogelijk is waarbij de fabrikant of de persoon die de certificaten van overeenstemming mag tekenen een bepaalde verantwoordelijkheid krijgt, zodat geringe veranderingen aan goedgekeurde voertuigen acceptabel zijn zonder dat daarna een nieuwe goedkeuring nodig is. Deze veranderingen mogen echter geen negatieve gevolgen hebben voor de veiligheid van het voertuig of voor de onderdelen hiervan.

#### 4. Conclusie

4.1. Het Comité is ingenomen met het initiatief en de inspanningen van de Commissie om de in de lidstaten gehanteerde methoden en procedures te harmoniseren en zo de Unie-gedachte werkelijk inhoud te geven.

4.2. Het Comité stemt in grote lijnen in met de voorgestelde wijzigingen en toevoegingen. Wel zou de Commissie rekening moeten houden met bovenstaande suggesties en haar voorstel op een aantal punten moeten aanpassen of uitbreiden.

Brussel, 21 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (gecodificeerde versie)”**

(1999/C 368/02)

De Raad heeft op 4 oktober 1999 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 oktober 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Braghin.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e zitting (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 105 stemmen vóór en een stem tegen, bij drie onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Het onderhavige voorstel voor een richtlijn is gericht op de codificatie en dus de vervanging van Richtlijn 65/65/EEG van de Raad van 26 januari 1965 en de daarop volgende richtlijnen betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake farmaceutische specialiteiten. Deze codificatie is bedoeld om het communautaire recht te vereenvoudigen en te verduidelijken, en om het doorzichtiger en begrijpelijker te maken, in overeenstemming met het besluit van de Commissie van 1 april 1987 en de conclusies van de Europese Raad van Edinburgh (december 1992).

1.2. Deze nieuwe richtlijn, die gericht is op de codificatie van de expliciet genoemde normen in Bijlage II, deel A, waarin een opsomming wordt gegeven van de ingetrokken richtlijnen met inbegrip van de daarop volgende wijzigingen, dient volgens de normale communautaire wetgevingsprocedure (art. 251 van het Verdrag) te worden goedgekeurd; dientengevolge wordt de inhoud van de gecodificeerde teksten onverlet gelaten: de richtlijn voegt deze alleen samen en brengt daarin alleen die formele wijzigingen aan die nodig zijn voor de codificatie.

1.3. De Commissie heeft tevens rekening gehouden met het feit dat een Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling is ingesteld bij Verordening (EEG) nr. 2309/93 van de Raad (PB L 214 van 24.8.1993), en dat parallel daarmee in Richtlijn 93/39/EEG (ibidem) het Europese regelgevingskader is vastgelegd.

1.4. Dit voorstel tot codificatie betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik gaat gelijk op met een voorstel voor de codificatie van de richtlijnen betreffende geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik. Die laatstgenoemde geneesmiddelen worden in deze ontwerp-richtlijn dus buiten beschouwing gelaten.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is bijzonder ingenomen met de tot dusver geleverde codificatie-inspanningen, die als basisreferentie zullen fungeren voor de bevoegde autoriteiten in de lidstaten. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een behoefte die sinds jaar en dag wordt gevoeld, in 1998 in het werkprogramma van de Commissie is opgenomen en nu dan eindelijk de vorm van een voorstel heeft gekregen. Het Comité hoopt dat de versnelde werkmethode, waartoe is besloten in het interinstitutioneel akkoord van 20 december 1994, een goedkeuring op

korte termijn van de gecodificeerde wetsteksten mogelijk maakt, zodat de nieuwe richtlijn, overeenkomstig artikel 131, op 1 januari 2000 in werking kan treden.

2.2. De voorgestelde codificatie is volledig, daar zij tevens betrekking heeft op de richtlijnen en specifieke bepalingen betreffende immunologische geneesmiddelen, radiofarmaceutica, uit menselijk bloed of plasma bereide geneesmiddelen en homeopathische geneesmiddelen, alsmede de richtlijnen betreffende groothandel in, de indeling en etikettering van, en de bijsluiters en reclame voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik. Bovendien wordt door deze codificatie de tekst van Bijlage I inzake „Analytische, toxicologisch-farmacologische en klinische normen en protocollen betreffende proeven op geneesmiddelen” volledig gemaakt.

2.3. In de gecodificeerde tekst wordt grotendeels de terminologie van de oorspronkelijke richtlijnen aangehouden, zonder rekening te houden met de ontwikkelingen die zich in de tussentijd hebben voorgedaan, met name in het kader van de International Conference on Harmonisation (ICH), die gericht is op de vaststelling van normen die in de hele EU en de rest van de wereld kunnen worden toegepast. Het Comité stelt voor een extra bijlage aan de tekst toe te voegen, met een opsomming van de technische termen waarvoor de definitief door de ICH vastgestelde termen in de plaats zouden moeten komen.

2.3.1. De evolutie van de internationale terminologie moet haar beslag krijgen in de aanpassing van de in artikel 1 gegeven definities, en wel in de taalversies waarin nog termen worden gebruikt die op internationaal niveau inmiddels in onbruik zijn geraakt. Zo wordt in de Italiaanse versie nog de term „effetto collaterale negativo” (bijwerking) gebruikt i.p.v. „reazione avversa” (ongewenste reactie). Het Comité pleit er dan ook voor dat het gemakkelijker wordt gemaakt om de recente evolutie, die als dusdanig door de bevoegde internationale instanties is onderkend, bij de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving in aanmerking te nemen.

2.3.2. Bovendien dringt het Comité erop aan dat in talen waarin enigszins uiteenlopende termen worden gebruikt zonder dat de betekenis daarom wezenlijk verschilt, voortaan één enkele term wordt gebruikt (bv. alléén „marketing authorisation holder”, en niet ook „applicant”, „holder” en „authorisation holder” in het Engels), tenzij in een specifieke context bepaalde nuanceverschillen moeten worden benadrukt.



2.3.3. In Bijlage I is een aantal wijzigingen opgenomen van de tot dusver gebruikelijke termen, die in de diverse taalversies verschillen vertonen. Deze wijzigingen zouden duidelijker voor het voetlicht moeten worden gebracht en in aparte voetnoten of een speciale bijlage moeten worden gemotiveerd. Die motivering is nodig vanwege het technische karakter van de verschillen en het belang daarvan voor een correcte opstelling van het registratiedossier.

2.4. De verschillende taalversies stemmen niet altijd overeen, waarschijnlijk door een onjuiste vertaling van het origineel. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, de huidige codificatie aan te grijpen om de artikelen die niet geheel juist zijn vertaald, te corrigeren en aan te passen.

2.5. Titel IX heeft betrekking op geneesmiddelenbewaking: een onderwerp waarover thans een discussie wordt gevoerd die moet leiden tot het formuleren van nieuwe voorstellen tot wijziging van Richtlijn 75/319/EEG. Het Comité hoopt dat deze voorstellen snel worden voorbereid en behandeld, zodat de gezondheid van de burgers steeds doeltreffender wordt beschermd.

2.6. Het Comité is zich terdege bewust van het belang van deze codificatie met het oog op een harmonisering van de regelgeving voor de farmaceutische sector, alsmede van een correcte omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving. Het stelt daarom voor dat de Commissie een groep van deskundigen opricht waarin zo mogelijk alle officiële EU-talen zijn vertegenwoordigd, en die wordt belast met de gelijktrekking van de gebezigde technische termen. Daarvoor dienen die termen te worden getoetst aan de officiële ICH-normen en, in geval van compatibiliteit, te worden aangepast aan de gangbare terminologie. Bovendien moeten de diverse taalversies met elkaar worden vergeleken om er zeker van te kunnen zijn dat de diverse aanpassingen in alle taalversies overeenkomen.

2.6.1. Het is met name zaak tot een samenhangend en homogeen gebruik van de volgende begrippen te komen:

- ongewenste reacties/bijwerkingen
- geneesmiddel/farmaceutisch product/farmaceutische specialiteit
- houder van de vergunning voor het in de handel brengen/houder/vergunninghouder/„applicant”
- werkzame stof/werkzame ingrediënten/bestanddelen
- bereidingswijze/fabricagewijze
- bevoegde overheid/lidstaten
- bureau (EMA)/Comité (CPMP).

2.7. Zoals de Commissie heeft benadrukt in de conclusie van haar Mededeling over de communautaire procedures voor vergunningen om geneesmiddelen in de handel te brengen (PB C 229 van 22.7.1998), is het door „uiteenlopende interpretaties binnen nationale overheidsinstanties, een zekere onwil om af te gaan op de wetenschappelijke beoordeling van andere lidstaten en aanvullende omslachtige nationale administratieve procedures (...), nog niet mogelijk geweest volledig te profiteren van de nieuwe procedures”. Het Comité hoopt dat de Commissie bij de algehele, voor het jaar 2001 geplande evaluatie van het registratiesysteem, de nodige aanpassingen van de huidige teksten zal doorvoeren. De belangrijke en prijzenswaardige codificatie die thans wordt voorgesteld, zal daarbij goed van pas komen.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité wil de Commissie attenderen op enkele specifieke punten waarin het verschillen heeft vastgesteld, teneinde deze uitstekende codificatie nog wat verder bij te schaven.

3.2. In de aanpassing van de 14e overweging lijkt de betekenis van de tweede zin enigszins te zijn gewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke versie.

3.3. In de 45e overweging ontbreekt in de Italiaanse versie het woord „può” vóór „incidere” (in het Nederlands: „van invloed kan zijn”).

3.4. In artikel 1, dat van bijzonder belang is omdat daarin de gebezigde termen worden gedefinieerd, kunnen op meerdere punten verschillen tussen de taalversies worden waargenomen. Dit geldt met name voor de punten 11 (effet indésirable; adverse reaction; effeto collaterale negativo), 12, 13, 14 (specificatie van 11), 17 (professionel habilité à cet effet; person qualified to make such a prescription; professionista autorizzato a prescrivere medicinali) en 26 (tout risque; all risks; un rischio: de Italiaanse versie blijft het dichtst bij de oorspronkelijke tekst).

3.4.1. Vastgesteld wordt dat de termen „side effects” en „undesirable effects” in de Engelse versie door de thans algemeen gangbare term „adverse reactions” zijn vervangen, maar de andere versies niet consequent in dezelfde zin zijn aangepast.

3.5. In artikel 11 (2) wordt niet expliciet verwezen naar de door de Wereldgezondheidsorganisatie aanbevolen algemene internationale benaming, waardoor de oorspronkelijke tekst in technisch opzicht preciezer was.

3.6. In artikel 19 (2) van de Engelse versie is de passage „... de grondstoffen en, indien nodig, de tussenproducten of andere bestanddelen daarvan ...” weggelaten.

3.7. In de Engelse versie van artikel 36 (1) is per abuis de term „products” i.p.v. „procedures” gebruikt.

3.8. De in meerdere artikelen [42 (1), 46 (d), 51 (3), 80 (a)] gebruikte term „personeel” dient te worden vervangen door de technisch meer correcte term „inspecteur(s) (1)”.

3.9. In sommige taalversies wordt de idee van een „gemachtigde of bevoegde persoon” (2) niet gehanteerd en is alleen sprake van een persoon die gemachtigd is geneesmiddelen aan het publiek af te leveren (art. 82).

3.10. De term „guidelines” wordt in sommige versies niet zoals gebruikelijk met „richtsnoeren” maar met „richtlijnen” vertaald, hetgeen ten onrechte de indruk kan wekken dat zij van hogerhand kunnen worden opgelegd.

3.11. In de Engelse versie van artikel 85, dat gaat over rechtstreekse verstrekking aan het publiek van geneesmiddelen, is een fout gemaakt: dit kan uiteraard alleen worden toegestaan voor andere dan verkoopbevorderende doeleinden (dus „non promotional purposes”).

3.12. In artikel 96 (b) van de Engelse versie wordt de term „prescribing agent” gebruikt in de plaats van „prescriber”, dat aan de basistekst en het courante gebruik beantwoordt.

3.13. In sommige taalversies worden in artikel 103 (a) termen gebruikt die de functie van degene die verantwoordelijk is voor de medisch-wetenschappelijke informatie, niet correct omschrijven; de Commissie dient er dan ook op toe te zien dat

(1) In de Nederlandse versie is er in de eerste drie vermelde artikelen sprake van „personeel”, in het laatst vermelde artikel van „met inspectie belaste ambtenaren”, nvdv.

(2) In de Engelse versie: „a person authorized or entitled”.

de gebruikte termen overeenkomen met de benamingen die thans in de verschillende lidstaten voor deze beroepsbeoefenaar gangbaar zijn.

3.14. In de Engelse versie van artikel 112 is er sprake van een „person responsible for marketing a medicinal product” i.p.v. een „marketing authorization holder” (dus de term die ook in de referentietekst is terug te vinden).

3.15. In de Engelse versie van de bijlage I, deel 2 D 1, derde alinea, staat abusievelijk „method or preparation” i.p.v. „method of preparation”.

3.16. In de Italiaanse versie van bijlage I, deel 4 B 1.2, tweede alinea, wordt nog de term „procedure di attuazione” („procedure van inwerkingstelling”) gebruikt i.p.v. „tecniche adottate”, zoals in de bijgewerkte versies.

3.17. In de Italiaanse versie van bijlage I, deel 4 F 1, wordt „de behandeling van de controlegroepen” onjuist vertaald met „il controllo delle prove”. Ook in de andere taalversies moet daarom worden nagegaan of de vertaling van deze uitdrukking overal klopt.

3.18. Het Comité stelt vast dat in sommige taalversies de verwijzingen naar andere artikelen niet kloppen (b.v. in de Engelse versie van art. 33 wordt verwezen naar art. 34 i.p.v. naar 32 en in de Italiaanse versie van art. 55 naar art. 55 i.p.v. naar 54). De hele tekst moet dus ook formeel opnieuw worden gecontroleerd.

3.19. In sommige versies staat in de plaats van „en/of” alleen maar „of” (b.v. in de artt. 41 (a), 59 (a), 71 (1, derde streepje) en 115 van de Italiaanse versie), hetgeen van invloed kan zijn op de betekenis en bijgevolg op de latere omzetting in nationale wetgeving. Ook om deze reden is een formele herziening van de hele tekst aan te bevelen.

3.20. Ten slotte ontbreekt nog de verwijzing naar artikel 12, derde alinea, van Richtlijn 92/28.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI



## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Werkdocument van de Commissie ‘Elektriciteit uit duurzame bron en de interne markt voor elektriciteit’”

(1999/C 368/03)

Op 16 april 1999 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 5 oktober 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Morgan.

Tijdens zijn 367e zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober) heeft het Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Het Comité is ingenomen met het werkdocument van de Commissie; dit is het eerste substantiële initiatief na de publicatie van het Witboek „Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen”<sup>(1)</sup>. (Het is ook een goede zaak dat de Commissie haar werkdocument „Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen (communautaire strategie en actieplan) — aanloopcampagne”, SEC(1999) 504, heeft gepubliceerd).

1.2. In het werkdocument dringt de Commissie vooral aan op harmonisatie van de interne elektriciteitsmarkt<sup>(2)</sup>. De Commissie wijst o.m. op het volgende: Het naast elkaar bestaan van verschillende steunregelingen zal waarschijnlijk tot handels- en concurrentiedistorsies leiden. Duurzame energiebronnen zullen de komende jaren onvermijdelijk een belangrijker rol in de EU gaan spelen, gezien de in Kyoto gedane toezeggingen. Het risico van marktverstoringen zal bijgevolg ook toenemen. Weliswaar is het versturende effect op handel en concurrentie dat wordt veroorzaakt door de verscheidenheid van steunregelingen nu nog relatief beperkt, gezien het geringe marktaan van elektriciteit uit duurzame energiebronnen in de EU, maar naar het zich laat aanzien zal de negatieve invloed daarvan zich de komende jaren aanzienlijk sterker doen gelden.

1.3. Gezien de geliberaliseerde energiemarkt houdt deze harmonisatie de Commissie terecht bezig. De EU-doelstellingen kunnen het best worden verwezenlijkt als voor elke technologie een aparte steunregeling geldt.

### 2. De aanpak van de Commissie: fundamentele opties

2.1. In het Commissiedocument staan de volgende doelstellingen van de Gemeenschap en de lidstaten:

<sup>(1)</sup> Witboek voor een communautaire strategie en een actieplan, COM(97) 599 def.; ESC-advies: PB C 214 van 10.7.1998.

<sup>(2)</sup> Richtlijn 96/92 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, PB L 27 van 30.1.1997; ESC-advies: PB C 73 van 15.3.1993.

— De invoering van een regelgevend kader dat (i) rationeel en efficiencybevorderend is (en aldus kostenverlaging en innovatie in de hand werkt), (ii) stabiel is (d.w.z. niet voortdurend gewijzigd wordt) en (iii) effectief zorgt voor een flinke groei van de elektriciteitsproductie uit duurzame bronnen.

— Een geleidelijke invoering van die regelgeving, zodat de tot op heden geboekte vooruitgang in het gebruik van duurzame energie niet in gevaar gebracht wordt en de essentiële milieudoelstellingen worden gehaald.

— Forse inspanningen van alle lidstaten in de hele Gemeenschap om de penetratie van duurzame energie op alle markten in de EU te vergroten, hetgeen zal leiden tot schaalvoordelen, vooral wat de productiekosten betreft, en zo kostenverlagend zal werken.

— Een aantal maatregelen om de toegang van duurzame elektriciteit tot de interne elektriciteitsmarkt te vergemakkelijken. Die maatregelen, die door alle lidstaten dienen te worden genomen, zouden er b.v. naar moeten streven dat de planologische en bestuurlijke voorschriften en die voor de aansluiting op het net de groei van duurzame elektriciteit in de EU zo weinig mogelijk beperkingen opleggen.

2.2. Het Comité gaat in grote lijnen akkoord met deze doelstellingen. Een stabiel kader is van essentieel belang. De Commissie behandelt twee opties voor de ontwikkeling van regelgeving:

2.2.1. Optie 1: Geleidelijke totstandbrenging van een interne markt door toepassing van de bepalingen van het Verdrag

Deze optie houdt in dat elke lidstaat zelf kan blijven kiezen voor de steunregeling die het best afgestemd is op de situatie;

de bepalingen van het Verdrag, met name inzake staatssteun, blijven echter onverkort van toepassing. De volgende argumenten pleiten voor deze optie:

- De fysische omstandigheden die voor de ontwikkeling van duurzame elektriciteit van belang zijn, variëren sterk van lidstaat tot lidstaat. Er is iets voor te zeggen om niet zozeer pro-actieve maatregelen ten behoeve van een interne markt op dit gebied in te voeren, maar elke lidstaat de maatregelen te laten nemen die het best op de situatie zijn afgestemd.
- Zoals al is opgemerkt, is een pluspunt van een regeling met vaste prijzen dat het gebruik van duurzame elektriciteit daarmee snel zou kunnen uitstijgen boven het uiterst lage peil waarop het nu in de meeste EU-landen staat.

### 2.2.2. Optie 2: Pro-actief tot stand brengen van een interne markt door middel van communautaire actie

Dit zou betekenen dat er een elementair communautair kader wordt vastgesteld, waarschijnlijk in de vorm van een richtlijn. De lidstaten moeten er dan voor zorgen dat na een bepaalde overgangperiode hun directe steunregelingen voor duurzame elektriciteit aan een aantal basiseisen voldoen, en wel zodanig dat de verschillende regelingen voldoende compatibel zijn, zodat er werkelijke handel en concurrentie kan ontstaan.

2.3. Het Comité voelt het meest voor optie 2 en onderbouwt dit in paragraaf 5.

## 3. De aanpak van het Comité: nadruk op technologie

3.1. Gezien de enorme verschillen tussen de diverse technologieën zou er voor elke duurzame technologie een apart regelgevingskader moeten komen.

3.2. De ene lidstaat is veel beter in staat gebruik te maken van de diverse technologieën dan de andere. Daarom zouden de lidstaten eerst hun eigen mogelijkheden op dit gebied in kaart dienen te brengen.

3.3. In het werkdocument gaat de Commissie vooral in op de diverse regelgevingsmechanismen waarvan de lidstaten gebruik kunnen maken om ervoor te zorgen dat er in de

toekomst meer elektriciteit met behulp van duurzame energie wordt opgewekt. Deze mechanismen gaan echter voorbij aan de enorme juridische, culturele en technologische veranderingen die nodig zijn om het programma uit te kunnen voeren. Uiteindelijk zal de ontwikkeling van duurzame energie afhangen van de vraag of er in de maatschappij — zowel de bevolking als planologen — een draagvlak voor bestaat. Hierbij zou een belangrijke rol kunnen zijn weggelegd voor de lidstaten en de Unie: deze kunnen onderwijsprogramma's coördineren, zodat de bevolking goed in staat is een keuze te maken tussen lokale milieueffecten en andere milieueffecten zoals het broeikaseffect.

3.4. Hoewel de Commissie dus terecht streeft naar efficiënte handel en concurrentie, zouden voorstellen voor harmonisatie op de elektriciteitsmarkt van de Gemeenschap altijd voor elke technologie afzonderlijk moeten worden beoordeeld.

3.5. Allereerst dient de ontwikkeling van de nodige duurzame opwekkingscapaciteit te worden bevorderd. Tegelijkertijd moet de regelgeving voor elke technologie geharmoniseerd worden om schaalvoordelen op de interne markt mogelijk te maken.

3.6. Verder is O&O van essentieel belang voor elke technologie. In het kader van het vijfde OTO-kaderprogramma<sup>(1)</sup> kan steun worden verleend, maar deze moet dan wel gericht verdeeld worden en dus goed op elke technologie worden afgestemd.

3.7. Om het effect van de diverse technologieën zo groot mogelijk te maken moeten bij de ontwikkeling hiervan tegelijkertijd bijbehorende energiebesparingsplannen worden uitgewerkt. In de regelgeving dient hiermee rekening te worden gehouden.

### 3.8. De belangrijkste technologieën

Uit onderzoek blijkt dat de belangrijkste technologieën stuk voor stuk met verschillende problemen te kampen hebben en dat ook bij de aanpak van deze problemen enige harmonisatie op haar plaats is.

#### 3.8.1. Wind

Vergunningen van lokale overheden zijn van essentieel belang voor de ontwikkeling van windparken. Landelijke, regionale en lokale overheden moeten het verlenen van vergunningen voor de opwekking van elektriciteit uit windenergie stroomlijnen. Ook dient gezorgd te worden voor steun van de milieulobby. Contracten voor aansluiting op het elektriciteitsnet moeten geharmoniseerd worden, en hetzelfde geldt voor de maatregelen die bij een onderbreking van de elektriciteitstoevoer dienen te worden genomen.

<sup>(1)</sup> „Vijfde OTO-kaderprogramma (1998-2002) — specifieke programma's”; ESC-advies: PB C 407 van 28.12.1998, blz. 123.

### 3.8.2. Biomassa

Er is al diverse malen op gewezen dat de lidstaten en de Unie ervoor moeten zorgen dat elektriciteitsopwekking door middel van biomassa een plaats in het GLB krijgt. Gezien de productietijd van bepaalde gewassen moeten landbouwers, elektriciteitsopwekkers en netbeheerders degelijke contracten met elkaar afsluiten. Ook dient aandacht te worden besteed aan het beheer en de organisatie van processen die verband houden met de opwekking van de elektriciteit uit bosbouwproducten. In ieder geval moet erop worden toegezien dat het land gezond en vruchtbaar blijft.

3.8.2.1. Om de invoering van WKK (warmtekrachtkoppeling)<sup>(1)</sup> in complexen die met duurzame energie werken, te stimuleren zou moeten worden bekeken of vergunningen voor uitbreidingen van de industrie of voor uitbreidingen in steden en voorsteden niet gemakkelijker verstrekt kunnen worden.

### 3.8.3. Zonne-energie

De exploitatie van zonne-energie blijft zich in technisch opzicht voortdurend ontwikkelen. Voor deze exploitatie zijn wel planning- en bouwverordeningen en dwarsverbanden met energie-efficiëntieprogramma's nodig.

### 3.8.4. Kleine waterkrachtcentrales

De Commissie sluit waterkrachtprojecten van meer dan 10 MW uit van steunverlening. Dit zou als ongunstig gevolg kunnen hebben dat wordt afgezien van de aanleg van nieuwe waterkrachtcentrales van meer dan 10 MW. Het voornemen van de Commissie maakt een arbitraire indruk en zal waarschijnlijk leiden tot onnodige marktverstoringen. Om voor steunverlening in aanmerking te komen zouden projectontwikkelaars er bijvoorbeeld toe kunnen worden gebracht grote projecten op te delen in eenheden van minder dan 10 MW. Wil de EU-doelstelling van 12 % meer duurzame energie verwezenlijkt worden, dan zijn mogelijk meer waterkrachtprojecten nodig. Grotere projecten zullen zeker planning- en milieuproblemen met zich meebrengen. De financiering in kwestie mag echter alleen dienen ter vergoeding van de extra kosten die in vergelijking met conventionele elektriciteitscentrales worden gemaakt.

3.9. *Bij elke technologie moet daarom een aantal zaken aandacht krijgen*

#### 3.9.1. Vergunningen

Elke technologie heeft zo haar eigen kenmerken. De Unie zou er bij de lidstaten op moeten aandringen om duidelijke, betrouwbare kaders tot stand te brengen die voor alle betrokken partijen — ontwikkelaars, planners en inspecteurs — als richtsnoer kunnen dienen. Een mogelijkheid zou bijvoorbeeld zijn dat de lidstaten in bepaalde gebieden de kosten voor aansluiting op het elektriciteitsnet verlagen, zodat duurzame technologieën er een grotere kans van slagen hebben.

(1) Zie ook: Een communautaire strategie voor de bevordering van warmtekrachtkoppeling (WKK) en het wegnemen van belemmeringen voor de ontwikkeling ervan (COM(97) 514 def.); ESC-advies: PB C 157 van 25.5.1998.

### 3.9.2. Prijzen

De kostprijs van elektriciteit en/of warmte verschilt per technologie. Dit werkt ook door in eventuele subsidies, vooral omdat de tarieven voor elektriciteit per duurzame technologie zullen verschillen.

### 3.9.3. Staatssteun

De ontwikkeling van alle betrokken technologieën is tot dusverre zwaar gesubsidieerd. De overheid zal nog veel moeten investeren en sturing moeten geven voordat duurzame elektriciteit volledig concurrerend is. Voor de verdere ontwikkeling van de interne elektriciteitsmarkt lijkt voor elke technologie gecoördineerde staatssteun nodig.

### 3.9.4. Aansluiting op het net

Deze kwestie verschilt per technologie. De twee belangrijkste zaken zijn de afstand waarover de aansluiting moet worden gerealiseerd (windparken liggen vaak afgelegen) en de mogelijkheid dat de toevoer van energie (bijvoorbeeld wind) wordt onderbroken. Deze toevoer kan enorm uiteenlopen; waterkrachtcentrales verschillen nogal van kleinschalige zonnecollectoren. Het Comité is voor open, transparante methoden voor aansluiting op het net en voor standaardregels voor de aansluiting van duurzame elektriciteit.

### 3.9.5. Termijnen

Voordat een project echt goed op gang komt en economisch rendement oplevert, kunnen zich bij elke technologie specifieke contractkwesties voordoen.

## 4. Toekomstige kwesties

### 4.1. Prijsopties

#### 4.1.1. Definities

De Commissie probeert duurzame elektriciteit zo te definiëren dat subsidies alleen terechtkomen bij producenten die hier ook werkelijk behoefte aan hebben. Het Comité beschouwt het gebruik van de energiebronnen in kwestie graag als van een veel bredere duurzame strategie. De definitie van duurzame energiebronnen zou daarom alle bronnen van duurzame warmte en kracht moeten omvatten. Financiële steunregelingen zijn alleen van toepassing op duurzame elektriciteit; steun zou daarom ook uitsluitend verleend moeten worden als er behoefte aan bestaat. Hiervoor kan worden gezorgd als voor elke technologie een aparte regeling geldt.

#### 4.1.2. Subsidies/vaste prijzen

Het gebruik van gegarandeerde prijssubsidies en aankoopverplichtingen tegen vaste prijzen heeft in sommige landen geleid tot een groot aantal duurzame projecten en aanbieders van producten de nodige steun verleend. Er zijn echter wel relatief hoge kosten mee gemoeid. Als gevolg van prijssubsidies blijkt het vooral moeilijk om te zorgen voor afnemende kosten. De Commissie heeft aangetoond dat deze aanpak niet automatisch ten goede komt aan efficiency en duurzaamheid. Worden niet langer subsidies verleend, dan blijkt het aantal nieuwe projecten te dalen.

#### 4.1.3. Groene tarieven

Groene tarieven vallen op een concurrerende markt niet uit de toon; distorsies als gevolg van subsidies worden erdoor vermeden. Bovendien wordt de consument zo bewust van het indirecte effect dat hij op het milieu heeft. Verder staat concurrerende tarieven borg voor een grotere efficiency. Toch kan de acceptatie van groene tarieven door de consument problemen opleveren.

#### 4.1.4. Certificaten voor duurzame energie

In het geval van subsidies of vrijstellingen van energieheffingen is een bepaalde vorm van toezicht, inclusief een certificatiesysteem, van essentieel belang. Op die manier kunnen de lidstaten van de Unie namelijk beter in de gaten houden hoeveel „duurzame” elektriciteit wordt geproduceerd en tegelijkertijd een mechanisme opzetten dat in de toekomst de handel eventueel ten goede zal komen.

4.1.4.1. Gekoppeld aan een quotum voor duurzame energie zou een certificatiesysteem leiden tot meer internationale handel in deze vorm van energie en een situatie creëren waarin voor alle betrokken partijen dezelfde voorwaarden gelden. Het stimuleert de bouw van installaties op de beste locaties en maakt bij het verwezenlijken van doelstellingen een grotere flexibiliteit mogelijk. Voor zo'n systeem zijn wel enige regelgeving en een centrale registratie nodig. De investeringsrisico's voor projectontwikkelaars kunnen hoger uitvallen.

#### 4.1.5. Aanbestedingen, b.v. de „Non Fossil Fuel Obligation” (NFFO) in de VK

Aanbestedingsprocedures komen de efficiency ten goede, leiden tot lagere prijzen en tot marktconvergentie. Diverse technologieën hebben baat bij partiële aanbestedingsprocedures (zie par. 3.9.2). Contracten die gelden voor de lange termijn (maar wel duidelijk zijn opgesteld) maken het projectontwikkelaars mogelijk om over de hoogte van rentelasten te onderhandelen met financiële instellingen, die nog weinig te maken hebben gehad met zulke nieuwe (en in hun ogen financieel risicovolle) technologieën. Een succesvolle aanbestedingsprocedures betekent echter niet automatisch dat planologische diensten toestemming geven voor de uitvoering van de betrokken projecten (zie par. 3.9.1). Hierdoor is het moeilijk om besluiten te nemen m.b.t. het elektriciteitsnet (zie par. 3.9.3).

#### 4.2. Uitvoeringscriteria

Uitgaande van bovenstaande analyse is het Comité van mening dat een gefaseerd in te voeren EU-stelsel uiteindelijk aan de volgende criteria moet voldoen:

##### 4.2.1. Interne concurrentie

Om enige kostenefficiency te bereiken, zou er een bepaalde vorm van interne concurrentie tussen producenten van duurzame energie moeten zijn.

##### 4.2.2. Concurrerende kosten

Steunverlening voor een bepaalde technologie moet altijd afgebouwd worden, zodat deze uiteindelijk financieel gezien op eigen benen kan staan. Aanbestedingsprocedures zorgen hier automatisch voor. Bij andere procedures zouden speciale regels kunnen worden toegepast.

4.2.2.1. De hoogte van subsidies voor duurzame energie zou moeten worden afgezet tegen de kosten die gemoeid zijn met andere manieren om de CO<sub>2</sub>-uitstoot terug te dringen. De steunverlening voor duurzame energie mag uiteraard niet uit de hand lopen.

##### 4.2.3. Tijdslimieten voor de financiering van projecten

Deze dragen bij aan een voortdurende verbetering van de technologieën en komen bovendien een gerichte besteding van middelen aan veelbelovende technologieën ten goede. Ook bij afzonderlijke projecten mogen subsidies alleen dienen ter vergoeding van de extra kosten die in vergelijking met conventionele elektriciteitscentrales worden gemaakt.

##### 4.2.4. Nadruk op veelbelovende technologieën

De nadruk moet worden gelegd op duurzame technologieën die de meeste kans hebben om op de korte of middellange termijn met conventionele technologieën te concurreren. Opties voor de langere termijn zouden binnen het vijfde kaderprogramma moeten worden onderzocht.

##### 4.2.5. Open toegang

Om een zo groot mogelijk marktaandeel kunnen verwezenlijken, mogen potentiële investeerders en/of exploitanten nooit van steunregelingen worden uitgesloten. Commerciële en industriële energiegebruikers en vooral grootverbruikers van energie zouden moeten worden aangemoedigd om te investeren in duurzame energiesystemen waarmee zij in hun eigen behoefte aan kracht, warmte, koeling en klimaatbeheersing kunnen voorzien.



#### 4.2.6. Zo weinig mogelijk bureaucratie

Om verspilling van financiële middelen te voorkomen moet de steunverlening niet-bureaucratisch en transparant zijn.

#### 4.2.7. Aansluiting op het net en uitbreiding hiervan

Er bestaat duidelijk behoefte aan geharmoniseerde, open en transparante methoden voor aansluiting op het net en aan standaardregels voor de aansluiting van duurzame elektriciteit. De regels voor de aansluiting van duurzame elektriciteit zouden gelijk moeten zijn aan de regels voor elektriciteit die op een andere manier is opgewekt. Opwekkers van duurzame elektriciteit zouden net als iedereen moeten betalen voor de door de beheerder van het net geleverde diensten. Een aansluiting zou b.v. niet moeten worden gesubsidieerd door andere gebruikers van het net of door de netbeheerders zelf. Integendeel, de ware kosten zouden moeten uitmaken van de totale te subsidiëren projectkosten. Netbeheerders zouden de extra kosten die zij maken (b.v. administratie, netwerkstudies en uitbreidingen) vergoed moeten kunnen krijgen.

### 5. Conclusie

5.1. In haar conclusies stelt de Commissie de volgende twee vragen:

- ten eerste, is communautaire actie in de vorm van een richtlijn of een ander initiatief nodig om de doelstellingen van de EU op dat gebied te verwezenlijken?
- ten tweede, als dit het geval is, voor welke aanpak moet dan worden gekozen?

5.2. Het antwoord van het Comité op de vraag voor welke aanpak moet worden gekozen houdt verband met de twee in 2 beschreven opties.

- wat optie 1 betreft, is het Comité voor de geleidelijke invoering van een interne markt. Deze aanpak heeft echter weinig kans van slagen als niet voor elke technologie een voor de hele markt geldend regelgevend kader wordt ontwikkeld.
- in dat geval is ook een versie van optie 2 nodig. Er is veel te zeggen voor de pro-actieve totstandbrenging van een

aantal aparte steunregelingen voor bepaalde technologieën. Dit zou de interne markt voor elke technologie dichterbij brengen, voorzover deze er al blijk van heeft gegeven om tot op zekere hoogte op eigen benen te kunnen staan (zie par. 4.2.4).

5.3. Welk instrument de Commissie ook kiest om de doelstellingen van optie 2 te verwezenlijken, dit zal op zichzelf nooit genoeg zijn om ervoor te zorgen dat het marktaan van duurzame energie in 2010 12 % bedraagt. Om dat te bereiken, zijn ook de in par. 5.4, 5.5 en 5.6 beschreven maatregelen nodig.

5.4. Nog steeds moet onderzocht worden welke bijdrage elke technologie in de hele Unie kan leveren om deze doelstelling van 12 % in 2010 te verwezenlijken.

5.5. Voor de Unie, de lidstaten en de betrokken sectoren komen de volgende maatregelen in aanmerking om deze niet geringe doelstelling te verwezenlijken:

- de lidstaten en de Commissie moeten zich buigen over een eventuele aanpassing van het GLB;
- de lidstaten moeten zorgen voor planologische regels en processen die in overeenstemming zijn met de technologische doelstellingen;
- met de steunverlening in het kader van het vijfde kaderprogramma moeten de Unie en de betrokken sectoren door de lidstaten geselecteerde technologische prioriteiten uitvoeren;
- de lidstaten en de Commissie moeten voorwaarden voor contracten en prijzen formuleren en aldus toewerken naar een interne markt voor elke technologie;
- de Unie en de betrokken sectoren moeten voor elke technologie technische normen uitwerken, zodat de interne markt dichterbij kan worden gebracht;
- de lidstaten moeten zorgen voor publiciteit en voorlichting over duurzame energie. Dit is van groot belang voor de vraag naar en de acceptatie van duurzame warmte en kracht.

5.6. In overeenstemming met alle bovenstaande opmerkingen moeten de Unie en de lidstaten ter verwezenlijking van hun doelstellingen op het gebied van energie-efficiency hun bouwverordeningen herzien en de ontwikkeling van WKK, zonne-energie en fotovoltatische energie stimuleren.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*  
*van het Economisch en Sociaal Comité*  
B. RANGONI MACHIAVELLI

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de energierendementseisen voor voorschakelapparaten voor fluorescentielampen”

(1999/C 368/04)

De Raad heeft op 8 oktober 1999 besloten, overeenkomstig de bepalingen van de artt. 175 en 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap om het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 oktober 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bernabei.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e Zitting (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Het onderhavige Commissievoorstel is onderdeel van de strategie ter verbetering van het rendement van voor de eindverbruiker bestemde elektrische apparatuur. De bedoeling ervan is te voldoen aan de doelstellingen van het energiebeleid, nl. die van bevoorradingscontinuïteit, instandhouding van het concurrentievermogen en milieubescherming.

1.2. De Commissie houdt hiermee vast aan de aanpak die erin bestaat dat bij wege van richtlijnen (bv. de Richtlijn van 1992 inzake huishoudelijke cv-ketels en die van 1996 inzake koelkasten voor huishoudelijk gebruik), dan wel door middel van door onderhandelingen tot stand gekomen vrijwillige overeenkomsten (zoals die voor televisietoestellen, videorecorders, en wasmachines) minimale rendementseisen worden vastgelegd. Het Comité heeft hierover al advies uitgebracht<sup>(1)</sup>.

1.3. De Commissie acht minimumeisen onontbeerlijk ter vergroting van de efficiëntie van voorschakelapparatuur voor fluorescentielampen en heeft iedere mogelijkheid onderzocht om met het bedrijfsleven tot een convenant te komen voor een geleidelijke afschaffing van voorschakelapparatuur met een laag rendement. De Europese fabrikanten vrezden echter dat het door hen opgegeven marktaandeel dan onmiddellijk zou worden ingenomen door invoerproducten. Daarom moet de voorkeur worden gegeven aan harmonisatie van algemeen op de Europese markt toegepaste minimumeisen, temeer daar op die manier handelsbelemmeringen worden voorkomen.

1.4. Er bestaat algemene overeenstemming over de noodzaak om de doelstellingen van de milieuconferentie van Kyoto na te komen. Die doelstellingen met het oog op de terugdringing van het gebruik van broeikasgassen betekenen voor de EU dat de emissies tussen 1990 tot 2010 met 8 % moeten worden verminderd: de Commissie voert aan dat ook in dat opzicht de toepassing van de voorgestelde minimumrendementseisen voor voorschakelapparaten van fluorescentielampen een significante stap in de goede richting is, ook al zal het effect ervan op het elektriciteitsverbruik „zich betrekkelijk langzaam manifesteren” (minder dan 5 % van het voor 2010 verwachte totale elektriciteitsverbruik van circa 111 TWh/j).

1.5. Volgens de Commissie moet daarom het gebruik worden bevorderd van voorschakelapparatuur met lage verliezen, oftewel die van de typen A en B in het 47 klassen en 4 hoofdtypen tellende classificatiestelsel van de Europese vereniging van fabrikanten van verlichtingsapparatuur (CELMA). Type D van dat stelsel zou in een eerste fase van minder dan een jaar geleidelijk uit de Europese markt moeten worden gehaald, waarna in een tweede fase ook type C zou moeten verdwijnen. Voor die tweede fase wordt gedacht aan een overgangsperiode van vier jaar.

### 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité heeft reeds bij herhaling, en voor het laatst in zijn advies over de Mededeling van de Commissie „Energie-efficiëntie in de Europese Gemeenschap — op weg naar een strategie voor het rationeel gebruik van energie”<sup>(2)</sup>, gewezen op het belang van door onderhandelingen tot stand gekomen vrijwillige overeenkomsten („convenanten”) en benadrukt dat „in het algemeen een positieve benadering (het beste werkt), waarbij fabrikanten van zuinige, uit opnieuw te gebruiken elementen bestaande (elektrische huishoudelijke) apparaten worden beloond.” Daarnaast heeft het er al in zijn advies over de Richtlijn betreffende koelkasten op aangedrongen dat de Commissie zich inzet voor een actieve rol van bedrijfsleven en consument bij de beoordeling van de resultaten en de eventuele uitwerking van een tweede reeks energierendementseisen.

2.2. Het Comité stemt in met de doelstellingen en algemene strekking van het richtlijnvoorstel, ook al had het, gezien de complexiteit van deze materie, er de voorkeur aan gegeven als een en ander in de vorm van vrijwillige overeenkomsten met het bedrijfsleven zou worden geregeld.

2.3. Gezien de (door de Commissie zelf vermelde) massale invoer van voorschakelapparatuur, de uitsluiting uit het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn van voor de uitvoer bestemde (al dan niet in verlichtingsapparatuur gemonteerde)

<sup>(1)</sup> PB C 155 van 21.6.1995, blz. 18; PB C 102 van 18.4.1991, blz. 46.

<sup>(2)</sup> cf. Advies van het Comité over de Mededeling van de Commissie „Energie-efficiëntie in de Europese Gemeenschap — op weg naar een strategie voor het rationeel gebruik van energie” (COM(1998) 246 def.), PB C 407 van 28.12.1998; cf. initiatiefadvies van het Comité over „Beleidsmaatregelen op het gebied van rationeel energiegebruik van de Unie en de kandidaat-lidstaten”, PB C 407 van 28.12.1998.



voorschakelapparaten, en de mogelijke gelijktijdige aanwezigheid van CE-markering krachtens andere Richtlijnen, wijst het Comité er met klem op dat in iedere lidstaat doeltreffende marktcontroles en adequate systemen voor toezicht en kwaliteitsgarantie moeten worden ingevoerd ten einde, met onmiddellijke ingang en op gezette tijden, de Europese producenten tegen oneerlijke concurrentie en handel in niet-conforme voorschakelapparatuur te beschermen.

2.4. Die overgangsperioden moeten volgens het Comité worden gezien als het absolute minimum voor aanpassing en omschakeling van de productielijnen en de noodzakelijke nieuwe taakverdeling op gebieden als nieuwe technologie, onderzoek en vorming van het personeel. Bij ontstentenis van adequate communautaire instrumenten voor financiële ondersteuning, opleiding en voorlichting ten behoeve van de sector verlichtingsapparatuur, maar ook van alle overige sectoren die belang hebben bij verbeterde minimum-energie-eisen, moet voor negatieve gevolgen voor het concurrentievermogen worden gevreesd.

2.5. Het Comité vindt ook dat de energierendementseisen nauwkeurig genoeg moeten zijn om in de nationale wetgeving te kunnen worden omgezet in handhaafbare verplichtingen volgens de regels van de „nieuwe aanpak” van het normaliseringsbeleid. Daarnaast hecht het zijn goedkeuring aan de conformiteitsbeoordelingsprocedure op basis van een „eigen beoordeling”, waardoor verplichte typeconformiteitskeuringen door externe instanties niet nodig zijn.

2.6. De producenten moeten grote inspanningen leveren om aan hoge veiligheids- en kwaliteitsnormen te voldoen en om steeds geavanceerdere technologieën toe te passen, zonder overigens bepaalde soorten technologie af te stoten. Daar zouden ter compensatie concretere en zichtbaardere inspanningen tegenover moeten staan — naar het voorbeeld van het Amerikaanse „Green Lights Program” — in de vorm van sensibiliseringsprogramma's, steun voor demonstratie van innoverende technologie (B.A.T.), voorlichtings- en educatieve campagnes, meer zichtbaarheid van de communautaire inspanning in het kader van de kernactiviteiten van het Vijfde kaderprogramma voor OTO, de integratie van de doelstellingen van deze normaliseringsactiviteiten in het overige beleid aan de vraagzijde (bv. bouwproducten, overheidsopdrachten, voorschriften inzake milieu-effectrapportage), maar ook in de promotie-activiteiten m.b.t. de inspanningen van de EU op de wereldmarkt, en een slagkrachtig beleid ter stimulering van de wereldwijde toepassing van de EU-normen.

### 3. De problematiek t.a.v. derde landen en de kandidaat-lidstaten („externe dimensie”)

3.1. In de VS vallen de minimale energierendementseisen voor fluorescentielampen onder de federale Wet op het energiebeleid („Energy Policy Act”) van 24 oktober 1992. Deze wet heeft er in drie jaar toe geleid dat drie soorten lampen (F40, F96, F96/HO), die niet langer aan de federale normen [d.w.z. de LPW- en CRI-waarden<sup>(1)</sup>] voldeden, uit de handel zijn verdwenen.

3.1.1. Amerikaanse fabrikanten mogen al sinds november 1995 geen fluorescentielampen meer produceren, invoeren of verkopen die niet aan de federale normen voldoen. Voorts worden zij aangemoedigd om zich in te zetten voor overname van die normen op buitenlandse markten, vooral in Azië en Latijns Amerika.

3.1.2. Daarnaast heeft het federale bureau voor milieu-bescherming (EPA) eind 1990 het „Green Lights”-steunprogramma gelanceerd. Grootverbruikers van elektriciteit, energieproducenten, distributiebedrijven, producenten en distributeurs van lampen hebben zich vrijwillig bij dit programma aangesloten: de aangesloten partijen hebben toegezegd zich aan een tijdschema ter verbetering van de energie-efficiëntie van verlichtingsapparatuur te zullen houden en ontvangen steun in de vorm van voorlichting met het oog op de bewustmaking van het publiek en de promotie van hun producten. Door de grote marktexpansie zijn de kosten van de diverse onderdelen sterk gedaald en is de prijs van elektronische voorschakelapparaten in vijf jaar meer dan gehalveerd.

3.1.3. Ten slotte heeft het EPA op 28 juni 1999 ook nog een actie gelanceerd voor een betere bescherming van volksgezondheid en milieu tegen kwikbesmetting. De bedoeling is de consumenten te stimuleren om op vrijwillige basis fluorescentielampen en andere gangbare producten die giftige stoffen bevatten en anders op stortplaatsen en in verbrandingsovens terecht komen, in te leveren met het oog op de recyclage ervan.

3.1.4. Het Comité vindt dat in Europa zo spoedig mogelijk een soortgelijk programma moet worden goedgekeurd als het Amerikaanse „Green Lights Program”. Hierop wordt momenteel bij het GCO gestudeerd. Het is immers belangrijk dat een omvattend en samenhangend actiekader wordt gecreëerd ter bevordering van de milieuveiligheid van het recyclageproces van giftige stoffen, met name kwik in fluorescentielampen. Een dergelijk programma zou ten goede komen aan energie-efficiëntie en milieubescherming, maar ook aan het concurrentievermogen van de Europese producenten.

3.2. Even belangrijk is het voor het Comité dat de „externe dimensie” van het richtlijnvoorstel in aanmerking wordt genomen, vooral in het geval van de kandidaat-lidstaten, die momenteel de nodige voorbereidingen treffen om de technische normen van de interne markt te kunnen toepassen en zelf veel — zij het qua efficiëntie zeer ondermaatse — verlichtingsapparatuur produceren. De in die landen vereiste aanpassing zou moeten worden verwezenlijkt door overdracht van technologie, gebruikmaking van de pré-toetredingsfondsen en het Phare-programma en uitbreiding van het SAVE II-programma met het oog op het creëren van bestuurlijke capaciteit en het organiseren van bewustmakingsacties t.a.v. de voorgestelde maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie.

3.3. Soortgelijke promotie-activiteiten zouden moeten worden geïntegreerd in de programma's voor samenwerking met en bijstand aan de Euro-mediterrane partnerlanden, Mercosur en Latijns Amerika, maar ook in de instrumenten voor samenwerking met de ACS-landen en in de initiatieven voor Azië.

(1) Resp. „Lumens per Watt” en „Color rendering Index”.

## 4. Bijzondere opmerkingen

### 4.1. Toepassingsgebied

4.1.1. Een voorschakeling kan niet los van het verlichtingsapparaat in werking worden gesteld (en gaat dus pas ààn als de lamp wordt aangezet). Daarom dient volgens het Comité te worden verduidelijkt of en in hoeverre de voor voorschakelapparaten en de producenten daarvan geldende limieten en verplichtingen ook gelden voor de verlichtingsapparaten waarin deze voorschakelapparaten zijn gemonteerd. Die verduidelijking is noodzakelijk om een behoorlijk markttoezicht te kunnen organiseren, o.a. ook met het oog op de verlichtingsapparatuur die in de EU wordt ingevoerd.

4.1.2. De diverse taalversies van de voorgestelde tekst vertonen verschillen. Daarom moeten alle versies op het Engels worden geijkt. Zo komt de in de tweede alinea van de Engelse versie van art. 1 gebezigde uitdrukking „to be exported”, die in de Nederlandse versie door „die bestemd zijn voor uitvoer uit de Gemeenschap” is vertaald, naar behoren overeen met de realiteit in de productieketen van verlichtingsapparatuur. De dienovereenkomstige uitdrukking in art. 3 c) zou, omwille van homogeniteit en samenhang, op dezelfde manier moeten worden vertaald.

4.1.3. De uitsluiting van voorschakelapparaten uit het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn moet volgens het Comité niet alleen gelden voor voorschakelapparaten die als zodanig worden uitgevoerd, maar ook voor voorschakelapparaten die worden verkocht aan een producent van voor uitvoer bestemde verlichtingsapparaten.

4.1.4. De in de tweede alinea van art. 1 geformuleerde uitsluiting moet het bepaalde in art. 3 c) (de uitdrukking „die bestemd zijn voor uitvoer uit de Gemeenschap”) onverlet laten.

### 4.2. CE-markering en conformiteitsbeoordeling

4.2.1. Het Comité acht het belangrijk dat de toepassingsbepalingen voor CE-markering in de artt. 3, 5 en 6 worden verduidelijkt t.a.v.:

- de naleving van de „nieuwe aanpak”-richtlijnen die van toepassing zijn op voorschakelapparaten of op verlichtingsapparaten waarin een voorschakeling is gemonteerd;
- de aanpassing van de methoden voor de conformiteitsverklaring aan die van de andere Richtlijnen betreffende voorschakelingen (Richtlijn elektromagnetische compatibiliteit 89/336 en 93/68) en verlichtingsapparaten (Laagspanningsrichtlijn 73/23 en 93/68 en Richtlijn elektromagnetische compatibiliteit 89/336 en 93/68).

### 4.3. Termijnen

4.3.1. In het licht van de op de markten opgedane ervaringen met de toepassing van de vorige Richtlijnen waarin de „nieuwe aanpak” is gevolgd en de lering die daaruit kan worden

getrokken, is het volgens het Comité uiterst belangrijk dat wordt gezorgd voor een zo homogeen mogelijke en gefaseerde overgang op het gehele EU-grondgebied van het huidige op het nieuwe systeem.

4.3.2. Zo zou het volgens het Comité met name goed zijn als

- de termijn voor het aannemen van de nodige bepalingen door de lidstaten (art. 8, lid 1) van één jaar tot achttien maanden wordt verlengd;
- daaruit de logische consequentie wordt getrokken dat ook de termijn waarna bepaalde voorschakelapparaten niet meer in de handel mogen worden gebracht (art. 8, lid 1, tweede alinea), moet worden verlengd;
- een extra termijn van twaalf maanden wordt ingelast voordat het verbod op ingebruikname van bepaalde voorschakelapparaten van kracht wordt (art. 2, lid 1), om te voorkomen dat distributiebedrijven en producenten van verlichtingsapparatuur waarin de voorschakelapparaten waarover deze richtlijn gaat, zijn gemonteerd, met hun voorraden blijven zitten;
- ook een extra termijn van twaalf maanden wordt ingelast om de gelegenheid te geven voor het opmaken van voorraden wanneer de tweede reeks van toegestane maximumwaarden voor het opgenomen vermogen van kracht wordt (art. 9, lid 1).

### 4.4. Toezicht

4.4.1. Het Comité vestigt de aandacht op het belang dat consumenten en producenten hechten aan effectieve garanties voor de snelle invoering van doeltreffend markttoezicht op het gehele EU-grondgebied na de omzetting van de voorgestelde richtlijn in nationale wetgeving.

4.4.2. Het uitblijven van het nodige toezicht zou volgens het Comité al betrekkelijk gauw (binnen een paar maanden) zeer schadelijk kunnen worden voor de sector, niet alleen vanuit het oogpunt van de productie, maar ook voor de werkgelegenheid.

### 4.5. Steunmaatregelen

4.5.1. Volgens het Comité moet in het richtlijnvoorstel een aparte, twintigste „overweging” worden opgenomen waarin wordt gewezen op de wenselijkheid om, naast de structurele en EIB-maatregelen en de relevante OTO- en energieprogramma's, steun- en promotiemaatregelen te treffen ten behoeve van alle actoren in de sector die belang hebben bij innovatie en technologische herstructureringen om zich aan de nieuwe EU-regels inzake energie-efficiëntie te kunnen aanpassen.

## 5. Conclusies

5.1. Afsluitend legt het Comité de Commissie, het Europees parlement en de Raad de volgende aanbevelingen voor:

- alhoewel het Comité instemt met doelstelling en algemene strekking van het onderhavige richtlijnvoorstel, gaat zijn voorkeur uit naar de formule van op vrijwillige basis gesloten overeenkomsten (convenanten) vanwege de complexe wisselwerkingen tussen de verschillende voorgestelde bepalingen en de „nieuwe aanpak”-richtlijnen die op de sector van toepassing zijn;

- gezien de omvangrijke uitvoer van losse en in verlichtingsapparaten gemonteerde voorschakelingen, moet worden gezorgd voor een adequate verenigbaarheid tussen doelstellingen inzake energie-efficiëntie, werkgelegenheid, internationaal concurrentievermogen en milieubescherming;
- vooral met het oog op een derde reeks eisen voor een nog hoger energierendement, is het volstrekt noodzakelijk dat een samenhangend kader wordt gecreëerd voor de ontwikkeling van een geïntegreerd productbeleid (IPP: energie-efficiëntie, levenscyclusbeheer, gebruik van potentieel gevaarlijke stoffen, consumentenbescherming);
- het is beslist noodzakelijk dat het toepassingsgebied van het richtlijnvoorstel wordt verduidelijkt door voor te schrijven dat de verplichtingen die voor voorschakelapparaten gelden, ook van toepassing zijn op verlichtingsapparaten waarin die voorschakelapparaten zijn gemonteerd; bovendien moet worden gezorgd voor coördinatie met de relevante richtlijnen t.a.v. het gebruik van EC-markering, en moeten de termijnen voor de omzetting en toepassing van de richtlijn zodanig worden aangepast dat een en ander op homogene wijze en gefaseerd plaatsvindt;
- tegenover de grote inspanningen die van de betrokken sectoren worden gevraagd, moeten concrete en zichtbare maatregelen staan in de vorm van programma's voor bewustmaking van het publiek, voorlichting en educatie, integratie van de relevante doelstellingen inzake energie-efficiëntie in de verschillende vormen van intern (overheidsopdrachten, bouwmaterialen enz.) en extern beleid (uitbreidingsonderhandelingen, samenwerking met en bijstand aan de Euro-mediterrane partnerlanden, Mercosur, Latijns Amerika, ACS-landen en Azië).

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

---

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot wijziging van Beschikking 91/666/EEG betreffende de vorming van communautaire reserves van mond- en klauwzeervaccins”**

(1999/C 368/05)

De Raad heeft op 8 september 1999 besloten, overeenkomstig art. 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 september 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Donnelly.

Tijdens zijn 367e Zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 105 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

### 1. Inhoud van het Commissievoorstel

1.1. Communautaire maatregelen voor bestrijding van mond- en klauwzeer voorzien in een noodvaccinatie indien de ziekte een grote uitbreiding neemt.

1.2. Bij Beschikking 91/666/EEG van de Raad van 11 december 1991<sup>(1)</sup> heeft de Gemeenschap besloten tot de vorming van communautaire reserves van mond- en klauwzeervaccins en antigeenbanken aangewezen in vier verschillende plaatsen. Sedert de vaststelling van deze beschikking hebben twee van de vier antigeenbanken die waren aangewezen om een deel van de communautaire reserve van mond- en klauwzeer antigeen aan te houden, hun verbintenis om deze diensten aan de Gemeenschap te leveren, opgezegd<sup>(2)</sup>.

1.3. Het kan in de toekomst noodzakelijk zijn om de antigeenreserves op korte termijn en, in ieder geval, zonder onnodig tijdverlies, over te brengen naar passende lokalen in de Gemeenschap. Er wordt een wijziging van de bovengenoemde beschikking voorgesteld om adequaat op de distributiebehoeften of de noodzaak van een overbrenging van de communau-

taire reserves van mond- en klauwzeerantigeen naar andere opslagplaatsen te kunnen reageren. De aanwijzing van de twee betrokken antigeenbanken is geschrapt en de Commissie zal in de toekomst aanvullende plaatsen aanwijzen na het advies van het Permanent Veterinair Comité te hebben ingewonnen (overeenkomstig de procedure van artikel 10 van de beschikking).

### 2. Beoordeling van het voorstel

2.1. De bescherming van de gezondheidstoestand van het vee in de Europese Unie is van het grootste belang. Het voorstel van de Commissie vormt een nieuwe juridische grondslag voor een effectievere en directere bestrijding van mond- en klauwzeer, waaraan duidelijk behoefte bestaat.

2.2. Het gevaar van mond- en klauwzeer, dat overigens niet alleen binnen de Europese Unie maar ook in naburige regio's en landen zoals in Noord-Afrika en Turkije op grote schaal voorkomt, kan de noodzaak doen ontstaan om direct te handelen en de distributie of verplaatsing van de communautaire reserves van mond- en klauwzeerantigeen mogelijk te maken. Het Comité ondersteunt om deze reden het voorstel van de Commissie dat voorziet in de toepassing van de procedures van het Permanent Veterinair Comité ten aanzien van de communautaire antigeenreserves.

<sup>(1)</sup> PB L 368 van 31.12.1991, blz. 21-25.

<sup>(2)</sup> The Institute for Animal Health (Pirbright, Verenigd Koninkrijk) en Bayer AG (Keulen, Duitsland).

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI



## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van de eigen middelen van de Europese Unie”

(1999/C 368/06)

Op 3 augustus 1999 heeft de Raad overeenkomstig artikel 262 van het EEG-Verdrag besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité was belast, heeft op 29 september 1999 advies uitgebracht (rapporteur: de heer Cal).

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 367e Zitting op 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 109 stemmen vóór en 1 tegen bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Met het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van de eigen middelen van de Europese Unie, dat in juli 1999 door de Commissie werd gepresenteerd, wordt gevolg gegeven aan de besluiten van de Europese Raad van Berlijn op 24 en 25 maart 1999 ten aanzien van de financiering van de Europese Unie in de periode 2000-2006.

1.1. De belangrijkste besluiten van de Raad ten aanzien van de eigen middelen luiden:

- verlaging van de maximale BTW-afdracht (van 1 % naar 0,75 % in 2002 en 2003 en naar 0,5 % vanaf 2004);
- verhoging van het door de lidstaten als inningskosten ingehouden percentage van de zogenoemde „traditionele eigen middelen” (van 10 % naar 25 %);
- technische aanpassingen van de correctie voor begrotingsonevenwichtigheden ten behoeve van het Verenigd Koninkrijk (ter neutralisatie van de gevolgen van deze besluiten van de Europese Raad en met het oog op de toekomstige kosten van de uitbreiding);
- verlaging van de bijdrage van Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Zweden aan de financiering van de Britse correctie tot 25 %;
- het verzoek aan de Commissie om zich te buigen over de werking van het stelsel van eigen middelen, met inbegrip van de effecten van de uitbreiding, de Britse correctie en de korting op het aandeel van de vier bovenvermelde lidstaten in de financiering hiervan, waaronder het vraagstuk van de invoering van nieuwe autonome eigen middelen voor de EU vóór 1 januari 2006.

2. Het Comité heeft zich reeds over deze problematiek gebogen in het initiatiefadvies van 24 en 25 maart 1999 over „De financiering van de Europese Unie”<sup>(1)</sup>, dat werd opgesteld met het oog op de Europese Raad van diezelfde datum. In dit advies beaamde het Comité dat sommige voorstellen, zoals het aanboren van nieuwe eigen inkomstenbronnen, wellicht op enige weerstand zouden stuiten en hechtte het zijn goedkeuring aan een aantal van de maatregelen die op de agenda van

de Europese Raad stonden en thans in het voorstel voor een besluit van de Raad aan de orde komen, te weten: een algemener gebruik van BNP-middelen en een verlaging van het maximale BTW-percentage, verhoging van het door de lidstaten als inningskosten ingehouden percentage van de zogenoemde „traditionele eigen middelen” en aanpassing van de Britse correctie met het oog op de financiering van de uitbreiding.

2.1. Gezien het feit dat de kosten en het tijdstip van de uitbreiding nog niet met zekerheid kunnen worden vastgesteld, heeft het Comité in zijn advies over „De financiering van de EU” verklaard dat de problematiek van de eigen middelen tegen 2006 opnieuw moet worden bestudeerd, mede in verband met de begrotingsonevenwichtigheden van bepaalde lidstaten. Daarom is het Comité verheugd over het door de Raad aan de Commissie gerichte verzoek om de werking van het stelsel van de eigen middelen aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

2.2. De noodzaak van een dergelijk nieuw onderzoek dringt zich op wanneer men de huidige begrotingsonevenwichtigheden analyseert en de uitgaven in verband met de uitbreiding — die „schromelijk worden onderschat” — doorberekent naar de diverse begrotingslijnen.

2.3. Maar de belangrijkste kwestie die het Comité in zijn advies ter discussie stelde is het feit dat de maatregelen niet toereikend worden geacht om te garanderen dat het stelsel van eigen middelen „billijk, doorzichtig, kostendoelmatig en eenvoudig” is, zoals de Europese Raad bekleemde. Voor de nieuwe situatie die door de uitbreiding ontstaat, moet er vanaf 2005/2006 — wanneer de eerste kandidaatlidstaten zullen toetreden — een algemene regeling komen, waarvan de spil wordt gevormd door het nieuwe stelsel van eigen middelen, en waardoor het mogelijk wordt een directe link te leggen tussen de nationale welvaart (uitgedrukt in BNP per hoofd van de bevolking) en het nettosaldo van elke lidstaat. Zulks impliceert dat de eigen middelen de Europese Unie in staat moeten stellen haar huidige rol te blijven spelen en te versterken.

2.3.1. Grafisch gezien mag de curve van dit mechanisme niet boven die van de nettosaldi komen te liggen.

<sup>(1)</sup> PB C 138 van 18.5.1999.

Het directe verband tussen beide variabelen zou niet moeten worden uitgedrukt door een lijn, maar door een bandbreedte rond een lijn. Het correctiemechanisme zou dan in werking moeten treden wanneer het nettosaldo van een lidstaat buiten de genoemde bandbreedte valt en in belangrijke mate afwijkt van dat van de andere lidstaten met hetzelfde welvaartsniveau. Het verband tussen enerzijds begrotingsonevenwichtigheden — gemeten in relatie tot het BNP per hoofd van de bevolking — en anderzijds operationele begrotingssaldi, zou moeten worden uitgedrukt via een formule die jaarlijkse aanpassingen van de bijdrage aan de begroting mogelijk maakt. In beginsel zouden de overeengekomen mechanismen een schommelingsmarge moeten bevatten waarbij het gemiddelde over een periode van langer dan een jaar wordt genomen. Deze marge moet groot genoeg zijn om tot een beter evenwicht tussen stabiliteit en voorspelbaarheid van de uitgaven te komen en de nettosaldi te corrigeren zodra deze buiten de aanvaarde mate

van afwijking vallen. Zo worden jaarlijkse veralgemeende correcties voorkomen.

2.4. Het Comité is van mening dat het verslag over „de werking van het stelsel van eigen middelen en, in het bijzonder, de gevolgen van de uitbreiding van de Unie voor de financiering van de begroting” (artikel 9 van het voorstel voor een besluit van de Raad), dat de Commissie vóór 1 januari 2006 moet uitbrengen, voorafgegaan moet worden door een uitgebreid debat binnen alle instellingen en lidstaten over de financiële autonomie van de Europese Unie, het afgenomen relatieve belang van de traditionele eigen middelen en de vraag of de eigen middelen voldoende zijn om de rol van de Europese Unie te versterken. Dit uitgebreide debat moet leiden tot een brede consensus, die het de Commissie gemakkelijker zal maken met concrete voorstellen te komen.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

---



**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene agentia op het werk (zesde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG)”**

(1999/C 368/07)

De Raad heeft op 17 mei 1999 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 september 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer ETTY.

Het Comité heeft tijdens zijn 367e zitting (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Het Comité is het in grote lijnen met de Commissie eens dat de EU-wetgeving eenvoudiger en duidelijker moet worden zonder dat aan de bescherming afbreuk wordt gedaan. Dit geldt vooral voor de soms grote wirwar van voorschriften die betrekking hebben op de veiligheid en gezondheid op de werkplek.

2. De huidige wetgeving zal door de codificatie niet ingrijpend veranderen.

3. Op 1 april 1987 besloot de Commissie dat tot codificatie van voorschriften moet worden overgegaan uiterlijk nadat deze voor de tiende maal zijn gewijzigd; dit is een minimumregel. De Richtlijn over carcinogene agentia van 1990<sup>(1)</sup> was nog maar één keer gewijzigd toen de Commissie op 8 april 1999 haar voorstel publiceerde. Intussen is deze Richtlijn op 29 april 1999 voor de tweede maal gewijzigd.

Met de codificatie van besluiten kan het best worden begonnen op beleidsterreinen waar de behoefte aan duidelijkheid het grootst is. De Commissie moet zien te voorkomen dat een situatie ontstaat waarin codificatievoorstellen bijna onmiddellijk worden gevolgd door een nieuw wijzigingsvoorstel.

Het Commissievoorstel houdt verband met de werkingssfeer van de Richtlijn. Aanvankelijk bood deze werkwijzen alleen bescherming tegen stoffen die op EU-niveau zijn geïdentificeerd. Na de eerste wijziging had de Richtlijn ook betrekking op stoffen die door andere officiële instanties als kankerverwekkend worden aangemerkt.

De voorbereidingen om als onderdeel van de codificatie een tweede wijziging door te voeren, blijken vereenvoudigd te zijn. Het valt dan ook te verwachten dat het nieuwe voorstel binnenkort zal worden goedgekeurd.

4. Het Comité kan zich volledig vinden in het voorstel.

5. Op het beleidsterrein in kwestie is het de eerste keer dat een dergelijk voorstel onder de aandacht van het Comité wordt gebracht. Daarom wil het Comité graag meer in het algemeen zijn licht laten schijnen over de codificatie van wetgeving op het gebied van de veiligheid en gezondheid op het werk:

— lopen de te codificeren besluiten inzake bescherming van werkwijzen en burgers uiteen, dan dienen steeds de bepalingen die de veiligheid en gezondheid op het werk het meest ten goede komen, van toepassing te blijven (zie pt. 2);

— bevatten de besluiten in kwestie ontheffingen (bijvoorbeeld uitgesloten sectoren), dan moeten de betrokken EU-diensten en -instanties zich onmiddellijk buigen over de vraag of deze nog altijd gerechtvaardigd zijn; vervolgens dienen snel conclusies getrokken en uitgevoerd te worden;

— codificatie moet de wetgeving niet alleen duidelijker en toegankelijker voor de doorsnee EU-burger maken, maar is ook van belang voor de regeringen, parlementen en sociaal-economische belangengroeperingen in vooral de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten. In dit verband pleit het Comité eens te meer voor nauwere samenwerking met de organisaties en instanties die zich in deze landen bezighouden met de veiligheid en gezondheid op het werk;

— codificatie is niet alleen een zaak van D.-G. V, maar in belangrijke mate ook van de juridische diensten van de Commissie. Niettemin verzoekt het Comité de Commissie nogmaals erop toe te zien dat D.-G. V over genoeg middelen en mankracht kan blijven beschikken om zijn taken naar behoren uit te voeren.

(1) Richtlijn 90/394/EEG, PB L 196 van 26.7.1990.

— Als de EU-wetgeving er dankzij de diverse codificaties inderdaad duidelijker en toegankelijker op wordt, zou D.-G. V na kunnen gaan of d.m.v. aanvullende besluiten

en maatregelen kan worden gezorgd voor een betere toepassing van de bestaande wetgeving.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over een „Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van de integratie van vluchtelingen”**

(1999/C 368/08)

De Raad heeft op 5 juli 1999 besloten uit hoofde van artikel 262 van het EU-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité om advies te vragen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 september 1999 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Zu Eulenburg.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór, en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

### 1. Algemene opmerkingen

Onderwerp van dit advies is een communautair actieprogramma ter bevordering van de integratie van erkende vluchtelingen of personen „die afhankelijk van de betrokken lidstaat een andere vorm van bescherming genieten op grond waarvan zij in het land kunnen blijven en bijgevolg als kandidaten kunnen worden beschouwd voor volledige assimilatie in de samenleving van de lidstaten” (zie blz. 3 van het voorstel). Op verzoek van het Europees Parlement heeft de Europese Commissie in december 1998 hiervoor een voorstel voor een besluit van de Raad ingediend.

Het Economisch en Sociaal Comité verheugt zich buitengewoon over het feit dat de Europese Commissie, op aandringen van het Europees Parlement, een „Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van de integratie van vluchtelingen” heeft voorgelegd. Het Comité steunt zowel de motivering als ook het voorstel zelf en beschouwt het actieprogramma als een noodzakelijk instrument om de positieve resultaten van de proefprojecten voor de toekomst niet alleen veilig te stellen maar ook voort te zetten, en daarmee op een samenhangende wijze op de uitdagingen te kunnen reageren, die de Europese Unie en de lidstaten met het oog op de integratie van vluchtelingen zijn aangegaan. Tegen deze achtergrond benadrukt het Comité hoe belangrijk het is dat het actieprogramma zo snel mogelijk na de beëindiging van de proefprojecten wordt opgezet en ervoor wordt gezorgd dat het zo snel mogelijk in werking treedt. Dat het programma een looptijd van 18 maanden heeft, is volgens het Comité absoluut noodzakelijk.

Het Comité kan dus in grote lijnen instemmen met het Commissievoorstel, en stelt daarop slechts enkele wijzigingen voor die hieronder worden uiteengezet en toegelicht.

#### 1.1. *Het steunkader van het voorgestelde actieprogramma*

1.1.1. De integratie van vluchtelingen die in de lidstaten een onderkomen en bescherming hebben gevonden, heeft in de Europese Unie de laatste jaren een grotere betekenis gekregen. In 1997 en 1998 werd op verzoek van het Europees Parlement onder begrotingslijn B3-4113 een aantal experimentele acties gefinancierd die gericht waren op het bevorderen van de integratie van vluchtelingen. Het actieprogramma dat hier ter discussie staat, werd op basis van de ervaringen met deze proefprojecten in december 1998 door de Commissie aangenomen.

1.1.2. De Commissie heeft op 13 januari 1999 bovendien een aanvullend voorstel voor communautaire maatregelen goedgekeurd om daarmee de vrijwillige repatriëring en opvang van vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers te ondersteunen (COM(1998) 733 def.). Dit voorstel is gebaseerd op werkzaamheden die in dezelfde periode onder de begrotingslijnen B5-803 en B7-6008 plaatsvonden.

1.1.3. Onder begrotingslijn B3-4113 heeft de begrotingsautoriteit van de Europese Unie voor het jaar 1999 5 miljoen euro uitgetrokken voor voorbereidende activiteiten met het oog op de integratie van vluchtelingen. Doel van deze activiteiten is de voorbereiding van de voorstellen die in het actieprogramma worden genoemd en de beoordeling van hun eventuele uitvoerbaarheid.

1.1.4. Indien het voorstel voor een actieprogramma in de loop van 1999 door de Raad wordt aangenomen, mag men ervan uitgaan dat het programma in het jaar 2000 operationeel zal zijn.

1.1.5. Het actieprogramma vormt de juridische grondslag voor de voortzetting van de activiteiten en moet voor een soepele overgang naar communautaire acties ter bevordering van de sociale integratie zorgen, daar uit hoofde van artikel 137 van het in Amsterdam gewijzigde EG-Verdrag op middellange termijn maatregelen ten gunste van vluchtelingen worden opgenomen in de communautaire actie ter bestrijding van sociale uitsluiting (blz. 4 van het voorstel).

1.1.6. Het voorgestelde actieprogramma dient dus een vlotte overgang tussen de voorbereidende werkzaamheden van het begrotingsjaar 1999 en de geplande communautaire acties ter bevordering van de sociale integratie tot stand te brengen en ervoor te zorgen dat de meerwaarde van reeds bestaande meerjarige projecten niet verloren gaat.

1.1.7. Een goedkeuring van het besluit had reeds in het eerste halfjaar van 1999 moeten plaatsvinden, maar kon tijdens het Duitse voorzitterschap niet worden gerealiseerd.

## 1.2. *Het steunbeleid en het actieprogramma*

1.2.1. Goedkeuring van het besluit door de Raad van de Europese Unie is vanuit het oogpunt van het steunbeleid in meer dan één opzicht welkom:

- de proefprojecten die onder begrotingslijn B3-4113 in 1998 en 1999 werden en gedeeltelijk nog worden uitgevoerd, hebben in alle lidstaten geleid tot de opbouw en/of verbetering van de structuren voor de integratie van vluchtelingen;
- in heel Europa zijn doeltreffende publiekscampagnes en integratienetwerken opgezet en NGO's hebben hun samenwerking ten gunste van vluchtelingen systematisch en doelgericht kunnen intensiveren<sup>(1)</sup>;

<sup>(1)</sup> Report on action taken on the selection of projects in 1998, Budgetline B3-4113 — Integration of refugees, The European Commission, DG V. Zie ook de informatie over de projecten „Join Force for Integration” van het Platform voor Samenwerking van het Europese Rode Kruis voor vluchtelingen, asielzoekers en migranten en „Task Force on Integration” van de Europese Vluchtelingenraad.

— de continuïteit van de steun dient met het oog op de duurzaamheid van het vluchtelingenverschijnsel en de resultaten van het project te worden gewaarborgd.

1.2.2. Een onderbreking op dit belangrijke werkterrein zou ertoe kunnen leiden dat de positieve aanzet die van de door de EU gesteunde projecten uitgaat, verloren gaat en dat in veel lidstaten op grond van gebrekkige nationale steunprogramma's geen financiële middelen voor een voortzetting van deze activiteiten worden gereserveerd.

1.2.3. Om deze redenen is voortzetting van de EU-steun noodzakelijk. Het actieprogramma dient daarom zo snel mogelijk aangenomen te worden, opdat zonder problemen van de voorbereidende werkzaamheden naar het actieprogramma kan worden overgeschakeld.

## 1.3. *Het integratiebeleid en het voorgenomen actieprogramma*

1.3.1. Het voorstel voor een besluit van de Raad voor een communautair actieprogramma ter bevordering van de integratie van vluchtelingen pleit voor een globale aanpak betreffende vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers (blz. 2). Het Europees Parlement heeft de Commissie verzocht om op basis van de reeds bestaande maatregelen een dergelijk programma uit te werken, dat nu in de vorm van twee elkaar aanvullende voorstellen beschikbaar is:

- een voorstel voor een gemeenschappelijk optreden dat maatregelen behelst inzake praktische steun voor de opvang en de vrijwillige repatriëring van vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers (uit hoofde van artikel K.3 van het EU-Verdrag) (COM(1998) 733);
- een voorstel voor een besluit van de Raad voor een communautair actieprogramma ter bevordering van de integratie van vluchtelingen (uit hoofde van artikel 235 van het EG-Verdrag) (COM(1998) 731).

1.3.2. „Personen die erkend zijn als vluchtelingen of, die afhankelijk van de betrokken lidstaat, een andere vorm van bescherming genieten op grond waarvan zij (...) als kandidaten kunnen worden beschouwd voor volledige assimilatie in de samenleving van de lidstaten” (blz. 3), vormen de doelgroep van de integratiemaatregelen die in het actieprogramma worden voorgesteld.

1.3.3. Het voorstel van de Commissie noemt als reden voor het opzetten van een actieprogramma ter bevordering van de integratie van vluchtelingen „de behoefte aan actie op Europees niveau als gevolg van het onder de bevolking groeiende besef dat vreemdelingenhaat, onvoldoende integratie en sociale uitsluiting fundamentele problemen zijn voor democratische samenlevingen” (blz. 3). Tevens worden de omvang van het vluchtelingenprobleem en de toenemende gevolgen daarvan voor de lidstaten onderstreept (ibidem).

1.3.4. De Commissie spreekt zich in haar voorstel uit voor specifieke integratiemaatregelen ten behoeve van vluchtelingen aangezien het hier om een bijzonder kwetsbare bevolkingsgroep gaat. Deze maatregelen dienen met het leven in ballingschap en in het bijzonder met de eerste integratiefase in het gastland rekening te houden.

1.3.5. Overdraagbaarheid, innovatie, participatie en partnerschap worden als de pijlers van het actieprogramma gezien. Partnerschap dient door middel van een multidimensionale aanpak gerealiseerd te worden op basis van samenwerking tussen twee of meer partners. Wat de participatie betreft, zijn de samenwerkingspartners verantwoordelijk voor de rechtstreekse deelname van vluchtelingen.

1.3.6. Het Europese karakter van het programma moet zorgen voor een synergie-effect en de overdracht van ervaringen en goede praktijken en die aan de ene kant in een Europese context meer rendement opleveren dan in een zuiver nationaal kader, maar die aan de andere kant niet onder bestaande EU-programma's vallen. Dergelijke maatregelen, die een brug kunnen slaan naar „mainstream“-acties ter bevordering van de integratie, vallen op dit moment niet rechtstreeks onder andere communautaire steunmaatregelen van de Commissie, zoals die tegen racisme en sociale uitsluiting of van de structuurfondsen (blz. 4).

1.3.7. Het voorstel van de Europese Commissie is sinds de indiening ervan op 16 december 1998 door verschillende Europese en nationale organen besproken. In de commissie „Vrijheden en rechten van de burgers, justitie en binnenlandse zaken“ van het Europees Parlement werd op 18 maart 1999 gedebatteerd over de verschillende EU-maatregelen op het terrein van asiel en migratie. Met het oog op de komende ratificatie van het Verdrag van Amsterdam legden de leden van het Comité de nadruk op het feit dat het hier om een zuiver Europees werkterrein gaat omdat het immigratie- en asielbeleid voortaan onder de competentie van de Gemeenschap zouden gaan vallen. Op basis van een rapport van Europees Parlementslid Zimmermann werd de instelling van een vergelijkend onderzoek naar de situatie van vluchtelingen in de EU-lidstaten voorgesteld. Het Europees Parlement plant bovendien op middellange termijn de oprichting van een „Europees Vluchtelingenfonds“ waarbij alle in de EU-begroting opgenomen begrotingslijnen op dit terrein in één begrotingslijn worden samengevoegd. Op deze wijze moeten acties en de toekenning van financiële middelen op het gebied van de vluchtelingenproblematiek worden gestroomlijnd<sup>(1)</sup>.

1.3.8. Tijdens het Duitse voorzitterschap van de Raad werd in de herziene „Richtlijn voor een Europese strategie inzake migratie“ (laatste versie d.d. 23 juni 1999) gewezen op het belang van integratie van personen uit derde landen, inclusief erkende vluchtelingen. „De integratie van personen uit derde landen die legaal en voor langere tijd woonachtig zijn in één van de lidstaten, inclusief zij die een vluchtelingenstatus hebben, is van het grootste belang. De Europese Raad is zich bewust van het feit dat het Europese continent gekenmerkt wordt door migratiebewegingen (...) en wijst erop dat het de taak van de Europese Unie en haar lidstaten is om zich blijvend in te zetten voor de integratie van personen uit derde landen die voor langere tijd in Europa verblijven“<sup>(2)</sup>. In dit document wordt eveneens de noodzaak onderstreept van een allesomvattende, geïntegreerde strategie van het Europese migratie- en asielbeleid.

<sup>(1)</sup> Vgl. News Report van 18.3.1999 van het Europees Parlement.

<sup>(2)</sup> Nota van de Voorzitter aan het Strategisch Comité voor Immigratie, Grenzen en Asiel, Doc. Nr. 8815/99 ASIM 23, Brussel, 23 juni 1999.

#### 1.4. *Beoordeling van de mogelijke gevolgen van het actieprogramma voor het integratiebeleid*

1.4.1. Het voorstel voor een actieprogramma vormt een belangrijke pijler van het Europese communautaire asiel- en migratiebeleid. Het is zeer zeker niet alleen vanuit het oogpunt van NGO's die werkzaam zijn op het terrein van de vluchtelingen hulp toe te juichen, dat vluchtelingen nu als een uiterst kwetsbare bevolkingsgroep met specifieke behoeften aan integratie beschouwd worden en de Europese Unie de politieke wil tot uitdrukking heeft gebracht om deze integratie te bevorderen. Dit is des te belangrijker daar migratie- en vluchtelingenstromen zeker geen tijdelijk, maar veeleer een permanent verschijnsel zijn, dat onder andere voor de lidstaten een duurzame uitdaging vormt. Het voorstel van het Europees Parlement voor de oprichting van een „Europees Vluchtelingenfonds“ waarin alle relevante begrotingslijnen worden samengevoegd, verdient tegen deze achtergrond bijzondere aandacht.

1.4.2. Het is onder andere de bedoeling van het Commissie-voorstel, de Europese bereidheid om vluchtelingen op te nemen te stimuleren. Tegen deze achtergrond is het niet op zijn plaats om van een „toenemende omvang van de vluchtelingenproblematiek“ (zie blz. 4) te spreken.

1.4.3. De uitdagingen die ontstaan doordat de Europese Unie en de lidstaten nu en in de toekomst, mogelijk in toenemende mate, vluchtelingen asiel zullen verlenen, rechtvaardigen een voortzetting van EU-steunmaatregelen.

## 2. **Voorstellen voor wijzigingen van en toevoegingen aan het voorstel voor een besluit van de Raad**

### 2.1. *Samenwerking en participatie*

2.1.1. Zoals reeds in de inleidende opmerkingen werd gezegd, dienen vluchtelingen volgens het voorstel van de Commissie rechtstreeks bij de uitvoering van het actieprogramma te worden betrokken. Organisaties en zelfhulpgroepen van vluchtelingen zouden daartoe actief bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten moeten worden ingeschakeld en aan het actieprogramma moeten deelnemen.

2.1.2. Voorstel: Punt 3.2 dient met de volgende zin te worden aangevuld: „Zelfhulpgroepen van vluchtelingen, maar ook andere migrantenorganisaties die zich inzetten voor de integratie van vluchtelingen, moeten actief als actoren bij de ontwikkeling, uitvoering en beoordeling van projecten worden betrokken. De samenwerking tussen alle betrokken organisaties die de participatiemaatschappij vertegenwoordigen dient dan ook te worden bevorderd.“

### 2.2. *Punt 2 van de Overwegingen*

2.2.1. Zoals reeds in de algemene opmerkingen werd vermeld, is het totale aantal vluchtelingen in heel Europa toegenomen; dat geldt echter niet voor alle lidstaten afzonderlijk. Vandaar het voorstel om deze uitspraak te nuanceren.

2.2.2. Voorstel: „... dat het aantal vluchtelingen in een aantal lidstaten in Europa de afgelopen jaren sterk is gestegen“.



### 2.3. Artikel 1

2.3.1. Door de vertraging die bij de goedkeuring van het actieprogramma en de invoering van de voorbereidende maatregelen voor de periode van 1 juli 1999 tot 1 juli 2000 is opgelopen, dient het tijdschema voor het actieprogramma te worden aangepast en de periode van 1 juli 2000 tot en met 31 december 2001 te omvatten.

2.3.2. De deelname van vluchtelingen aan het maatschappelijk leven in de lidstaten is een belangrijke wens van veel actoren op het gebied van de integratie van vluchtelingen. In dit artikel dient nadrukkelijker te worden gesteld dat het programma tot doel heeft bij te dragen „tot een doeltreffende integratie en een intensievere participatie in de samenleving van vluchtelingen in de lidstaten, onder andere door het verlenen van medewerking in netwerken (...)”.

### 2.4. Artikel 3 en 4 en punt 4 van de toelichting

2.4.1. De acties die onder punt 4 worden gepresenteerd, hebben op alle Europese niveaus betrekking. Van aanvragers wordt de bereidheid verwacht om in Europees verband samen te werken (acties II en III) of om op nationaal niveau grote multidimensionale projecten met een duidelijke Europese meerwaarde op te zetten (actie I). Hiermee kan in principe worden ingestemd. Eventuele benadeling van kleinere organisaties en instanties voor vluchtelingen hulp, vooral organisaties gericht op zelfhulp en hun nationale overkoepelende organen, moet zo worden tegengegaan, daar deze, zoals reeds gezegd, uitdrukkelijk bij de planning, ontwikkeling en uitvoering van Europese projecten betrokken of als verantwoordelijke instanties voor multidimensionale projecten aangewezen dienen te worden.

2.4.2. Voorstel: Actie I: In deze zin moet worden bevorderd dat de gelijke kansen bij de aanvraag óók voor kleinere organisaties door de deelname aan netwerken, worden gewaarborgd.

### 2.5. Artikel 6

2.5.1. Daar de integratie van vluchtelingen in veel lidstaten met behulp van speciale programma's en initiatieven van NGO's wordt ondersteund, zouden deze programma's en initiatieven hier voor zover mogelijk expliciet moeten worden genoemd.

2.5.2. Overeenkomstig de door de Commissie genoemde beginselen van samenwerking en participatie zouden ook zelfhulporganisaties van vluchtelingen als relevante samenwerkingspartners moeten worden vermeld.

2.5.3. Voorstel: „2. De Commissie werkt samen met instellingen en organisaties die werkzaam zijn op het gebied van de integratie van vluchtelingen, in het bijzonder met NGO's. Een versterkte participatie van zelfhulporganisaties van vluchtelingen is wenselijk”.

### 2.6. Artikel 7

2.6.1. In lijn met artikel 6 dienen een vertegenwoordiger van NGO's en een vertegenwoordiger van de sociale partners — uit de gelederen van het ESC — deel uit te maken van het hier voorgestelde comité. Het ESC is zich er echter van bewust dat het comitologiebesluit momenteel een uitbreiding van het geplande comité met ESC-leden uitsluit.

2.6.2. Voorstel: Toevoeging van de volgende zin aan de eerste paragraaf: „Bij de samenstelling van het comité dient de medewerking van vertegenwoordigers van NGO's en sociale partners te worden gegarandeerd”.

### 2.7. Artikel 8

2.7.1. Ter wille van de duidelijkheid zij hier gepreciseerd dat de te verlenen steun bedoeld is voor maatregelen die gericht zijn op de integratie van vluchtelingen.

2.7.2. Voorstel: Punt a als volgt aanvullen: „a) de algemene richtsnoeren voor de door de Gemeenschap te verlenen steun voor maatregelen die gericht zijn op de bevordering van de integratie van vluchtelingen”.

## 3. Conclusie

3.1. Het voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van de integratie van vluchtelingen verdient in zijn geheel ondersteuning. Het is vooral belangrijk aan te sturen op een vlotte goedkeuring van het besluit, zodat de steunverlening niet hoeft te worden onderbroken en de desbetreffende plannen voor het opzetten van projecten kunnen worden voortgezet. Alleen op deze manier kan worden gegarandeerd dat de reeds ontwikkelde structuren en de verworven inzichten ook in de toekomst hun vruchten afwerpen. Aangezien immigratie en integratie voor de Europese Unie en de lidstaten ook in de komende jaren een zeer belangrijk vraagstuk zullen vormen, zal het ESC dit programma aandachtig blijven volgen en aansturen op de invoering van adequate instrumenten ter bevordering van de integratie van vluchtelingen in de Europese Unie.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen”**

(1999/C 368/09)

De Raad heeft op 12 juli 1999 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 september 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Braghin.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 oktober 1999 tijdens zijn 367e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 53 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

**1. Inhoud en achtergrond van het voorstel voor een verordening van de Raad**

1.1. Het voorstel voor een verordening vloeit voort uit de in het Verdrag van Amsterdam opgenomen verplichting, het verdrag dat op 28 mei 1998 door de Raad is goedgekeurd en door de vertegenwoordigers van alle lidstaten is ondertekend, om te zetten in een communautair besluit.

1.2. De Commissie heeft de inhoud van het verdrag en het toelichtend verslag grotendeels overgenomen, maar daarbij wel de bepalingen die onverenigbaar zijn met de aard van het voorgestelde besluit en het raamwerk van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken ingevolge het Verdrag van Amsterdam, aangepast.

1.3. Er is voor een verordening gekozen, omdat op het gebied van de bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake de ontbinding van de huwelijksband en inzake de verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen, nauwkeurig geformuleerde en geharmoniseerde regels moeten worden toegepast. Een verordening is immers een geheel van precieze en onvoorwaardelijke bepalingen die rechtstreeks en overal op dezelfde wijze verbindend zijn. Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat het besluit binnen afzienbare tijd in werking treedt op een gelijke, bekende datum voor alle 12 lidstaten waar de nieuwe Titel IV van het EG-Verdrag wordt toegepast.

1.4. De materie valt onder de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken (art. 65) en onder de nieuwe Titel IV van het EG-Verdrag. Het besluit dient derhalve te worden goedgekeurd volgens de procedure van artikel 67, waarin is bepaald dat de Raad gedurende een overgangperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, met eenparigheid van stemmen besluit.

1.5. Met het voorstel wordt beoogd de internationaal-privaatrechtelijke regels van de lidstaten op het gebied van de rechterlijke bevoegdheid voor nietigverklaring van het huwelijk, echtscheiding, scheiding van tafel en bed en het gezag over de gemeenschappelijke kinderen te harmoniseren, en te zorgen voor een snelle en automatische erkenning en tenuitvoerlegging van de daarop betrekking hebbende beslissingen<sup>(1)</sup>, volgens een vereenvoudigde procedure.

(1) Onder de term „beslissing” vallen een groot aantal benamingen van meer technische en juridische aard, zoals arrest, vonnis of beschikking (zie art. 13). Het feit dat de nationale wetgevingen op dit stuk uiteenlopen, maakt het momenteel moeilijk een meer specifieke term te gebruiken, zoals bijvoorbeeld „beschikking”.

1.6. De verordening voorziet in een leemte in de werkings-sfeer van het verdrag van Brussel van 1968 — waarvan artikel 1 uitdrukkelijk bepaalde dat kwesties betreffende de staat van personen buiten de werkings-sfeer vallen — maar beperkt zich tot de hierboven (in par. 1.5) genoemde aspecten.

1.7. Teneinde de regels inzake jurisdictiegeschillen gelijk te trekken en de formaliteiten te vereenvoudigen, zodat de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen sneller en gemakkelijker verlopen, worden in Hoofdstuk II objectieve criteria vastgesteld inzake de rechterlijke bevoegdheid, onder meer t.a.v. de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen (in samenhang met echtscheidingszaken), de toetsing van de bevoegdheid en de ontvankelijkheid, de aanhangigheid en de voorlopige en bewarende maatregelen.

1.8. Ten behoeve van een vlottere erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen inzake echtscheiding, scheiding van tafel en bed of nietigverklaring van het huwelijk en ouderlijke verantwoordelijkheid, en om de weigeringsgronden zo beperkt mogelijk te houden, wordt in Hoofdstuk III het beginsel van automatische erkenning vastgelegd, alsmede de toegestane weigeringsgronden, een verbod op toetsing van de bevoegdheid van de rechter van de lidstaat van herkomst, een verbod op onderzoek van de juistheid, de tenuitvoerleggingsprocedure, de mededeling van de beslissing en het verzet tegen de beslissing (bevoegde rechterlijke instantie en hogere rechtsmiddelen).

1.9. De gemeenschappelijke bepalingen, overgangsbepalingen en algemene bepalingen hebben betrekking op de bescherming van de rechten van de verzoekende partij, de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de verordening na de datum van inwerkingtreding, de verhouding tot andere internationale verdragen en uitvoeringsovereenkomsten tussen lidstaten, en het eerbiedigen van de internationale verdragen (concordaten) tussen de Heilige Stoel en Portugal, Italië en Spanje.



1.10. Krachtens de slotbepalingen ziet de Commissie toe op de toepassing van de verordening, en kan zij na verloop van vijf jaar wijzigingen voorstellen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. De akte tot vaststelling van het verdrag dat op 28 mei 1998 door de Raad is goedgekeurd is het resultaat van een reeks voorstellen en projecten waarmee in 1994 een begin is gemaakt. Aangezien de Europese Unie zich in de tussentijd verder heeft ontwikkeld, hadden de voorstellen wel wat voortvarender mogen zijn, zowel wat het toepassingsgebied als wat de inhoud betreft, die nog meer op een werkelijke harmonisatie van het juridisch raamwerk gericht had kunnen zijn, in ieder geval wat de procedurele aspecten betreft. Hoewel de sociale, culturele en religieuze verschillen tussen de lidstaten en de nationale tradities dienen te worden beschermd, hebben de burgers van de EU steeds meer behoefte aan de garantie dat zij in alle lidstaten hun rechten kunnen doen gelden, met dezelfde waarborgen als voor de rechtbank in hun eigen land.

2.2. De keuze voor een verordening wordt volkomen gerechtvaardigd door de inhoud van het voorstel en het belang van een snelle goedkeuringsprocedure, met een zekere termijn en inhoud. Het Comité stelt overigens vast dat de werkingssfeer van de verordening bijzonder beperkt is, en hoopt dan ook dat het in november 1998 te Wenen goedgekeurde actieprogramma zal worden uitgevoerd<sup>(1)</sup>.

2.3. Het toepassingsgebied van de verordening is beperkt tot de procedures i.v.m. de bevoegdheid, erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen op het gebied van nietigverklaring van het huwelijk, echtscheiding, scheiding van tafel en bed en de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen.

2.3.1. Met het oog op de totstandbrenging van een homogene ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid voor alle burgers (art. 2 EG-Verdrag), is het zaak dat de uitvoeringsbepalingen m.b.t. dit delicate onderwerp zo snel mogelijk worden geharmoniseerd, in het bijzonder wat de termijnen (voor indiening van een verzoek, voor het instellen van hoger beroep enz.) betreft.

2.3.2. De harmonisering van de wetgeving, met het oog op de snelle afwikkeling van gerechtelijke procedures, zou één van de speerpunten van het communautaire beleid moeten zijn, en tevens tot alle andere procedures moeten worden uitgebreid en in een specifiek actieplan van de Commissie moeten worden opgenomen.

2.3.3. Het beginsel dat de zwakste partij moet worden beschermd dient met klem te worden benadrukt; daarom dient het toepassingsgebied van de verordening te worden uitgebreid

tot niet-gemeenschappelijke en geadopteerde kinderen, die des te meer dreigen te worden benadeeld vanwege het feit dat zij van de onderhavige verordening expliciet zijn uitgesloten. Het Comité hoopt dat een betere bescherming van de zwakste partijen in zowel de nationale als communautaire regelgeving wordt opgenomen.

2.3.4. Met betrekking tot de toepassing van de verordening wijst het Comité erop dat beschermende maatregelen nodig zijn om de belangen van minderjarige kinderen en de eerbiediging van hun grondrechten overeenkomstig het internationale recht te waarborgen. Het Comité baseert zich hierbij op de beginselen die het in zijn advies CES 976/98 van 2 juli 1998 heeft uiteengezet.

2.4. Het begrip „rechter” heeft enerzijds betrekking op alle terzake bevoegde rechterlijke instanties in de lidstaten, en anderzijds op administratieve autoriteiten wier bevoegdheid in sommige lidstaten is erkend. Hoewel zulks binnen het kader van dergelijke nationale regelingen legitiem is, heeft het Comité toch zijn bedenkingen: het hoopt dat wordt gezorgd voor homogeniteit van de rechterlijke instanties die bevoegd zijn voor dit soort delicate zaken, zodat de specialistische vakkennis van de betreffende rechters gegarandeerd is.

2.5. De invulling van het begrip „ouderlijke verantwoordelijkheid” verschilt van lidstaat tot lidstaat. Aangezien de bescherming van kinderen het hoogste goed is, dringt het Comité erop aan dat voor alle lidstaten gemeenschappelijke parameters worden vastgesteld, onder eerbiediging van sociale, culturele en religieuze verschillen tussen lidstaten en nationale tradities, om te voorkomen dat de burgers van de EU op dit delicate gebied niet overal dezelfde bescherming genieten. Dit aspect lijkt met name voor de toepassing van artikel 3 van absoluut belang.

2.6. In de verordening wordt voorbijgegaan aan de noodzaak, voor alle procedurefasen (peremptoire) termijnen vast te stellen bij de afloop waarvan officiële stukken ongeldig worden c.q. verjaard zijn; dit gaat ten koste van de rechtszekerheid, en vertraagt het verloop van de procedures. Gezien de delicate aard van de materie, hoopt het Comité dat in de verordening waar mogelijk termijnen worden aangegeven, en dat de bevoegde instanties verantwoordelijk worden gesteld voor de inachtneming daarvan.

2.7. De bepaling dat in spoedeisende gevallen voorlopige en bewarende maatregelen genomen kunnen worden (art. 12), is vanuit het oogpunt van de persoonlijke bescherming wel begrijpelijk, maar biedt overdreven veel ruimte aan het nationale recht, door tersluiks gebieden die niet rechtstreeks onder de verordening vallen erbij te betrekken. Het Comité acht het wenselijk dit artikel nauwkeuriger en restrictiever te formuleren, om te voorkomen dat het wordt misbruikt of de toepassing van de verordening ter discussie wordt gesteld. In ieder geval moet het recht van minderjarigen worden beschermd om te worden gehoord ingeval dringende maatregelen m.b.t. de ouderlijke macht noodzakelijk zijn.

2.8. Het zal ook de Commissie niet zijn ontgaan dat in de lidstaten partnerschappen niet steeds door een huwelijksvoltrekking worden geformaliseerd.

<sup>(1)</sup> Hierin wordt de Commissie opgedragen concrete voorstellen uit te werken t.b.v. de regelgeving inzake het instituut huwelijk en de bescherming van kinderen, en meer in het algemeen t.b.v. het huwelijksgoederenrecht in het privaatrecht.

Het Comité geeft de Commissie in ernstige overweging te onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om in het geval dat deze partnerschappen worden geëindigd en er beslissingen worden genomen inzake de verantwoordelijkheid van tot het gezin behorende kinderen, deze beslissingen eveneens automatisch erkend en ten uitvoer gelegd kunnen worden. Het verschil in behandeling dat nu zal optreden omdat dit voorstel uitsluitend op huwelijken betrekking heeft, verdient in het belang van de kinderen ons aller aandacht.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité acht het wenselijk enkele veranderingen in de tekst van de verordening voor te stellen, die gezien het technische karakter soms de vorm van wijzigingsvoorstellen hebben.

#### 3.2. Artikel 10, lid 1

Om de tekst nauwkeuriger te formuleren, met gebruik van goed omschreven juridische begrippen, zou het artikel als volgt moeten worden gewijzigd:

„Wanneer de verweerder niet verschijnt, is de bevoegde rechterlijke instantie verplicht haar uitspraak aan te houden indien vaststaat dat het stuk dat het geding inleidt of een gelijkwaardig stuk niet door verweerder is ontvangen, of dat de termijn voor verschijning korter was dan de door de wet vastgestelde termijn die nodig is om de verdediging degelijk te kunnen voorbereiden.”

#### 3.3. Artikel 12

De woorden „van een lidstaat” zijn te ruim; er zou dan ook een nauwkeuriger formulering moeten worden gekozen, zodat ondubbelzinnig duidelijk is voor wie deze bepaling is bedoeld.

#### 3.4. Artikel 15, lid 1, letter b)

De woorden „tenzij vaststaat dat hij ondubbelzinnig met de beslissing instemt” dienen te worden vervangen door „tenzij op overtuigende wijze vaststaat dat hij met de beslissing instemt”.

#### 3.5. Artikel 23

Ten behoeve van de rechtszekerheid en een vlot verloop van de procedure, acht het Comité het noodzakelijk om niet de uitdrukking „onverwijd” te gebruiken, maar een redelijke termijn te specificeren.

#### 3.6. Artikel 24

Om de inzet van eventuele rechtsmiddelen tegen een beslissing tot een bepaalde termijn te beperken, zou het artikel als volgt moeten worden gewijzigd:

„De op het verzoek gegeven beslissing wordt binnen een termijn van ... door de griffier ter kennis van de verzoeker gebracht, op de in de wetgeving van de aangezochte lidstaat bepaalde wijze, en wordt binnen een termijn van ... meegedeeld aan de persoon tegen wie de tenuitvoerlegging wordt gevraagd.”

#### 3.7. Artikel 25, lid 2

Om te voorkomen dat de laatste zin zo wordt geïnterpreteerd dat het lijkt alsof er andere redenen zijn waarom de termijn wél mag worden verlengd, dient deze zin te worden geschrapt, of de voorafgaande zin dient als volgt te worden gewijzigd:

„Indien deze persoon zijn gewone verblijfplaats in een andere lidstaat heeft dan die waar de beslissing houdende verlot tot tenuitvoerlegging is gegeven, belooft de termijn onafhankelijk van de afstand twee maanden en vangt deze aan op de dag ...”

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Negende jaarlijks verslag van de Structuurfondsen 1997”

(1999/C 368/10)

Op 29 april 1999 heeft het Economisch en Sociaal Comité besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 23, lid 3, van zijn Reglement van Orde, een advies op te stellen over het „Negende jaarlijks verslag van de Structuurfondsen 1997”.

De Afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 september 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Cal.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e Zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 80 stemmen vóór en 1 tegen bij 1 onthouding is goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Met dit jaarlijks verslag voldoet de Commissie aan de verplichting die haar bij Verordening van de Raad (EEG) nr. 2052/88, gewijzigd bij Verordening van de Raad (EEG) nr. 2081/93, betreffende de hervorming van de Structuurfondsen werd opgelegd. Op grond van artikel 16 moet de Commissie immers vóór 1 november van ieder jaar verslag uitbrengen over de vorderingen die bij de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de fondsen zijn gemaakt alsook over de wijze waarop de beschikbare middelen in het voorafgaande jaar zijn besteed. In artikel 31 van Coördinatieverordening (EEG) nr. 2082/93 wordt vermeld welke onderdelen het jaarverslag moet bevatten en wordt voorts bepaald dat „de Commissie elk jaar de op Europees vlak georganiseerde sociale partners over het structuurbeleid van de Gemeenschap moet raadplegen”.

1.2. Dit jaarverslag dient te worden gericht aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, zo wordt in ditzelfde artikel 16 bepaald. Het Comité stelt jaarlijks, na ontvangst van het verslag van de Commissie, een advies op waarin het zijn mening naar voren brengt. Hoewel het Comité de feiten in het verslag, dat betrekking heeft op een voorbije periode, geenszins kan beïnvloeden, hebben de adviezen van het ESC toch steeds weer aanleiding gegeven tot een vruchtbare gedachtewisseling met de Commissie over concrete aspecten van de aanwending van de Structuurfondsen. Het laatste hoofdstuk van de jaarverslagen handelt telkens over de „Dialogo tussen de instellingen”, waarin de Commissie de op- en aanmerkingen van het ESC, het Europees Parlement en sinds kort ook het Comité van de Regio's bespreekt.

1.3. Een schoolvoorbeeld van de invloed die deze vruchtbare vorm van raadpleging heeft, is de wijze waarop de inspraak van de economische en sociale partners op het gebied van de Structuurfondsen tot stand is gekomen, welke is vastgelegd in artikel 4 van de in 1993 gewijzigde kaderverordening. Tijdens de eerste jaren na de hervorming van de Structuurfondsen in 1988 heeft het Comité er steeds op gehamerd dat de economische en sociale partners op alle niveaus en in alle stadia van het proces moeten worden gehoord. Hoewel artikel 4 dit standpunt niet volledig onderschrijft, zijn de sociale partners sinds 1994 in alle lidstaten en op communautair niveau, zij het niet overal op dezelfde manier, bij de besluitvorming betrokken.

1.4. Gezien dit alles is het onbegrijpelijk dat het secretariaat van het ESC meedeelde dat de Commissie deze keer, voor de eerste maal sinds 1989, het Economisch en Sociaal Comité niet zou raadplegen over het negende jaarlijks verslag van de Structuurfondsen. Daarom heeft het Comité de initiatiefprocedure gestart en vanwege de procedurele, budgettaire en praktische complicaties die zulks teweeg brengt heeft het lang geduurd voordat de werkzaamheden konden aanvangen<sup>(1)</sup>.

1.5. Deze situatie valt nóg moeilijker te begrijpen wanneer men bedenkt dat het thema dat als een rode draad door het negende verslag loopt, de maatregelen ten behoeve van het MKB zijn, een sector die sterk vertegenwoordigd is in het Comité en waarover menig steekhoudend advies is uitgebracht om de aandacht van de Commissie te vestigen op de specifieke belangen van deze sector.

### 2. Jaarlijks verslag van de Structuurfondsen in 1997<sup>(2)</sup>

2.1. In 1997 is de tweede fase van de huidige programmeringsperiode ingegaan; het is het derde operationele jaar sinds de aanpassing van de Verordeningen in 1993. Vrijwel alle programma's waren toen al goedgekeurd, inclusief de communautaire initiatieven. Aan het einde van 1997 werden via in totaal 1026 programma's de maatregelen van de Structuurfondsen uitgevoerd: 580 in het kader van verschillende doelstellingen en 446 in het kader van de communautaire initiatieven.

2.2. Als gevolg van deze voortvarende gang van zaken is de achterstand die de voorgaande jaren bij de besteding van de middelen was opgelopen, ingehaald. Ook is deze besteding in overeenstemming met de financiële prognoses die in Edinburgh zijn vastgelegd. Alleen op het gebied van de communautaire initiatieven zijn de vastleggingen en betalingen achtergebleven.

(1) Om dit soort misverstanden in de toekomst te vermijden moet duidelijk worden gesteld dat, wanneer in een verordening van de Raad wordt bepaald dat er jaarlijks een verslag wordt gericht aan het Economisch en Sociaal Comité over EU-beleidsterreinen waarover het rechtens wordt geraadpleegd, dit laatste — evenals het Europees Parlement en het Comité van de Regio's — met de voorbereiding van een advies kan beginnen zonder dat dit als „initiatiefadvies” wordt beschouwd.

(2) Gebaseerd op de algemene samenvatting in de inleiding van het verslag.

2.3. Bij de opstelling van de nieuwe doelstelling 2-programma's is de allerhoogste prioriteit gegeven aan de werkgelegenheid. Bovendien zijn 89 „territoriale werkgelegenheidspacten” uitgevoerd.

2.4. Ten aanzien van gezond en efficiënt beheer zijn 22 lijsten opgesteld waarin voor medefinanciering door de fondsen in aanmerking komende categorieën zijn gepreciseerd.

2.5. Onder thematische prioriteiten vallen o.m. de informatiemaatschappij, de stadsontwikkeling en de interactie tussen regionaal beleid en mededingingsbeleid.

2.6. Ook werd in 1997 een aanvang gemaakt met de voorbereiding van de wijziging van het regionaal beleid, in het kader van de zogeheten „Agenda 2000”.

2.7. Zoals in de twee vorige jaarverslagen de nadruk werd gelegd op de thema's milieu (1995) en ondersteuning van de technologische ontwikkeling van de regio's (1996), zo wil het verslag over 1997 de maatregelen ten behoeve van het MKB nader belichten.

2.8. Volgens het verslag is twee derde van alle werknemers in de particuliere sector werkzaam in het MKB en genereert deze sector ongeveer 60 % van de totale omzet van de Europese Unie. Volgens door de Commissie geciteerde bronnen beschikt het MKB over het grootste groeipotentieel, dat gepaard gaat met het creëren van relatief veel nieuwe arbeidsplaatsen.

2.9. Voor de programmeringsperiode 1994-1999 is 15 tot 20 % van de totale middelen van de fondsen specifiek bestemd voor maatregelen die betrekking hebben op stimulering en verbetering van het productieapparaat en het economisch klimaat voor het MKB. Dit percentage varieert van land tot land en kan in sommige lidstaten zelfs oplopen tot 40 %.

2.10. Deze financiële steun uit de Structuurfondsen loopt via een groot aantal verschillende acties: steun voor kapitaalinvesteringen in de vorm van directe subsidies of via geavanceerde financieringstechnieken; financiering van bedrijfsterreinen; scholingsacties, met inbegrip van managementopleidingen; advies- en voorlichtingsdiensten; acties voor het ontwikkelen van O&TO; acties op het gebied van de informatiemaatschappij; steun voor internationalisering.

2.11. In de op 30 mei gepresenteerde richtsnoeren van de Commissie betreffende de tussentijdse aanpassing van de programma's voor de regio's van doelstelling 1 werd ervoor gepleit de beschikbare middelen aan te wenden om het MKB en de initiatieven voor lokale ontwikkeling en werkgelegenheid te steunen.

2.12. De Commissie is een evaluatieonderzoek gestart naar het effect van de Structuurfondsen op het MKB, waarover de Rekenkamer opmerkingen had gemaakt. De resultaten ervan werden echter niet vóór eind 1998 verwacht.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het tweede hoofdstuk van het verslag bevat de resultaten per doelstelling en verwijst naar de acties ten behoeve van het MKB, alsook naar de communautaire initiatieven,

innovatieve acties en proefprojecten en technische bijstand. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de hoofdpunten per lidstaat, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de doelstellingen en de communautaire initiatieven en de nadruk wordt gelegd op de acties ten behoeve van het MKB, een en ander aangevuld met de financiële overzichten aan het eind van het verslag. De Commissie had moeten uitleggen welke definities in de diverse hoofdstukken voor het MKB worden gehanteerd, te meer daar de begrippen en criteria die voor deze definitie worden gebruikt als gevolg van de discussies in Europees verband zijn gewijzigd. Het ESC heeft in verschillende adviezen<sup>(1)</sup> gewezen op de problemen als gevolg van verschillende definities, niet alleen op communautair maar ook op nationaal vlak, en de consequenties daarvan voor de toewijzing van financiële steun aan deze sector.

3.2. In het derde hoofdstuk — over de evaluatie en analyse van de effecten van de Structuurfondsen — komen de tussentijdse evaluaties, evaluaties per thema en horizontale evaluaties en de werkgelegenheidseffecten aan bod. De Commissie constateert bijvoorbeeld dat men uit de ex-postevaluaties over de periode 1989-1993 zou kunnen afleiden dat het brutocijfer van 850 000 arbeidsplaatsen overeenstemt met slechts 450 000 netto extra gecreëerde arbeidsplaatsen, wat neerkomt op gemiddeld ongeveer 42 000 ecu per netto arbeidsplaats (22 000 per bruto arbeidsplaats). Voor de periode 1994-1996 zouden er, althans volgens de ramingen ex-ante, 650 000 arbeidsplaatsen worden gecreëerd of behouden, oplopend tot 880 000 voor de periode 1997-1999. Dat zou uitkomen op 11 000 ecu per arbeidsplaats, wat niet in verhouding staat tot de kosten in vorige programmeringsperiodes.

3.3. In het volgende hoofdstuk worden de begrotingsuitvoering, de financiële controle en de verificatie van de additionaiteit besproken.

3.4. Het hoofdstuk over de coördinatie met de andere financieringsinstrumenten gaat over het Cohesiefonds, de Europese Investeringsbank, het Europees Investeringsfonds, de EGKS, het financieel mechanisme van de Europese Economische Ruimte, de programma's voor onderwijs en opleiding en de financiële steun op het gebied van de trans-Europese netwerken.

3.5. In het zesde hoofdstuk bespreekt de Commissie de overeenstemming tussen en wisselwerking met het communautaire beleid op andere terreinen, met name de werkgelegenheid en het sociaal beleid, het milieu, het bevorderen van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, onderzoek en ontwikkeling, trans-Europese netwerken, toerisme, cultuur, mededingingsbeleid, transparantie bij overheidsopdrachten, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid.

<sup>(1)</sup> Zie met name het advies over het „Derde jaarverslag inzake de Europese Waarnemingspost voor het MKB”, PB C 82 van 19.3.1996, blz. 5.



3.6. In artikel 31 van de verordening wordt o.m. bepaald dat de lidstaten „een lijst van de grote productieve investeringsprojecten die bijstand hebben gekregen uit hoofde van artikel 16, lid 2” moeten overleggen. In het jaarlijks verslag voor 1997 heeft de Commissie slechts in een bijlage verwezen naar de vastleggingen en betalingen van deze „grote projecten”, zonder deze verder te specificeren. In de toekomst kan dit probleem worden voorkomen omdat in de nieuwe versie van artikel 26 van de algemene verordening betreffende grote projecten wordt bepaald dat de lidstaten de Commissie „vooraf” moeten informeren, terwijl in de huidige versie over „tijdig” wordt gesproken.

3.7. Het laatste hoofdstuk handelt over de dialoog tussen de instellingen en de dialoog met de economische en sociale partners op Europees niveau. In het stuk over het Economisch en Sociaal Comité wordt hoegenaamd niets gezegd over de kern van activiteiten van het ESC op dit gebied en in deze periode, met name de actieve deelname aan het Forum over de Cohesie, het advies over het eerste cohesieverslag en het advies over Agenda 2000 dat in oktober 1997 werd goedgekeurd. Dit wordt nog vreemder wanneer men bedenkt dat het ESC de enige instelling was die zich over het eerste cohesieverslag had uitgesproken in een advies dat tijdens het Forum over de Cohesie onder alle deelnemers werd verspreid. Ook heeft het Comité als eerste advies uitgebracht over Agenda 2000.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het negende jaarlijks verslag van de structuurfondsen 1997 werd kort na zijn publicatie aangevuld met het verslag van de Commissie over de herziening halverwege de looptijd van de programma's voor de doelstellingen 1 en 6. Aangezien deze herziening halverwege de looptijd belangrijke aspecten van het jaarlijks verslag aanvult en toelicht, zal in het onderhavige advies van het Comité ook rekening worden gehouden met de resultaten hiervan.

4.1.1. Zoals in het document van de Commissie wordt gemeld, is het „hoofddoel van de CB's en GPD's het verkleinen van de verschillen tussen de lidstaten wat het inkomen per hoofd van de bevolking betreft”. Bovendien „heeft ook de erkenning van de werkgelegenheid als allesoverheersende EU-prioriteit geleid tot een aantal aanpassingen van de programma's, zoals de formele invoering van territoriale werkgelegenheidspacten”. Deze verwarring, die helaas de laatste jaren nog is toegenomen en aan de hand waarvan men dacht de doeltreffendheid van de structuurfondsen te beoordelen, draagt niet bij tot een juiste evaluatie. De doeltreffendheid wordt gemeten door de resultaten aan de doelstellingen te toetsen (de efficiëntie wordt gemeten door de resultaten aan de gebruikte middelen te toetsen) en men kan de resultaten niet correct toetsen aan doelstellingen die dat niet waren.

4.1.2. Dank zij de evaluatie hebben zowel beheerders als toezichtcomité's een beter zicht gekregen op de programma's, wat de tussentijdse herziening en het beheer ervan vergemakkelijkt. Wat de sociale partners betreft wordt in het verslag

opgemerkt dat „ook de sociale partners bij dit proces werden betrokken afhankelijk van de mate waarin zij aan de werkzaamheden van de Toezichtcomités deelnemen”. In veel gevallen nemen zij niet deel aan de werkzaamheden, en worden zij evenmin betrokken bij de evaluatie van de programma's; dat is jammer, want de sociale partners beschikken over concrete praktijkkennis over de projecten die erg nuttig zou kunnen zijn voor de tussentijdse herziening.

4.1.3. Bij de herziening halverwege de looptijd was vooral de beroepsopleiding het voorwerp van wijzigingen, wat ook blijkt uit het negende jaarlijks verslag van de structuurfondsen. Afgezien van het feit dat de realiteit zeer snel verandert en tot aanpassingen dwingt, hebben ook veel van de programma's een „top-down”-benadering, waarbij verschillende economische en geografische situaties op dezelfde wijze worden benaderd en weinig rekening wordt gehouden met lokale prioriteiten. Het initiatief van de territoriale werkgelegenheidspacten verdient alle lof omdat het uitgaat van een „bottom-up”-benadering. Het praktische nut ervan is echter zeer beperkt omdat er niet voldoende extra middelen werden uitgetrokken om deze nieuwe initiatieven te financieren.

4.1.4. In het verslag over de herziening halverwege de looptijd wordt onvoldoende aandacht besteed aan de visserij en wordt geen oplossing aangedragen om de problemen in deze sector — die meer nog dan andere sectoren met grote achterstand, tekorten en problemen heeft te kampen — het hoofd te bieden.

4.1.5. Een kwestie die als een rode draad door veel operationele programma's en communautaire initiatieven loopt, is die van de selectiecriteria. Hoewel het verslag hierop ingaat, beperkt het zich tot de constatering dat zelfs de meest verfijnde waarderingssystemen niet kunnen garanderen dat de beste projecten worden gekozen wegens de problemen rond de geloofwaardigheid van de door de aanvragers verstrekte informatie en outputprognoses. Het Comité wijst erop dat projecten die door de sociale partners worden voorgesteld in veel gevallen onvoldoende steun genieten en dat de voorkeur vaak uitgaat naar andere projecten omdat uit nader onderzoek is gebleken dat de eerste zonder communautaire steun weinig overlevingskansen hebben.

4.2. Ten aanzien van het jaarlijks verslag wil het Comité opmerken dat het hoofdthema van dit jaar — structuurmaatregelen ten behoeve van het MKB — belangrijk is en de diverse bestaande initiatieven helpt evalueren. Het is alom bekend dat het MKB een grote rol speelt in het scheppen van werkgelegenheid; hetzelfde kan echter niet worden gezegd van de steunverlening, die vaak wordt toegezegd om banen te behouden. Integendeel, uit onderzoek in de lidstaten is gebleken dat steunverlening op zich geen zoden aan de dijk zet wanneer het om werkgelegenheidsschepping gaat en dat de kosten niet in verhouding staan tot de baten.

4.3. Het Comité stelt voor als hoofdthema voor het jaarlijks verslag over 1999 „de rol van de economische en sociale partners” te kiezen. In artikel 4 van de kaderverordening wordt verwezen naar het belang van deze rol, wat in de nieuwe verordeningen van 21 juni 1999 nog eens wordt bekrachtigd.



Het zou een goede zaak zijn indien in deze fase van voorbereiding van de volgende programmeringsperiode de informatie zou worden gebundeld en de aandacht zou worden gevestigd op gevallen waarin de economische en sociale partners een belangrijke rol spelen; ook zou kunnen worden verwezen naar projecten die door de sociale partners op lokaal, regionaal, nationaal, grensoverschrijdend en communautair niveau worden uitgevoerd.

4.4. Wat betreft de lessen die voor de volgende programmeringsperiode uit het jaarlijks verslag kunnen worden getrokken, beklemtoont het Comité het belang van de huidige doelstelling 4, waarin wordt geanticipeerd op industriële omwentelingen en wordt gewezen op de noodzaak dit perspectief te behouden. Het jaarlijks verslag is erg beknopt over de doelstellingen 3 en 4 en de ervaringen die door de sociale partners en de overheden zijn opgedaan zouden meer bekendheid mogen krijgen om in de volgende programmeringsperiode te kunnen worden gebruikt. Met name de maatregelen om de gevolgen van de informatiemaatschappij, of meer in het algemeen de kennismaatschappij, op te vangen mogen zich — hoe belangrijk ook — niet tot jongeren beperken, maar moeten ook de huidige beroepsbevolking bereiken.

4.5. In de volgende programmeringsperiode mag geen stap terug worden gedaan waar het gaat om de coördinatie van

maatregelen in het kader van de structuurfondsen en andere financiële instrumenten. Integendeel, er moet nóg meer worden getracht de acties van de verschillende fondsen en andere financiële instrumenten op elkaar af te stemmen. Hoewel het voor de beheerders van de fondsen wellicht gemakkelijker is een handjevol programma's met nationaal bereik op te zetten, waaraan de diverse projecten moeten worden aangepast, is voor veldwerk een simpele benadering nog steeds het enige wat telt. Er zou meer ruimte moeten zijn voor een „bottom-up”-benadering en de coördinatie van de fondsen zou moeten gebeuren waar dat het belangrijkste is, nl. in de praktijk, en niet op papier.

4.6. Het zou geen goede zaak zijn indien de projecten die door een van de fondsen worden gefinancierd, gespeend blijven van maatregelen met het oog op de beroepsopleiding van mannen en vrouwen in dezelfde regio, zoals in het verleden zo vaak is gebeurd. Het is van essentieel belang dat er coördinatie plaatsvindt tussen het Europees Sociaal Fonds en de andere fondsen omdat aan de vooravond van de 21e eeuw de kwalificaties van de beroepsbevolking een sleutel zijn om de uitdagingen van de maatschappij van de toekomst tegemoet te treden. Daarom is het afkeurenswaardig dat de bescheiden verbetering van de coördinatie die in het verleden in de regio's van doelstelling 1 viel op te tekenen, in de volgende programmeringsperiode niet wordt doorgezet in de nieuwe regio's van doelstelling 2, noch in het EOGFL-Afdeling Garantie, noch in het Europees Sociaal Fonds.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

---

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2201/96 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector verwerkte producten op basis van groenten en fruit”**

(1999/C 368/11)

De Raad heeft op 13 september 1999 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de heer Fakas als algemeen rapporteur met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e Zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 69 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

Bij het onderhavige voorstel voor een verordening gaat het om een formaliteit, daar de Landbouwraad van 14 en 15 juni 1999 te Luxemburg reeds is ingegaan op een verzoek van Portugal, en er in principe mee heeft ingestemd Portugal bij de verdeling van de quota voor de verkoopseizoenen 1999/2000 en 2000/2001 een compensatie voor het quotumverlies voor tomatenconcentraat toe te kennen. Dit quotumverlies was te wijten aan de bijzonder ongunstige weersomstandigheden die in 1997/1998 in Portugal tot een aanzienlijke daling van de productie van voor verwerking bestemde tomaten hebben geleid.

In de conclusies van de Raad m.b.t. de wijziging van Verordening (EG) nr. 2201/96 van de Raad is het volgende opgenomen:

„Aan artikel 6 wordt een nieuw lid 3 bis toegevoegd, waarbij aan Portugal voor de verkoopseizoenen 1999/2000 en 2000/2001 een extra hoeveelheid wordt toegewezen voor verse tomaten bestemd voor de productie van tomatenconcentraat. Deze hoeveelheid wordt voor het verkoopseizoen 1999/2000 vastgesteld op 83 468 ton, en is voor het verkoopseizoen 2000/2001 gelijk aan het verschil tussen de overeenkomstig de vorige bepalingen berekende hoeveelheid en de hoeveelheid die wordt verkregen wanneer ervan wordt uitgegaan dat de in Portugal

tijdens het verkoopseizoen 1997/1998 voor de productie van concentraat gebruikte hoeveelheid verse tomaten gelijk is aan 884 592 ton. De in lid 1 aangegeven hoeveelheid verse tomaten en de in lid 2, tweede alinea, eerste streepje, aangegeven hoeveelheid verse tomaten bestemd voor de productie van tomatenconcentraat, worden voor de bovengenoemde verkoopseizoenen vermeerderd met de aan Portugal toegewezen extra hoeveelheid.”

## 2. Opmerkingen

2.1. Landbouw is een moeilijke bezigheid daar veel afhangt van de weersomstandigheden. Het ESC is van mening dat in de mate van het mogelijke moet worden voorkomen dat uitzonderlijk slechte weersomstandigheden, zoals in 1997/1998 in Portugal, cumulatieve negatieve gevolgen voor het inkomen van de landbouwers hebben.

2.2. Het voorstel voor een verordening stemt volgens het ESC naar de geest en volgens de letter overeen met de conclusies van de Landbouwraad van 14 en 15 juni 1999. Ondanks de financiële consequenties daarvan (3,2 mln euro voor het begrotingsjaar 2000 en, volgens een voorlopige schatting, 0,4 mln euro voor 2001) spreekt het Comité zich uit voor de toekenning aan Portugal van het voorgestelde extra quotum voor verwerking bestemde tomaten voor de verkoopseizoenen 1999/2000 en 2000/2001.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2000”

(1999/C 368/12)

De Raad heeft op 6 oktober 1999 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 128 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 30 september 1999. Rapporteur was de heer Lustenhouwer.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e Zitting (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 78 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding werd goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Het Economisch en Sociaal Comité heeft met grote belangstelling kennis genomen van de voorstellen van de Commissie voor de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2000. Het Comité is verheugd over het feit dat het zich nu over dit onderwerp kan uitspreken op basis van een formele raadpleging door de zoals die door de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam thans vereist is. Het Comité beschouwt dit als een belangrijke erkenning van zijn rol in het proces van totstandbrenging van een Europees werkgelegenheidsbeleid.

Met deze voorstellen komt de Commissie tegemoet aan de oproep hiertoe van de Europese Raad van Keulen van 3 en 4 juni 1999. Voorts geeft de Commissie hiermee aan de strategie te continueren die is uitgezet in het kader van het proces van Luxemburg.

1.2. Het Comité realiseert zich dat de nu voorliggende ontwerprichtsnoeren de eerste zijn die gezien moeten worden in het kader van het door de Europese Raad te Keulen vastgestelde Europese Werkgelegenheidsact. Het werkgelegenheidsbeleid (Luxemburg) wordt door dit Act in directe samenhang gebracht met de coördinatie van het economisch beleid (proces van Keulen) en het beleid gericht op verbetering van het innovatievermogen en het meer doeltreffend maken van de markten voor goederen, diensten en kapitaal (proces van Cardiff).

1.3. Met deze allesomvattende aanpak die als ultieme doelstelling heeft een duurzame vermindering van de werkloosheid in de EU, komt de Raad in hoge mate tegemoet aan de wens van het Comité terzake.

Immers, in zijn advies betreffende de implementatie van de werkgelegenheidsrichtsnoeren 1999<sup>(1)</sup>, bepleitte het Comité de noodzaak van een dergelijke, alles omvattende „overall”-strategie. Het Comité meende en meent nog steeds dat een dergelijk „overall”-concept een verbinding dient te bevatten tussen het macro-economische beleid en de overige beleidsterreinen die een impact hebben op de werkgelegenheid. Zo constateert het Comité dat het bijv. wenselijk zou zijn een verbinding te maken tussen het werkgelegenheidsbeleid en het

arbeidsveiligheids- en gezondheidsbeleid. Een doeltreffend veiligheids- en gezondheidsbeleid draagt immers bij tot een verhoogde inzetbaarheid en een verbetering van de kwaliteit van de arbeid.

Het ESC is in die zin verheugd dat deze geïntegreerde benadering reeds tot uiting is gekomen in de Aanbeveling van de Raad van 12 juli 1999 inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap (ex art. 99 lid 2 Verdrag)<sup>(2)</sup>. Het economisch beleid wordt hierin immers volledig in het teken gesteld van de gecombineerde hoofdprioriteit: krachtige duurzame groei én werkgelegenheid!

1.4. Nu de Raad deze visie heeft overgenomen in de vorm van het Europese Pact, zal ook het Comité de onderhavige ontwerprichtsnoeren bezien als onderdeel van een groter geheel. Derhalve zal het Comité zich ook buigen over de ontwikkelingen in het kader van het proces van Keulen en van Cardiff en deze visie geïntegreerd formuleren in een bijdrage aan de bijzondere Europese Raad in Portugal in het voorjaar 2000, alwaar de vorderingen in het kader van de drie genoemde processen besproken zullen worden.

Dit laat onverlet dat in de tussentijd op basis van de door de lidstaten verstrekte gegevens een eerste beoordeling gemaakt kan worden op aspecten van doeltreffendheid en kwaliteit van de getroffen maatregelen. Het Comité realiseert zich dat met het oog op de komende uitbreiding van de Europese Unie het bijzonder moeilijk, maar daardoor des te noodzakelijker zal zijn zo spoedig mogelijk de kandidaat-lidstaten bij (de discussie over) deze werkgelegenheidsstrategie te betrekken en ervaringen uit te wisselen daar waar „best practices” zich voor overeenkomstige toepassing zouden lenen.

### 2. Algemene beoordeling

2.1. Het Comité constateert dat de voorstellen van de Commissie de hoofdlijnen van de huidige werkgelegenheidsrichtsnoeren in stand houden. Het Comité stemt in met deze uiting van continuïteit van beleid. De werkgelegenheidsstrategie vraagt immers van de lidstaten aanpassingen. Ook deze

<sup>(1)</sup> PB C 209 van 22.7.1999.

<sup>(2)</sup> PB L 217 van 17.8.1999.

aanpassingen vergen tijd en lenen zich nauwelijks voor ingrijpende jaarlijkse bijstelling. Naar de mening van het Comité dient er echter naar te worden gestreefd meer doelstellingen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren in te bouwen waarvan het resultaat qua tijdsbestek en/of kwantificeerbaarheid verifieerbaar is. Hierbij komt, zo realiseert het Comité zich, dat de opgedane ervaringen nog slechts beperkt inzicht geven in de meetbare effecten van de huidige aanpak. Bijstelling zou dan ook slechts mogelijk zijn indien meer kwantificeerbare effecten van de beoogde doelstellingen voorhanden zijn. Wellicht dat de bijzondere Europese Raad in Portugal een eerste „midterm review” zou kunnen geven. Zoals ook blijkt uit de Aanbeveling van de Commissie voor Aanbevelingen van de Raad inzake de tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, is het verbeteren, juist ook op nationaal niveau, van de statistische informatie een zaak die op korte termijn gerealiseerd zal moeten worden.

2.2. Het Comité meent voorts dat handhaving en coherente en evenwichtige voortzetting van de bestaande vier pijlers onder de richtsnoeren van belang is vooral ten opzichte van die lidstaten die blijkens het ontwerp van het gezamenlijke verslag over de werkgelegenheid, dat tegelijkertijd met de ontwerprijchsnoeren is gepubliceerd, op diverse terreinen nog achter blijven bij de daadwerkelijke implementatie ervan. In die zin fungeren de nu voorliggende voorstellen dan ook als een herinnering in termen van „frapper toujours”.

### 3. De vier richtsnoeren

#### 3.1. Verbetering van de inzetbaarheid

3.1.1. Het zal duidelijk zijn dat het Comité voorstander is van continuering van de activiteiten binnen deze pijler. Alle lidstaten zullen werk moeten blijven maken van een preventieve en pro-actieve aanpak die moet voorkomen dat mensen in een situatie van werkloosheid terecht komen. Hoewel de economische vooruitzichten rooskleuriger lijken te zijn dan een jaar geleden, zal van zelfgenoegzaamheid ten aanzien van de werkgelegenheidssituatie van met name jongeren en langdurig werklozen geen sprake mogen zijn. Temeer daar de rapportages van diverse lidstaten aangeven dat de kwantificeerbare doeleinden nog slechts in beperkte mate bereikt zijn. Juist op dit onderdeel van de richtsnoeren zijn aanpassingen het werk van lange adem en vergen zij meer tijd. Dit vergt het ontwikkelen van arbeidsbemiddeling en, in het algemeen, dienstverlening op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs en opleiding, terwijl er daarnaast ook voldoende middelen moeten worden toegekend, anders kunnen de doelstellingen niet worden gehaald. Een actief arbeidsmarktbeleid kan immers vaak slechts binnen het kader van een aangepast stelsel van belastingheffing en sociale zekerheid. Het ontbreken van een voldoende mate van convergentie tussen de lidstaten op deze belangrijke terreinen bemoeilijkt helaas nog altijd de optimale effectiviteit van een Europees arbeidsmarktbeleid. Dergelijke aanpassingen realiseren kost tijd en zij kunnen ook slechts hun effect bewijzen bij een meerjarige toepassing. Hoewel op onderdelen, bijv. ten aanzien van levenslang leren, goede vorderingen op EU-niveau en in bepaalde lidstaten zijn gemaakt waarbinnen elke lidstaat zijn eigen specifieke situatie recht kan doen, zullen op tal van andere terreinen de acties geïntensiveerd moeten worden. Het Comité wijst op deze

plaats nog eens op het belang van het stimuleren van beroepsopleidingen, bijv. in het kader van leerlingstelsels (combinaties van werken en leren). Juist voor bepaalde groepen jongeren kan het „werkend leren” een aantrekkelijke manier zijn om geschoold te worden en hun inzetbaarheid te vergroten. Om de resultaten van deze acties te kunnen meten zullen de lidstaten, zoals de Commissie nu ook voorstelt, meer werk moeten maken van het verschaffen van inzicht in de mate waarin daadwerkelijk een integratie van de jeugdige werklozen in de arbeidsmarkt heeft plaatsgevonden. Aan de hand van ondubbelzinnige indicatoren moet aangegeven kunnen worden of training, begeleiding bij het zoeken naar een baan en andere vormen van actief beleid ook echt leiden tot het verkrijgen van een baan. Uiteindelijk is niet de toezegging van de lidstaat maar het resultaat van belang voor formulering van toekomstige activiteiten. Hierbij mag overigens ook niet vergeten worden dat naast het aanbod van scholingsactiviteiten er ook een zekere individuele verantwoordelijkheid bestaat bij de betrokkenen om actief mee te werken aan het behouden en vergroten van de eigen inzetbaarheid door een hoge mate van bereidheid om ook daadwerkelijk deel te nemen aan de aangeboden mogelijkheden tot her- en bijscholing.

3.1.2. Genoegen nemen met een licht dalend verloop van de werkloosheid is uit den boze, volgens het Comité. De werkloosheid is in deze benadering niet het enige probleem; de deelname aan de werkgelegenheid zal op termijn een bron van veel grotere zorg zijn wanneer demografische ontwikkelingen de financiering van ouderdagsvoorzieningen door een te kleine groep van actieven in ernstige problemen kunnen brengen. Zo stelt de Raad in zijn eerder genoemde Aanbeveling (zie voetnoot 2) inzake de richtsnoeren voor het economische beleid: „Met ongeveer 61 % in 1998 is de participatiegraad in de EU als geheel laag, zowel historisch gezien als in vergelijking met andere landen in de wereld. Een sterke verhoging van dit werkgelegenheidspercentage en een verlaging van de werkloosheid op middellange termijn zou een gunstige invloed hebben op de levensstandaard, de houdbaarheid van de openbare financiën vergemakkelijken en de cohesie van de samenleving verzekeren”.

3.1.3. De sociale en economische onaanvaardbaarheid van werkloosheid vandaag zal bij achterwege blijven van succes ten aanzien van vergroting van de arbeidsparticipatie, morgen de fundamenten van diezelfde maatschappij kunnen aantasten. De vraag rijst evenwel of de nadruk die de Commissie in deze richtsnoeren (met name in richtsnoer 4) thans legt op de noodzaak ouderen zo lang mogelijk in het arbeidsproces te behouden, op de korte termijn niet haaks staat op het streven meer langdurig werkloze jongeren in het arbeidsproces te krijgen. Het zal noodzakelijk zijn een beleidsmatig evenwicht te vinden dat niet leidt tot een kunstmatige tegenstelling tussen jongeren en ouderen. Op het niveau van de onderneming zijn dan ook zorgvuldige discussies en onderhandelingen nodig over het geheel van aspecten van werken en werktijden gedurende een professionele carrière (inclusief aspecten van vrijwillige demotie, vrijwillige deeltijdpensionering, mentor-schap of peterschap) in combinatie met modernisering van de werkorganisatie.



Het Comité constateert met instemming dat de Commissie onder deze pijler het aspect van de immer voortschrijdende informatiemaatschappij erkent. In het kader van de overgang van school naar werk zullen acties ontwikkeld moeten worden om het kwalificatieniveau van schoolverlaters ten aanzien van het werken met instrumenten van die informatiemaatschappij goed aan te laten sluiten op de behoeften en praktijken van het bedrijfsleven. Een hoog niveau van scholing kan daaraan bijdragen mits de scholen en overige leerinstellingen de beschikking hebben over dezelfde faciliteiten (computers, Internetverbindingen, databases) als die welke in het bedrijfsleven worden gebruikt. Het onderwijssysteem in de lidstaten zal zich hieraan moeten aanpassen en er zullen de nodige investeringen moeten plaatsvinden om te voorkomen dat schoolverlaters zich op de arbeidsmarkt presenteren reeds met een achterstand ten opzichte van het werken met deze vormen van informatie- en communicatietechnieken.

3.1.4. Het Comité benadrukt hier nog eens het belang dat het hecht aan het bestrijden en voorkomen van sociale uitsluiting, zoals dit ook tot uitdrukking komt in richtsnoer 9. Het Comité heeft sterk de indruk dat dit onderdeel van de richtsnoeren nog slechts zeer beperkt in concrete maatregelen in de lidstaten is omgezet. Het is van het grootste belang achtergebleven groepen (gehandicapten, etnische minderheden en andere groepen) in de samenleving een gelijke kans te verschaffen en het bevorderen van die gelijke kansen geïntegreerd op alle terreinen tot onderdeel van het beleid te maken zoals ook op basis van mainstreaming het geval is bij het beleid van gelijke kansen voor vrouwen (zie par. 3.4.).

### 3.2. Ontwikkeling van ondernemerschap

In vrijwel alle lidstaten, alsook op het niveau van de EU en haar instellingen<sup>(1)</sup>, wordt zelfstandig ondernemerschap door de overheden gezien als een belangrijke motor achter de economie. Een motor die niet alleen een bijdrage aan het BNP levert, maar ook als een echte „banenmotor” fungeert. Immers, kleine bedrijven worden veelal gekenmerkt door hun arbeidsintensieve karakter en scheppen relatief meer banen dan grote, meer kapitaalintensieve bedrijven. Ook hier blijkt weer het belang van de aanbeveling om de belasting op de factor arbeid te verlagen, hetgeen nog slechts in weinig lidstaten daadwerkelijk gerealiseerd is. Zoals uit de NAP's van de meeste lidstaten blijkt, bestaan de activiteiten vooral uit voorlichting, informatievoorziening, het bevorderen van het „ondernemersgevoel” bij jongeren en op scholen, en slechts in beperkte mate in concrete aanpassing van het regime van wet- en regelgeving. Juist wat de randvoorwaarden voor het oprichten en uitbouwen van bedrijven betreft, zou in de sfeer van het tenietdoen van onnodige administratieve belastingen en formaliteiten echter nog veel gedaan kunnen worden, hetgeen vooral aan de micro-bedrijven ten goede zal komen. Maar, en het Comité is het hier eens met de bevindingen van een recent onderzoek van de European Trade Union Institute<sup>(2)</sup>, een enkele stijging van het aantal MKB-bedrijven in de EU is op zich nog geen goede indicator voor het succes van het beleid. Waar het om gaat is te bewerkstelligen dat het aantal innovatieve kleine bedrijven toeneemt en dat voorkomen

wordt dat mensen noodgedwongen kiezen voor zelfstandig ondernemerschap omdat de reguliere arbeidsmarkt hun geen kans of uitzicht biedt op een functie in loondienst. Bevorderen van ondernemerschap moet vanuit deze optiek plaatsvinden en zich ook niet beperken tot de traditionele markt- (en dus winstgerichte) bedrijfsactiviteiten. Ontwikkeling van ondernemerschap wordt nog te weinig vorm gegeven in wat wel de „sociale economie” genoemd wordt. Bepaalde zorgtaken (voor kinderen, ouderen, gehandicapten) die door in uitgaven snoeiende overheden onder druk worden gezet, zouden in nieuwe vormen van bedrijvigheid tot bloei kunnen komen. Het is dan ook terecht, zo meent het Comité, dat de Commissie het belang van dit type bedrijven voor de lokale ontwikkeling benadrukt. Professioneel ondernemerschap (in termen van bedrijfseconomisch management) bij deze typen bedrijven is vaak nog slechts beperkt ontwikkeld en heeft een geheel specifieke ondersteuning. Dat hierbij gelijke voorwaarden gelden ten opzichte van meer reguliere bedrijven, staat voor het Comité evenwel voorop teneinde concurrentievervalsing te voorkomen.<sup>(3)</sup> In dit kader zou ook het instrument van verlaging van het toepasselijke BTW-tarief voor dit soort dienstverlening goede mogelijkheden kunnen bieden om de betaalbaarheid binnen het bereik van de beoogde doelgroep te realiseren. Het Comité roept de lidstaten op hiermee rekening te houden bij de samenstelling van de lijsten van diensten die zij voor dit verlaagde tarief in aanmerking wensen te laten komen.<sup>(4)</sup>

### 3.3. Bevordering van het aanpassingsvermogen van de ondernemingen en van hun werknemers

3.3.1. In combinatie met het onder par. 4.1 genoemde element van innovatie, gaat het bij deze pijler om een conditio sine qua non voor het Europese bedrijfsleven. Bij dit vraagstuk gaat het erom aspecten van uiteenlopende aard (mentaliteit, culturele acceptatie, het kader van wet- en regelgeving en de belangen van de werknemer en die van het bedrijf) zoveel mogelijk op één lijn te brengen, zodat elk van deze aspecten harmonieert met de andere. Een delicaat evenwicht tussen zekerheid en dynamiek kenmerkt de complexiteit van de vraagstukken die onder dit hoofdstuk vallen. Het is dan ook terecht dat de sociale partners binnen de activiteiten van deze pijler een belangrijke rol toegedicht krijgen<sup>(1)</sup>. Op de werkvloer van de bedrijven en organisaties zullen de noodzakelijke aanpassingen concreet vorm moeten krijgen.

3.3.2. Zoals het Comité in zijn advies over het Groenboek van de Commissie „Partnerschap voor een nieuwe werkorganisatie”<sup>(5)</sup> duidelijk heeft gemaakt, zal het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven in een mondiale economie „afhankelijk zijn van zijn vermogen om méér te gaan innoveren en om 'intelligentere' oplossingen te vinden voor de problemen van werkorganisatie en techniek. Het komt erop aan, de verhouding van techniek en werkorganisatie enerzijds en

<sup>(1)</sup> PB C 219 van 30.7.1999.

<sup>(2)</sup> Entrepreneurship in the European employment strategy, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels, 1999.

<sup>(3)</sup> PB C 209 van 22.7.1999.

<sup>(4)</sup> Zie ook Conclusies van de Raad Ecofin, van 12 juli 1999.

<sup>(5)</sup> PB C 73 van 9.3.1998.



de benutting van de menselijke hulpbronnen anderzijds te optimaliseren. Hiërarchische vormen van bedrijfsvoering en traditionele, getayloriseerde vormen van werkorganisatie komen niet altijd tegemoet aan de noodzaak van een flexibeler organisatie van de productie van goederen en diensten waarmee rechtstreeks op de veranderingen van de markt kan worden ingespeeld. In plaats daarvan moeten er nieuwe vormen van productie- en werkorganisatie worden gevonden, waarin het menselijke kapitaal — dé voorwaarde voor het vermogen om te innoveren — tot volle ontplooiing kan komen."

3.3.3. Kenmerkend voor dergelijke nieuwe vormen van werkorganisatie is dat het daarbij gaat om arbeidsstructuren waaraan coöperatie en participatie ten grondslag liggen en om gevarieerd werk waaraan qua kwalificaties hoge eisen worden gesteld. Uit de reacties op een vragenlijst van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Dublin) aan het bedrijfsleven in tien landen van Europa is gebleken dat in 72 % van de ondervraagde ondernemingen de rechtstreekse participatie van de werknemers tot productiestijgingen heeft geleid en in 96 % daarvan tot kwaliteitsverbeteringen. Bovendien heeft die participatie een betere werkmotivatie opgeleverd: in ongeveer één op de drie ondervraagde bedrijven liep het (ziekte)verzuim terug<sup>(1)</sup>.

3.3.4. De resultaten wijzen uit dat nieuwe vormen van werkorganisatie waaraan coöperatie en werknemersparticipatie ten grondslag liggen, kunnen bijdragen tot verhoging van de productiviteit, toename van het concurrentievermogen en verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Daarom stelt het Comité ook al in zijn advies over het Groenboek van de Commissie dat de sociale partners „tot een verdieping van die discussie moeten worden aangezet”. Dergelijke discussies moeten plaatsvinden in de ondernemingen met als doel concrete projecten voor de modernisering van de werkorganisatie op touw te zetten. De ervaringen met en resultaten van dergelijke bedrijfsprojecten kunnen ingebracht worden in de discussie over nieuwe vormen van werkorganisatie op het sectorniveau om te bezien óf, in overeenstemming met de rol die in de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid aan de sociale partners wordt toebedeeld, de mogelijkheid aanwezig is hierover ook op sectorniveau overeenkomsten te sluiten. De preciseringen die de Commissie in deze richtsnoeren in het vooruitzicht stelt, zijn volgens het Comité geschikt om het scala aan gespreksonderwerpen en mogelijke overeenkomsten te omvatten. (Bij-)scholing krijgt in dit verband een bijzondere betekenis, omdat deze opgewassen moet zijn tegen de nieuwe eisen als gevolg van de door de informatietechnologie teweeggebrachte kentering en de nieuwe vormen van werkorganisatie.

3.3.5. De Commissie zou daarbij een helpende hand kunnen reiken door (bv. d.m.v. door het organiseren van conferenties) te bevorderen dat informatie wordt uitgewisseld over ervaringen die zijn opgedaan met geslaagde voorbeelden van nieuwe vormen van werkorganisatie.

#### 3.4. Versterking van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen

3.4.1. Het Comité heeft in tal van adviezen gewezen op de nog altijd bestaande achterstandspositie van vrouwen in het maatschappelijk leven. Het opnemen van dit zwaartepunt „gelijke kansen” werd dan ook door het Comité ondersteund in zijn advies over de eerste ontwerprichtsnoeren van de

Commissie, te weten die voor het jaar 1998.<sup>(2)</sup> Het verheugt het Comité dat op EU-niveau door de Commissie uitvoering is gegeven aan de opdracht krachtens het Verdrag van Amsterdam, te weten dat de verschillen in behandeling tussen mannen en vrouwen dienen te verdwijnen en dat gelijke kansen bij alle activiteiten van de EU dienen te worden bevorderd.

3.4.2. Het, overigens uitstekend leesbare, jaarverslag 1998 inzake „gelijke kansen” van de Commissie<sup>(3)</sup> toont aan dat het beleid van „mainstreaming” (= integratie van gelijke kansen in het beleid op alle beleidsterreinen waar de EU actief is) aangevuld met specifieke acties, nu daadwerkelijk tot uitvoering is gekomen op het EU-niveau. De lidstaten zullen volgens het Comité nog veel sterker activiteiten moeten ontwikkelen om eindelijk een echte vooruitgang te boeken om vrouwen een gelijke kans op werk te bieden. Het Comité blijft erop hameren dat voortzetting van deze activiteiten absoluut noodzakelijk blijft<sup>(4)</sup>. De toezegging van de kandidaat-Commissaris voor dit beleid in de hoorzitting door het Europees Parlement op 31 augustus jl., inhoudende dat zij een 5e Actieprogramma „Gelijke Kansen” met een daarbij behorend adequaat budget zal voorbereiden, moet dan ook worden toegejuicht. Overigens komt de geloofwaardigheid van de lidstaten bij achterwege blijven van concrete resultaten ernstig in het geding, zeker wanneer een aantal van hen zelfs niet aan hun Verdragsverplichting voldoen tot omzetting in de nationale wetgeving van de EU-richtlijn inzake ouderschapsverlof<sup>(5)</sup>. Ook de sociale partners moeten, zo meent het Comité, op alle niveaus hun bijdrage leveren op gebieden als intreding of herintreding van vrouwen op de arbeidsmarkt, toegang tot (voortdurende) opleiding en combinatie van verantwoordelijkheden voor gezin en werk, waarbij het vraagstuk van het tekort aan kinderopvangmogelijkheden helaas, ondanks de aantoonbare inspanning van diverse lidstaten, nog altijd blijft bestaan.

#### 4. Nieuw toegevoegde dimensies die zich uitstrekken over meerdere richtsnoeren

##### 4.1. Innovatie

4.1.1. Een dimensie die in de thans voorliggende ontwerp-richtsnoeren in het oog springt is de aandacht die voor innovatie wordt gevraagd. Het Comité benadrukt hierbij dat innovatie niet slechts gezien mag worden in de strikt enge technische zin. Innovaties, in de zin van maatschappelijke processen, moeten zich ook voordoen daar waar arbeidsmarkten niet optimaal functioneren. Dit kan een nieuwe rolverdeling tussen verantwoordelijke overheden en sociale partners betekenen in de zin van het meer betrekken van de sociale partners bij alle maatregelen, bijvoorbeeld ter voorkoming van werkloosheid. Vooral op het lokale niveau kunnen hier op, basis van „best practices”, innovatieve toepassingen van modern, pro-actief arbeidsmarktbeleid tot successen leiden.

<sup>(2)</sup> PB C 19 van 21.1.1998, par. 2.8.

<sup>(3)</sup> Europese Commissie „Gelijke kansen voor vrouwen en mannen in de Europese Unie, Jaarverslag 1998”, Brussel maart 1999.

<sup>(4)</sup> Zo is bijv. de participatiegraad van vrouwen op de arbeidsmarkt voor de EU-15 slechts een magere 50 % waarbij deze in 6 lidstaten zelfs nog beneden dit EU-gemiddelde ligt.

<sup>(5)</sup> Gelijke kansen Jaarverslag 1998, blz. 24.

<sup>(1)</sup> Vgl. EPOC: nieuwe vormen van werkorganisatie — kan Europa zijn potentieel verwezenlijken?, Dublin 1998.

4.1.2. Innovatie in de technische zin (betreffende zowel producten als productieprocessen) zal het uitgangspunt moeten zijn bij het werkgelegenheidsbeleid van de EU en de lidstaten ter vergroting van de kennisintensiviteit van de Europese productie- en dienstenindustrie. Alleen dan kan een vergrote toegevoegde waarde worden gerealiseerd die het Europees bedrijfsleven in staat stelt vanuit een level playing field de mondiale concurrentie aan te gaan. De bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad te Portugal in maart 2000 zal, gelet op de thematiek „Naar een Europa van de innovatie en de kennis”, een zeer bijzondere impuls aan dit proces moeten geven.

Daarbij zal ook en vooral aandacht moeten worden besteed aan de achterstandspositie van vrouwen, zowel in de toegang tot opleidingen alsook betreffende de achterblijvende participatie van vrouwen in wetenschappelijk onderzoek.

4.1.3. Het Comité juicht de besluiten van de Europese Raad te Keulen toe, om via de Europese Investeringsbank meer geld beschikbaar te stellen voor de zgn. Europese technologiefaciliteit en voor financieringen op basis van risicokapitaal in spitstechnologie in het MKB. Het Comité verwacht evenwel van de EIB een hogere mate van eigen risicobereidheid om deze middelen beschikbaar te stellen aan die bedrijven die elders, gelet op de hoge risico's, niet aan de benodigde financiering voor hun investeringen kunnen komen. In een volgend jaarverslag van de EIB zou hier meer diepgaand inzicht in moeten worden verschaft.

4.1.4. Naast het genoemde „gelijke kansen”-onderdeel van de vier pijlers, verwacht het Comité ook van de lidstaten dat zij het element van „innovatie in ruime zin” ook daadwerkelijk tot uitdrukking zullen laten komen in hun NAP's ten aanzien van de pijlers „ontwikkeling van ondernemerschap” en „bevordering van het aanpassingsvermogen”.

#### 4.2. *Het belang van de dienstensector benadrukken*

Nog recent is op basis van onderzoek in opdracht van de Commissie aangetoond dat Europa een aanzienlijk potentieel van werkgelegenheidscreatie onbenut laat, te weten in de dienstensector. De ontwikkelingen in de Verenigde Staten en Japan tonen aan dat een belangrijk deel van de in de klassieke productieve industrie verloren gegane arbeidsplaatsen, gecompenseerd zijn door een sterke toename van de werkgelegenheid in de dienstenindustrie. Het is terecht, zo meent het Comité,

dat binnen alle pijlers van het werkgelegenheidsbeleid, de lidstaten geen mogelijkheid onbenut mogen laten de dienstensector in kansrijke markten met een hoog kennisniveau te ontwikkelen. Daarnaast kenmerkt de dienstensector zich door de aanwezigheid van zeer uiteenlopende bedrijven waaronder ook vele zeer arbeidsintensieve. Vooral in de consumentverzorgende dienstensector treft men dergelijke, veelal kleine, bedrijven aan (o.a. in detailhandel en consumentverzorgend ambacht). Het behoud van deze bedrijven en het bevorderen van hun uitzicht op continuïteit is dan ook vanuit werkgelegenheidsperspectief noodzakelijk. Niet alleen vanuit de economische optiek zal dit nodig zijn, maar ook ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen, die traditioneel sterk vertegenwoordigd zijn in de dienstensector, zal deze actie vruchten kunnen afwerpen.

#### 5. **Afsluitend**

5.1. De betrokkenheid van lokale actoren (in het bijzonder de sociale partners op lokaal niveau) is eigenlijk te lang onderbelicht geweest volgens het Comité. De systematiek van de richtsnoeren is een zekere „top-down”-benadering niet vreemd.

5.2. Als vertegenwoordiger van de georganiseerde burgermaatschappij vertolkt het Comité de geluiden van tal van actoren in onze samenleving. Uitvoering van beleidsvoorstellen, zoals de onderhavige, vindt echter op het lokale niveau plaats. Daar moet het ook plaatsvinden, dicht bij de burger en samen met die burger. Alleen dan kan het proces van Europese integratie en samenwerking zichtbaar worden en leren mensen van elkaars ervaringen. Alleen dan kan de „top-down”-benadering aangevuld worden met een „bottom-up-input” waarbij noden, verlangens én successen de aanpassingen voor de toekomst in het beleid verrijken en effectiever maken.

5.3. Het Comité roept dan ook de Commissie, de lidstaten, de lokale overheden en sociale partners in ruime zin op ter plaatse inhoud te geven aan het geheel van richtsnoeren voor de werkgelegenheid. Het Comité biedt het platform waar deze lokale ervaringen uitgewisseld kunnen worden.

5.4. De toegevoegde waarde van de bijdrage van het Comité aan deze discussie mag en kan niet ontkend worden. Alleen door het geheel van al deze interacties tussen de betrokken actoren (organisaties en instellingen) kunnen de gewenste resultaten bereikt worden.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De macro-economische dimensie van het werkgelegenheidsbeleid”

(1999/C 368/13)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 27 mei 1999 besloten, uit hoofde van artikel 23, lid 2, van zijn Reglement van Orde een vervolgadvisie op te stellen over „De macro-economische dimensie van het werkgelegenheidsbeleid”.

De Afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 september 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Cal.

Tijdens zijn 367e zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 76 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

1. In zijn jongste aan de voorbereiding van Globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap<sup>(1)</sup> gewijde advies heeft het Economisch en Sociaal Comité de wens uitgesproken om op Europees niveau een macro-economische dialoog op gang te brengen waaraan de Raad, de Commissie, de Europese Centrale Bank en de sociale partners deelnemen met het doel een verbeterde coördinatie tussen de loonontwikkeling en het begrotings- en monetaire beleid tot stand te brengen teneinde de groei van de werkgelegenheid te stimuleren. Het verheugt het Comité dat zijn wens dit najaar nog zal worden gerealiseerd. Het Economisch en Sociaal Comité is bereid om de deelnemers aan deze dialoog met raad en daad terzijde te staan overeenkomstig de institutionele functie die hem in de Verdragen is toegedacht.

2. Het Comité wil er de aandacht op vestigen dat deze macro-economische dialoog een geïntegreerde aanpak mogelijk maakt van alle beleidsterreinen die betrekking hebben op de werkgelegenheid. Op deze manier wordt de werkloosheid niet alleen bestreden door arbeidsmarktmaatregelen maar door een gecoördineerde aanpak van de betrokken macro-economische beleidsterreinen. Het economisch beleid, het beleid voor wetenschappelijk onderzoek, het sociaal beleid en het begrotingsbeleid moeten worden gevoerd overeenkomstig de vereisten inzake werkgelegenheid.

3. Het Comité wil in het onderhavige advies nog eens de sterke punten benadrukken uit het in punt 1 genoemde advies, alhoewel het vasthoudt aan zijn bezorgdheid en commentaar over de ontwikkeling van de economie (waarvan de dynamiek te wensen over laat) en de werkloosheid (die gemiddeld te hoog is) die tot uiting werden gebracht in dat advies.

4. In het bijzonder is het Comité er in toenemende mate van overtuigd dat een beleid dat is gericht op stabiliteit en groei (vermindering van de begrotingstekorten, prijsstabiliteit en een reële loonontwikkeling die aansluit bij de productiviteitsverbetering alsook een toereikende rentabiliteit van investeringen voor het bereiken van een grotere economische groei) de enige oplossing vormt voor de EU-economie, die voor 90 % afhankelijk is van de interne markt. Dit op stabiliteit en groei gerichte beleid dient de komende jaren derhalve te worden voortgezet. Gelet op de huidige conjunctuurfase en rekening houdend met de vereisten op het gebied van de economische

en sociale samenhang moet het streven naar begrotingsevenwicht en vermindering van de overheidsschuld op middellange en lange termijn in de gehele Europese Unie gehandhaafd blijven.

5. De lidstaten moeten er uiteraard op toezien dat de sanering van de begroting niet ten koste gaat van de investeringen, zoals gedurende de laatste jaren in een aantal lidstaten het geval is geweest. Dit zou het dynamisme van de economische opleving die duidelijk zichtbaar is in de Unie dankzij een in principe gezonde economische uitgangspositie kunnen aantasten. Een en ander moet ons tot voorzichtigheid manen, maar ook aanzetten tot het ondernemen van actie. Gezien de economische conjunctuur, die gunstiger is dan in de prognoses van het voorjaar werd aangegeven, is er geen reden voor pessimisme maar zijn de vooruitzichten eerder positief.

5.1. Het Comité is van mening dat de Europese Unie over de economische en technologische basis en knowhow beschikt om zelf schadelijke invloeden die van buiten de Gemeenschapsgrenzen komen, te kunnen bestrijden. Nu de belangrijkste beslissingen over de invoering van de euro zijn genomen, moet de Gemeenschap voortaan uitgaan van het dynamisme van vooral de interne vraag. „Als economische eenheid beschikt Europa een groot groeipotentieel en de ‘Globale richtsnoeren voor het economisch beleid’ zouden de maatregelen moeten bevatten om dit potentieel te benutten”<sup>(1)</sup>.

5.2. Het Comité vindt dat de Europese Unie zich ten doel moet stellen om op middellange termijn een groei van ten minste 3,5 % te bereiken, zodat voldoende banen worden gecreëerd om de werkloosheid in een tiental jaren terug te brengen tot 3 à 4 % en een werkgelegenheidsniveau van ca. 70 % te realiseren, zoals de Commissie in haar eerste ontwerp voor de Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid (najaar 1997) bepleitte. Men moet echter beseffen dat de moeilijkheden van land tot land verschillen: aangezien niet alle landen even ver zijn bij het verwezenlijken van deze doelstellingen, is het dus zaak dat de macro-economische dialoog op nationaal niveau wordt voortgezet.

<sup>(1)</sup> Advies van het Economisch en Sociaal Comité van 27 mei 1999 over het Economisch Jaarverslag 1999 — „De Europese economie bij de komst van de euro: bevordering van groei, werkgelegenheid en stabiliteit”, PB C 209 van 22.7.1999, par. 3.4.2.



5.2.1. De groei op middellange termijn moet berusten op een voortdurende toename van de investeringen (ongeveer 7 % per jaar om het huidige aandeel van 19 % van het BBP te verhogen tot zo'n 22-23 %) om de nodige banen te creëren en te voorkomen dat door een gebrek aan productiecapaciteit inflatoire tendensen de kop kunnen opsteken. Met de lage lange rente en hoge rentabiliteit zijn de omstandigheden thans gunstig. Wel moet er nog een macro-economisch beleid worden uitgestippeld dat een duurzame groei en een gewenste ontwikkeling van de vraag mogelijk maakt. Dit beleid moet worden ondersteund door economische hervormingen in de lijn van de te Luxemburg en Cardiff ingezette processen. Deze hervormingen zijn gericht op verbetering van het concurrentievermogen en van het functioneren van aan de ene kant de arbeidsmarkt en aan de andere kant de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten.

5.2.2. In diverse lidstaten zijn de inspanningen om aan de EMU-convergentiecriteria te voldoen, ten koste gegaan van de openbare investeringen. Het Comité dringt er daarom op aan dat bij herstructureren van de overheidsuitgaven een grotere impuls aan investeringen wordt gegeven. Zo zouden regeringen naar privaat/publieke samenwerking op investeringsgebied moeten streven. Voorts dienen grote EU-projecten, zoals de Trans-Europese netwerken, te worden uitgevoerd.

6. De economische opleving die nog aarzelend op gang komt, dient door maatregelen te worden ondersteund die gericht zijn op bevordering van de investeringen en het vertrouwen van de consument. Een toename van de investeringen schept immers betere vooruitzichten voor de werkgelegenheid en zullen én de burgers én de producenten en consumenten meer vertrouwen geven. Een stimulus van zo'n 0,5 % van het BBP zou kunnen bijdragen tot consolidatie van dit economisch herstel. Er verstrijkt meer dan een jaar voordat de effecten van investeringen op de productie zichtbaar worden.

7. Wat het stimuleren van de investeringen betreft, vooral op het gebied van technologie en knowhow en rekening houdend met de uitdagingen die de informatie- en kennismaatschappij voor Europa vormen, dient actiever beleid te worden gevoerd ter ondersteuning van de inspanningen die het bedrijfsleven zich getroost om het hoofd boven water te houden op een markt die in toenemende mate wordt gekenmerkt door globalisatie. In de sectoren die niet direct door deze globalisatie worden geraakt, kunnen investeringen op nuttige wijze worden ingezet voor uitbreiding van de productiecapaciteit ter bevrediging van de interne vraag en meer algemeen voor het scheppen van werkgelegenheid. Via de nieuwe doelstelling-3 van de Structuurfondsen kan het beleid in de lidstaten dat gericht is op het aanleren van nieuwe vaardigheden, in belangrijke mate worden gestimuleerd, in combinatie met de andere door de Structuurfondsen gefinancierde ontwikkelingsactiviteiten. Het belang van opleiding en permanente scholing moet ook worden onderstreept. De arbeidsbemiddelingsdiensten moeten de inzetbaarheid bevorderen door jongeren en werklozen bij te staan en te adviseren omtrent hun opleiding zodat dezen maximaal profijt kunnen trekken van hun specifieke vaardigheden. De sociale partners zouden op dit vlak een plan kunnen uitwerken en tot een grotere dynamiek van de dienstverlening op het terrein van de werkgelegenheid kunnen bijdragen.

8. Het Comité vindt dat al het mogelijke in het werk moet worden gesteld om de interne vraag te ondersteunen en om de algemene voorwaarden voor investeringen en oprichting van bedrijven te verbeteren. In het licht van de budgettaire beperkingen en de herverdelingstaak van het begrotingsbeleid zou vermindering van de belastingdruk, voor bedrijven en gezinshuishoudingen, een impuls kunnen geven aan de investeringen en aan het vertrouwen van ondernemers en consumenten. Het Comité dringt er al jarenlang op aan dat lidstaten die dit wensen, toestemming krijgen om de BTW op arbeidsintensieve producten en diensten onder bepaalde voorwaarden te verlagen. Het is dan ook verheugd dat de Commissie onlangs een richtlijnvoorstel ter zake heeft ingediend, waarover het een zeer positief advies heeft uitgebracht<sup>(1)</sup>.

9. Een gemeenschappelijk monetair beleid binnen de eurozone dat ook de vier landen die niet aan de euro deelnemen, dwingt om bijna hetzelfde beleid te voeren, vormt een zware belasting voor het begrotingsbeleid (belastingontvangsten en uitgaven) dat tegelijkertijd het monetaire beleid moet ondersteunen en rekening moet houden met de respectieve stadia waarin de conjunctuur van de lidstaten zich bevindt. Het gaat hier wellicht om de belangrijkste nieuwe uitdaging na de totstandkoming van het gemeenschappelijke monetaire beleid. Er dient nadrukkelijk op gewezen te worden dat een noodzakelijke coördinatie van het begrotingsbeleid niet per se inhoudt dat alle lidstaten een identiek beleid voeren.

10. Het Comité benadrukt dat de economische groei de belangrijkste motor is voor het creëren van banen. De in Luxemburg aanbevolen werkgelegenheidsmaatregelen, aangevuld met het in Cardiff gelanceerde structuurprogramma voor de diensten- en kapitaalmarkten dienen een adequate macro-economische policy-mix (begrotings-, monetair en inkomensbeleid) te begeleiden. Doelstelling is het creëren van een vertrouwensklimaat waarin consumptie en investeringen en daarmee de werkgelegenheid op langere termijn worden gestimuleerd.

11. Het Comité dringt opnieuw aan op een loonontwikkeling die strookt met de inflatie (die nog altijd zeer laag is), de toename van de productiviteit, en met name de noodzaak om de rentabiliteit van het bedrijfsleven (die binnen de Gemeenschap over het algemeen erg goed is) en een positieve ontwikkeling van de koopkracht te garanderen. Een toename van de consumptieve bestedingen en de openbare en particuliere investeringen moet de economie weer dynamisch maken.

12. Het Comité is van mening dat het structuurbeleid van de lidstaten en de algehele onderzoeks- en ontwikkelingsinspanning een bijdrage moeten leveren om het proces van het scheppen van banen te ondersteunen en een duurzaam karakter te geven.

<sup>(1)</sup> Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging, wat betreft de mogelijkheid om bij wijze van experiment een verlaagd BTW-tarief toe te passen op arbeidsintensieve diensten, van Richtlijn 77/388/EEG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde”, PB C 209 van 22.7.1999.

13. Het Comité constateert dat de onevenredige verhoging van de hypotheekrentes (van 4,6 tot bijna 6 %) van de afgelopen maanden in een aantal landen een overdreven reactie is geweest van de banken op (berichten over) de toename van de inflatie. Deze hogere hypotheekrente wordt echter niet gecompenseerd door bijvoorbeeld een verhoging van de spaarrente, die buitengewoon belangrijk is voor de financiële situatie van gezinnen in alle lidstaten.

14. Het Comité vestigt nog eens de aandacht op mogelijke systeemrisico's als gevolg van o.m. kredietverlening (renterisico), het verschijnen van meer en meer verfijnde financiële producten en de snelheid waarmee aankoop- en verkoopopdrachten en andere financiële transacties worden uitgevoerd. Het Comité is ingenomen met de nieuwe initiatieven van de Bank van Internationale Betalingen die erop zijn gericht, striktere en vooral doeltreffendere bedrijfseconomische toezichtsregels op te stellen ten aanzien van de financiële structuur van de banken (omvang van het eigen vermogen), de interne en externe controle van kapitaalstromen van financiële instellingen en ten aanzien van de marktdiscipline (transparantie) tussen de deelnemers aan financiële transacties. Volgens het Comité moeten de uiteindelijk vast te stellen regels gelden voor alle financiële instellingen. Gegeven het feit dat de Europese Unie goed is voor 60 % van de aan de ontwikkelingslanden verleende kredieten, zou de Commissie vóór maart 2000 de nodige initiatieven moeten nemen om te bereiken dat in het Comité van Bazel rekening wordt gehouden met de specifieke belangen van de Europese Unie.

15. De recente concentratiegolf (fusies, joint-ventures tussen zeer grote ondernemingen) is wellicht nodig om de

concurrentiepositie van ons productieapparaat te verbeteren. De hieruit voortvloeiende herstructureringsmogelijkheden mogen echter vooral niet ten koste van de werknemers gaan. Massa-ontslagen zijn namelijk ook van invloed op het vertrouwen van de burger en de vraag, en daarmee dus ook op het functioneren en de groei van de economie als geheel, waarvan op hun beurt ook grote conglomeraten in de financiële en de productiesector profiteren.

### Conclusie

16. Het Comité dringt aan op voortzetting van het op stabiliteit en groei van de werkgelegenheid gerichte beleid. De belangrijkste deelnemers aan de voor oktober geplande macro-economische dialoog, te weten de regeringen van de lidstaten en de Commissie (begrotingsbeleid, structuurbeleid), de Europese Centrale Bank (monetair beleid) en de sociale partners (loonbeleid en arbeidsmarkt), moeten gezamenlijk de inspanningen voortzetten om het vertrouwen onder consumenten en investeerders te vergroten, teneinde de effectieve vraag te stimuleren, die samen met structurele hervormingen ter verbetering van het concurrentievermogen, de belangrijkste drijfkracht voor de groei en het creëren van werkgelegenheid is.

17. Het Comité is ingenomen met het stabiliteitsbeleid van de Europese Centrale Bank. Met haar beslissing van 8 april 1999 om de rente te verlagen, heeft de ECB haar steun gegeven aan een stabiliteitsbeleid dat gericht is op economische groei en het scheppen van werkgelegenheid. Daarmee heeft zij alle verantwoordelijkheden op zich genomen die haar in het Verdrag zijn toegekend.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI



## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De noordelijke dimensie van de EU m.i.v. de betrekkingen met Rusland”

(1999/C 368/14)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 25 februari 1999 besloten om overeenkomstig artikel 23, lid 3 van zijn Reglement van Orde een advies op te stellen over „De noordelijke dimensie van de EU m.i.v. de betrekkingen met Rusland”.

De Afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Hamro-Drotz.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór en 2 tegen, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd.

### Inleiding

Noord-Europa is door de uitbreiding in 1995 belangrijker geworden voor de EU. Daarnaast wordt de laatste jaren steeds meer waarde gehecht aan het ontwikkelen van de betrekkingen tussen de EU en de Federale Republiek van Rusland. Goede betrekkingen tussen de EU, de afzonderlijke EU-lidstaten, de andere landen in Noord-Europa en Rusland zijn een fundamentele voorwaarde voor meer veiligheid en stabiliteit in Europa.

De EU en haar buurlanden in Europa hebben baat bij economische groei en een hoger welvaartspeil in Noord-Europa.

Doelgerichte, op gemeenschappelijke belangen gebaseerde samenwerking op alle niveaus, waaronder de dialoog tussen de verschillende actoren van het maatschappelijk middenveld (waaronder de sociale partners, economische organisaties en andere ngo's), neemt hierin een belangrijke plaats in.

Aangezien de noordelijke dimensie én de betrekkingen met Rusland tot de prioriteiten van de EU worden gerekend en er actief aan gewerkt wordt om deze te ontwikkelen, acht het Comité het gewenst hierover advies uit te brengen. Momenteel wordt op beide gebieden gestreefd naar concretere en ingrijpendere maatregelen om de activiteiten voort te zetten. Politiek, economisch en sociaal is de situatie in Rusland nog steeds instabiel. Samen met de zich uitbreidende georganiseerde misdaad en corruptie plaatst dit de EU voor een grote uitdaging. De enorme verschillen in levensstandaard tussen de Noord-Europese landen vragen ook om maatregelen. Daarnaast is er wat betreft de werking van de arbeidsmarkt, de maatschappelijke dialoog en de positie van de diverse actoren op het maatschappelijk middenveld in de Baltische landen, Polen en met name Rusland nog een lange weg te gaan vergeleken met de EU-lidstaten.

In bijlage 1 van het advies wordt de huidige stand van zaken bekeken op het gebied van de noordelijke dimensie van de EU, de ontwikkeling van de betrekkingen tussen de EU en Rusland en andere processen in deze context, met name de Oostzeesamenwerking en de voorbereiding van de kandidaat-lidstaten in Noord-Europa op het EU-lidmaatschap.

Het Comité wil de door de EU op gang gebrachte activiteiten ondersteunen met de in dit advies gepresenteerde doelstellingen, aanbevelingen en voorstellen voor maatregelen.

Ter voorbereiding van dit advies heeft het Comité een vergadering belegd in Moskou met vertegenwoordigers van sociaal-economische kringen in Rusland en schriftelijk inlichtingen ingewonnen over de standpunten van de Russische actoren en die van de actoren in naburige kandidaat-lidstaten. Een samenvatting van hun standpunten en antwoorden is opgenomen in bijlage 2. Het Comité heeft bij het opstellen van dit advies met deze standpunten rekening gehouden.

Het Comité heeft over dit onderwerp al eerder verscheidene adviezen en informatieve rapporten uitgebracht. De belangrijkste daarvan worden opgesomd aan het einde van bijlage 1. Zij dienen als basis voor het advies zonder dat er echter rechtstreeks naar wordt verwezen of uit wordt geciteerd.

Het Comité is van plan de maatregelen ter ontwikkeling van de noordelijke dimensie van de EU en ter intensivering van de betrekkingen met Rusland nauwlettend in het oog te houden en te adviseren over verdere maatregelen die volgens het Comité nodig zijn. Zo wil het Comité ertoe bijdragen dat de EU doelgericht verder komt op dit vlak.

### Doelstellingen

1. Een noordelijke dimensie in het EU-beleid is noodzakelijk. Er zijn verscheidene redenen waarom de EU een alomvattend beleid voor Noord-Europa dient te ontwikkelen.
2. Ruslands betrekkingen met andere landen zijn eeuwenlang een bepalende factor geweest voor de ontwikkeling van Europa. Ook in de toekomst zullen zij voor de ontwikkeling van Europa een belangrijke rol blijven spelen. Uitgaande van het standpunt dat Rusland voor de EU een strategische partner is, is het belangrijk dat het partnerschap ook de nodige instrumenten ter beschikking gesteld worden. Dit accentueert eens te meer het belang van de Ruslandstrategie van de EU, op grond waarvan de betrekkingen van de Unie en haar lidstaten met Rusland worden gecoördineerd.

De gebeurtenissen in de Balkanregio hebben duidelijk gemaakt dat samenwerking tussen de EU en Rusland noodzakelijk is en aangetoond hoe deze gestalte kan krijgen. De gemeenschappelijke inspanningen om de Balkan te stabiliseren en weder op te bouwen zullen ook de samenwerkingsinitiatieven van de EU in Oost- en Noord-Europa versterken. Stabilisering dient, met name ter voorkoming van crises, prioriteit te genieten.

3. Het uitgangspunt van de noordelijke dimensie, waarbij de nadruk wordt gelegd op de positieve interdependentie tussen Rusland, de Oostzeeregio en de EU, acht het ESC juist. Ontwikkeling van de samenwerking in de Oostzeeregio is noodzakelijk, met name omdat de EU en Rusland in dit gebied rechtstreeks met elkaar te maken hebben. In het kader van de noordelijke dimensie dient de aandacht gericht te worden op versterking van de samenwerking tussen de EU, de afzonderlijke lidstaten, de kandidaat-lidstaten, de geassocieerde en niet bij de EU aangesloten EER-landen in de Oostzeeregio alsmede Rusland (met name Noord-West-Rusland en Noord-Rusland). Doel van de noordelijke dimensie dient te zijn het verkleinen van de politieke, economische en maatschappelijke kloof tussen de samenlevingen in de verschillende landen. Tegelijk dient de noordelijke dimensie ertoe bij te dragen dat de kandidaat-lidstaten vorderingen kunnen maken om lid te worden van de EU en het partnerschap tussen de EU en Rusland wordt verdiept. De noordelijke dimensie dient de verbindingsschakel te vormen waarmee alle initiatieven op dit vlak aan elkaar worden gekoppeld.

Wil het noordelijke dimensie-beleid kans van slagen hebben, dan is een eerste vereiste dat Rusland en de andere derde landen in de Oostzeeregio het beleid steunen en als volwaardige partners eraan meewerken.

4. De noodzaak om goede betrekkingen tussen de landen in Noord-Europa te ontwikkelen is des te evidentier in het vooruitzicht van de aanstaande uitbreiding van de EU naar Midden-Europa en het feit dat de Oostzee dan een binnenzee van de EU wordt en Kaliningrad een Russische enclave in een uitgebreide Unie. Een economisch welvend en zowel politiek als sociaal stabiel Rusland, dat goede betrekkingen onderhoudt met zijn buurlanden zou voor de EU de beste partner in het Oosten zijn. De noordelijke dimensie moet als instrument een essentiële rol gaan spelen in het bevorderen van het nabuurschap tussen de betrokken landen.

5. Een goed functionerende rechtsstaat en civil society zijn eveneens basisvereisten om de economische groei en welvaart te bevorderen. Het is deze invalshoek die in alle stadia van de ontwikkeling van de noordelijke dimensie en de betrekkingen met Rusland centraal staat.

6. De mededeling van de Commissie van november 1998 over de noordelijke dimensie, de door de Raad in mei 1999 goedgekeurde aanbeveling dienaangaande en de tijdens de Top van Keulen in juni 1999 goedgekeurde Ruslandstrategie en het eerste werkprogramma dat in het kader daarvan is opgesteld, verschaffen adequate richtsnoeren voor het ontwikkelen van de samenwerking.

## Aanbevelingen

1. Economische groei, een stabielere markt en een daaruit voortvloeiend hoger welvaartspeil en betere werkgelegenheids-situatie dienen in de ontwikkeling van de noordelijke dimensie van de EU voorop te staan. Met een aanzienlijke toename van zowel de binnen- als de buitenlandse investeringen in Rusland en de naburige kandidaat-lidstaten kan dit worden gerealiseerd. De voornaamste belemmering voor investeringen is echter dat de ontwikkeling van het ondernemingsklimaat zich moeilijk laat voorspellen. De situatie in de kandidaat-lidstaten is op dit moment verre van optimaal en in Rusland slecht. Vanuit het oogpunt van een heropleving van de economische ontwikkeling is het belangrijk dat ervoor gezorgd wordt dat met name

in het geval van Rusland investeerders weer vertrouwen krijgen. Doorslaggevend is hier de mate waarin binnenlandse investeringen plaatsvinden.

Investerings kunnen worden gestimuleerd door met name verbetering van de wetgeving op de vennootschapsbelasting, aanpassing van de regelgeving betreffende boekhouding en accountantscontrole aan de regelgeving in de EU-lidstaten en verbetering van de wetgeving op het gebied van investeringen. Door financierings- en borgstellingsstelsels te verbeteren, zodat zij het vertrouwen van financiële instellingen genieten, en door de bankensector toegankelijk te maken voor buitenlandse banken zou de bereidheid tot investeren in de betrokken landen groter worden. De bij de investeringsprojecten betrokken partijen dienen hun betrekkingen met de internationale financiële instellingen — Wereldbank (IBHO en IFC), EBWO, EIB en NIB — te regelen en de financiële instellingen dienen strengere controle uit te oefenen op de investeringsbestemmingen om misbruik tegen te gaan.

Van belang is ook dat er geloofwaardige regelgeving komt om investeringen in een bepaald land te beschermen. Op grond van de overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de EU en Rusland dienen normen en technische voorschriften aan de overeenkomstige EU-regelgeving te worden aangepast, bijv. de voorschriften inzake productveiligheid. Ontwikkeling van voor het arbeidsproces relevante factoren (bijv. beroepsopleiding, arbeidsomstandigheden, veiligheid op het werk, stabiliteit van de arbeidsmarkt) heeft ook invloed op investeringsbesluiten.

2. Bepaald moet worden welke gemeenschappelijke economische belangen en gebieden van samenwerking bij de initiatieven ter bevordering van economische groei en welvaart prioriteit genieten. Daartoe behoren:

- samenwerking op het gebied van handel en productie, o.a. bevordering van de toelevering
- verbetering van het ondernemingsklimaat voor het MKB
- rechtvaardige privatisering van overheidsbedrijven en aanpassing ervan aan de markteconomie in het kader van herstructurering
- ontwikkeling van productie- en transportactiviteiten gericht op de benutting van energie (gas, olie en elektriciteit) en omvangrijke bos- en minerale rijkdommen.
- ontwikkeling van een multifunctioneel, op de specifieke omstandigheden in de regio afgestemd verkeersnetwerk (incl. grote verkeersaders) waarbij tevens rekening wordt gehouden met de eisen van gecombineerd en transitovervoer.
- levensmiddelenvoorziening, o.a. verbetering van de werking van de primaire productie, verwerkingsindustrie, vervoer, logistiek, groot- en detailhandel
- ontwikkeling van een geïntegreerd telecommunicatie- en IT-netwerk voor de hele regio
- ontwikkeling van het milieubeheer, o.a. bescherming van de Oostzee, vermindering van gevaarlijke luchtverontreiniging, verbetering van de nucleaire veiligheid, bescherming van de volksgezondheid o.a. door te zorgen voor drinkwater van een goede kwaliteit en een betere behandeling van afvalwater

- ontwikkeling van een consciëntieuze werkwijze in instellingen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de regels (mededingingsinstanties, belastingdienst, product-certificeringsdienst, douane enz.).
- krachtiger optreden tegen georganiseerde misdaad en corruptie
- ontwikkeling van beroepsopleidingen voor jongeren

Bij de vaststelling van gebieden voor samenwerking dient ook oog te zijn voor de diverse diensten die deze vergen en voor zaken die op maatschappelijk vlak (o.a. op het gebied van werkgelegenheid, opleiding, leefklimaat) nog ontwikkeld moeten worden, met name in het kader van de structurele hervormingen van de economie.

Daarnaast dienen ook de standpunten en voorstellen van de actoren in de EU in acht te worden genomen. Samenwerking in dezen is nodig, want de projecten dienen gezamenlijk te worden opgezet, gefinancierd en verwezenlijkt. De EU moet de eerste stap zetten door een lijst met projecten op te stellen en hiermee een aanvang te maken.

Naast de actuele EU-documenten verdient het aanbeveling bij de voortzetting van de werkzaamheden ook gebruik te maken van andere documenten<sup>(1)</sup> waarin ingegaan wordt op zaken die in Noord-Europa nog ontwikkeld moeten worden.

3. Afgezien van Rusland zijn alle landen in de regio lid van de WTO of op weg lid te worden. Zij zijn lid van de EU of actief bezig zich op de toetreding voor te bereiden. Het is van belang dat ook Rusland zijn wet- en regelgeving harmoniseert in overeenstemming met de WTO-overeenkomsten. Het is de aangewezen manier om ervoor te zorgen dat in alle landen in de regio het bedrijfsleven duurzame, op samenwerking tussen ondernemingen gebaseerde randvoorwaarden geboden worden. Het biedt Russische ondernemingen tevens betere mogelijkheden om met succes de buitenlandse markt op te gaan.

De EU en haar lidstaten dienen Rusland te blijven ondersteunen bij de ontwikkeling van de voorwaarden waaraan het moet voldoen om lid te kunnen worden van de WTO, ook al biedt de situatie in Rusland weinig hoop dat dit snel zal gebeuren. Aanpassing aan de WTO-regels legt een basis voor het starten van onderhandelingen over vrijhandel tussen de EU en Rusland.

4. Bevordering van grensoverschrijdende samenwerking en samenwerking tussen grensregio's, in alle landen van het

gebied, dient meer onder de aandacht te worden gebracht. Niet alleen samenwerking op het gebied van handel, diensten en andere economische terreinen maar ook samenwerking tussen burgers, culturele uitwisselingen, bestrijding van de criminaliteit, bevordering van economische activiteiten op lokaal niveau e.d. zijn belangrijk. In de eerste plaats dient de EU speciale aandacht te besteden aan gebieden waar EU, geassocieerde landen en Rusland gemeenschappelijke grenzen hebben: het district Moermansk, de republiek Russisch Karelië, het district Leningrad, St-Petersburg, het district Pskov en Kaliningrad.

5. Gevolgd dient te worden hoe de regionale en lokale overheden in de geassocieerde landen uit de regio maar vooral in Rusland functioneren. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van wetgeving en voor het toezicht op de naleving ervan. Lokale overheden spelen een cruciale rol bij het bevorderen van verantwoord ondernemen en gunstige investeringsvoorwaarden en bij het bestrijden van criminaliteit. De EU dient haar steun te onderbouwen met maatregelen waarmee lokale overheden de nodige kennis, knowhow en andere middelen worden verschaft ter vervulling van deze taken.

6. Een goed functionerende markteconomie veronderstelt tevens een goed werkende arbeidsmarkt en dialoog tussen zowel de onafhankelijke, representatieve maatschappelijke organisaties onderling als tussen deze organisaties en de overheid. Uit de enquête die ter voorbereiding van dit advies is gehouden en uit andere contacten met maatschappelijke actoren in de landen in de regio die geen lid zijn van de EU (zie bijlage 2) blijkt dat de overheid in een aantal landen randvoorwaarden heeft geschapen voor arbeidsmarktbeleid, overleg tussen overheid en sociale partners en een maatschappelijke dialoog. De institutionele structuren en wetgeving laten echter in veel gevallen nog duidelijk te wensen over en de regelingen functioneren slecht. De actoren verklaren weliswaar dat zij o.a. bij de voorbereiding van wetgeving een zekere invloed kunnen uitoefenen, maar bekend is dat zij in veel gevallen niet goed genoeg uitgerust zijn om geloofwaardig de belangen van hun achterban te vertegenwoordigen en deel te nemen aan de maatschappelijke dialoog. De organisaties zijn vaak zwak en onvoldoende representatief en beschikken niet over genoeg middelen.

Het Comité heeft de huidige situatie ook belicht in het informatief rapport „Stand van de werkgelegenheid en sociale toestand in de kandidaat-lidstaten”.

De kandidaat-lidstaten en Rusland dienen het arbeidsmarktbeleid, de maatschappelijke dialoog en de daarvoor vereiste institutionele structuur verder uit te bouwen. Er moet toe worden bijgedragen dat de verschillende actoren zich beter kunnen organiseren en hun mogelijkheden kunnen vergroten, dat de voorwaarden waaronder zij functioneren worden verbeterd en dat zij o.a. bij het voorbereiden van wetgeving op regelmatige grondslag worden gehoord. De EU dient deze ontwikkelingsactiviteiten doelgerichter dan nu het geval is te ondersteunen en het ESC heeft de mogelijkheden om hier een eigen bijdrage te leveren. Het Comité stelt met voldoening vast dat in het tweede deel van Bijlage II bij de Conclusies van het Voorzitterschap op de Top van Keulen inzake de Ruslandstrategie van de EU (actiegebieden) wordt aangegeven dat de Unie

(1) Bijv.: Het rapport van de Finse Kamer van Koophandel over de noordelijke dimensie „Views of enterprises in Finland, Estonia and northwestern Russia as regards the northern dimension”, juni 1999, ISBN 951-8967-48-2; Prof. Simon Clarke: „New Forms of Employment and Household Survival Strategies in Russia”, Moskou 1999, ISBN 0-9535519-0-3; Baltic Business Advisory Council: „Survey on Conditions for Growth and Development in the Baltic Sea Region”, mei 1999).



ernaar streeft Rusland te betrekken bij de economische en sociale samenwerking in Europa. Hiertoe wil men (zie punt 2.c) de maatschappelijke dialoog bevorderen, eigentijdse werknemers- en werkgeversorganisaties in het leven roepen en zich ervoor inzetten dat de belangrijkste ILO-verdragen worden nageleefd.

### Voorstellen voor maatregelen

1. De EU dient op basis van de conclusies van de Top van Keulen een actieplan voor Noord-Europa uit te werken in het kader van de noordelijke dimensie in het EU-beleid. In dit actieplan dient rekening te worden gehouden met de in dit advies gepresenteerde aanbevelingen. Er dienen zowel korte als langetermijnmaatregelen te worden vastgesteld en het gehele pakket dient zo snel mogelijk te worden goedgekeurd, bij voorkeur al op de Top van Helsinki in december 1999 zodat het besluit kan worden opgenomen in de conclusies van het voorzitterschap.

Het actieplan dient vergezeld te gaan van een doelmatig follow-up-mechanisme met nadere bepalingen omtrent uitvoering en verantwoordelijkheid. Op bestuurlijk vlak moet eveneens een en ander geregeld worden: de activiteiten van de EU c.q. de betrokken bestuurlijke eenheden dienen te worden gecoördineerd en geconcentreerd op de prioriteiten van het actieplan.

2. De in de aanbevelingen van het ESC genoemde aandachtsgebieden dienen centraal te staan in het actieplan. Er moeten haalbaarheidsstudies worden uitgevoerd, en de investeringen moeten zijn gericht op de prioritaire aandachtsgebieden. De voedselhulp van de EU en andere westerse landen aan Rusland kan bijv. een nadelig effect hebben op de landbouwproductie van Rusland en zijn burenen. Westerse steun zou daarom primair gericht dienen te zijn op modernisering van de landbouwsector en levensmiddelenvoorziening in Rusland en aanpassing daarvan aan de basisbehoeften van de bevolking.

3. Middelen van EU-steunprogramma's als Tacis, Phare, Interreg enz. dienen te worden ingezet voor de uitvoering van het actieplan. Om het maximale profijt te trekken uit de beperkte middelen van deze programma's dienen ze objectief en met oog voor de verschillende doelstellingen te worden gecoördineerd. Uit de verkregen informatie blijkt dat de uitvoering en het beheer van de programma's nog ernstige gebreken vertonen: zo zijn de projecten niet afgestemd op de belangrijkste doelstellingen, is het aantal programma's en projecten onvoldoende en werkt een en ander traag.

De EU dient dan ook gericht te werken aan verbetering van de efficiëntie van de steunprogramma's en het beheer ervan. De bedoeling is dat de nieuwe TACIS-verordening begin 2000 in werking treedt. Er moet beter worden ingespeeld op de behoeften van de landen die voor steun in aanmerking komen, en anderzijds een groter beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van deze landen inzake ontwikkeling en uitvoering van steunmaatregelen en financiering.

Met name voor Rusland geldt dat de controle op het beheer van de steungelden dient te worden versterkt. Het mag niet langer voorkomen dat een deel van de steun verdwijnt bij instanties die weinig van doen hebben met economische ontwikkeling. De EU moet zo snel mogelijk voor een degelijke controle zorgen en daarbij de nodige strengheid aan de

dag leggen, om de efficiëntie van de steunprogramma's te verbeteren en de geloofwaardigheid van de programma's niet in het gedrang laten komen. Voor het verwezenlijken van de doelstellingen is het van fundamenteel belang dat het verkrijgen van hulp aan strenge voorwaarden wordt gebonden. Ook het gebruik van steungelden voor andere doeleinden dan waarvoor zij oorspronkelijk bestemd zijn, dient te worden voorkomen.

Er dient doelbewust te worden overgegaan tot maatregelen waarmee corruptie, witwassen van geld en oprichting van ondernemingen die als dekmantel fungeren, afdoende kunnen worden tegengegaan.

4. De EU dient het actieplan voor Noord-Europa op bilateraal niveau verder uit te bouwen met de kandidaat-lidstaten en EER-landen in de regio en Rusland.

Daarnaast dient de EU een geregelde multilaterale dialoog op gang te brengen tussen de EU-lidstaten en andere landen in de regio om gezamenlijk gemeenschappelijke belangen en prioriteiten vast te stellen. Deze dialoog zou ook moeten worden gekoppeld aan de activiteiten van de samenwerkingsfora in de regio (de CBSS en de BEAC). De EU moet deze regionale samenwerking ondersteunen en met volledige inzet deelnemen aan de uitvoering van projecten.

5. Activiteiten en doelstellingen van de EU en andere actoren ter ondersteuning van Noord-Europa en Rusland dienen te worden gecoördineerd. De EU dient het initiatief te nemen om een multilaterale dialoog op gang te brengen tussen alle betrokken partijen, incl. de steun ontvangende landen. De EU dient in het kader van het actieplan voor Noord-Europa de samenwerking op dit gebied ook in de context van de transatlantische dialoog te bevorderen.

6. In het kader van het actieplan dient ervoor gezorgd te worden dat de actoren van de civil society kunnen deelnemen aan het ontwikkelingswerk, bijv. door middel van:

- een geëigend consultatiemechanisme, bijv. een adviescomité, waarmee het maatschappelijk middenveld betrokken wordt bij de uitvoering van dit actieplan.
- systematische samenwerking tussen de EU en Rusland als onderdeel van de uitvoering van hun overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking. In dit verband kan ook worden bekeken of het mogelijk is een speciaal adviesorgaan op te richten, waarvan o.a. het Economisch en Sociaal Comité deel uit zou maken. Deze kwestie dient nader te worden bestudeerd in het werkprogramma van het voorzitterschap voor de EU-strategie t.a.v. Rusland.
- het onmiddellijk van kracht worden van de artikelen in de Europa-overeenkomsten m.b.t. de oprichting van een diverse actoren in de samenleving vertegenwoordigend adviesorgaan voor kandidaat-lidstaten waarvoor een dergelijk adviesorgaan nog niet is opgericht.
- steun voor het opzetten van een multilateraal samenwerkingsverband tussen de actoren uit de landen in het betrokken gebied en voor het intensiveren van de betrekkingen tussen de actoren in Rusland en de kandidaat-lidstaten in de regio enerzijds en de diverse Europese samenwerkingsverbanden anderzijds.

Wat Rusland betreft, dienen ter bevordering van de werking van de arbeidsmarkt en de sociale dialoog o.a. meer middelen te worden uitgetrokken voor het speciale TACIS-programma voor bijstand op het vlak van de implementering van de sociale hervorming en de arbeidsverhoudingen. Wat de kandidaat-lidstaten betreft, moet de Commissie onder meer de in haar Mededeling betreffende aanpassing en bevordering van de sociale dialoog verwoorde belofte gestand doen om ook deze landen te steunen. Bovendien dienen de steunmaatregelen van

de Commissie voor directe technische bijstand en bijstand op het gebied van informatie (TAIEX-eenheid) te worden versterkt.

Het Economisch en Sociaal Comité dient te worden gehoord bij de voorbereiding van bovengenoemde activiteiten. Het heeft ook de mogelijkheden om een eigen bijdrage te leveren aan de verwezenlijking ervan en het tot stand brengen van de nodige contacten.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

### **Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Transparantie in en deelname van de civiele samenleving aan de Millenniumronde van de Wereldhandelsorganisatie”**

(1999/C 368/15)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 27 mei 1999 besloten om, overeenkomstig artikel 23 (derde alinea) van zijn Reglement van Orde, een advies op te stellen over „Transparantie in en deelname van de civiele samenleving aan de Millenniumronde van de Wereldhandelsorganisatie”.

De Afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Van Dijk.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e zitting (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen is goedgekeurd.

#### **1. Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties**

1.1. In de afgelopen jaren is de belangstelling van NGO's en sociale partners voor internationale handel sterk toegenomen<sup>(1)</sup>. Deze belangstelling kwam reeds tot uitdrukking bij de onderhandelingen voor de GATT-Uruguay-ronde. Bij de besprekingen over het Multilateraal Akkoord over Investerings (MAI) kwam de betrokkenheid tot een climax. Vooral veel NGO's klaagden over een gebrek aan openheid van de onderhandelaars over de onderwerpen die besproken werden en de gevolgen van de te sluiten overeenkomst voor de verschillende landen en groeperingen. Het wantrouwen werd in de loop van de onderhandelingen slechts vergroot door de afhoudende reactie van de regeringsvertegenwoordigers. Daarnaast ontstond het gevoel dat alleen de geïndustrialiseerde landen voordelen hadden van deze afspraken.

1.2. De belangstelling van NGO's voor de internationale handel wordt nu grotendeels ingegeven door achterdocht. Veel organisaties staan sceptisch ten opzichte van de onderhandelingen en vrezen dat de regeringen van de deelnemende landen

onvoldoende oog hebben voor de belangen die maatschappelijke organisaties of groeperingen behartigen en voor de belangen van de onderontwikkelde landen. Dat kwam het duidelijkst tot uitdrukking bij de OESO-onderhandelingen over het MAI. Gebrek aan informatieverschaffing en mogelijkheden voor beïnvloeding leken belangrijke oorzaken voor de wantrouwige houding van de NGO's. Om een dergelijke reactie bij de komende WTO-onderhandelingen te voorkomen, meent het ESC dat de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties optimaal moet worden georganiseerd. In dit advies wil het vooral ingaan op de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van nieuwe overeenkomsten. Over de mogelijkheden voor maatschappelijke organisaties om ook betrokken te worden bij de handhaving van de gesloten overeenkomsten, spreekt het ESC zich in dit advies niet uit.

1.3. Het ESC heeft een lange traditie als het gaat om zijn belangstelling voor internationale handel. Op dit terrein heeft het ESC vele adviezen en initiatiefadviezen uitgebracht. Hierdoor heeft het altijd het belang van dit onderwerp voor de sociaal-economische kringen willen aantonen. De meest recente adviezen van het ESC op dit terrein zijn:

<sup>(1)</sup> In dit advies wordt onderscheid gemaakt tussen sociaal-economische belangengroepen enerzijds en NGO's anderzijds.



- de mondiale uitdaging van de internationale handel<sup>(1)</sup>
- voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende toepassing voor de periode van 1 januari 1999 tot en met 31 december 2001, van een meerjarenschema van algemene tariefpreferenties<sup>(2)</sup>
- voorstel voor een besluit van de Raad houdende goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap voor de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de resultaten van de onderhandelingen van de Wereldhandelsorganisatie over financiële diensten<sup>(3)</sup>
- de Wereldhandelsorganisatie<sup>(4)</sup>.

1.4. Tegelijkertijd waardeert het ESC de belangstelling van vele NGO's voor internationale handel. Het besef dringt terecht bij vele organisaties door dat internationale overeenkomsten op dit terrein vergaande gevolgen kunnen hebben.

1.4.1. Over verschillende van deze onderwerpen heeft het ESC reeds adviezen uitgebracht, zoals onder andere blijkt uit de opsomming in paragraaf 1.3.

1.5. Het ESC meent dat de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de WTO van groot belang is. De eventueel af te sluiten akkoorden kunnen vergaande gevolgen hebben voor bepaalde sectoren (bijv. dienstensector), voor het voortbestaan van het GLB, het gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid (ACP), contacten met derde landen en de naleving van internationale normen (arbeidsnormen, dierenwelzijn en milieu). Het gaat dan om de werkgelegenheid, consumentenbelangen en de inkomensgevolgen.

1.6. Op al deze terreinen zijn veel maatschappelijke organisaties actief. Hun betrokkenheid bij de onderhandelingen kan zorgen voor een verhoging van het maatschappelijk draagvlak voor de overeenkomsten. Tevens kunnen de onderhandelaars gebruik maken van de expertise die bij de respectieve organisaties voorhanden is. Tot slot kunnen regeringen kennis nemen van de opvattingen van belangengroeperingen over de internationale handel.<sup>(5)</sup>

1.7. In dit advies wil het ESC aangeven op welke manier de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties het beste vorm kan krijgen bij de WTO-onderhandelingen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar verschillende niveaus. In hoofdstuk 2 zal het mondiale niveau worden besproken. Op welke manier zou het secretariaat van de WTO ervoor moeten zorgen dat maatschappelijke organisaties voldoende geïnformeerd en geconsulteerd worden. In hoofdstuk 3 gaan we in op het nationale niveau. De besluitvorming binnen de WTO moet op basis van consensus plaatsvinden. Daarom is het voor sociaal-economische belangengroepen en NGO's van belang om hun lobby naar de nationale overheden goed te organiseren. Binnen de EU treedt een specifieke situatie op. De EU heeft een exclusieve bevoegdheid als het gaat om de internationale handel. Om die reden is er een belangrijke taak weggelegd voor het Europese niveau. In hoofdstuk 4 wordt daar nader op ingegaan.

(1) PB C 56 van 24.2.1997.

(2) PB C 40 van 15.2.1999.

(3) PB C 407 van 28.12.1998.

(4) PB C 101 van 12.4.1999.

(5) B. Reinalda, „NGO's en andere particuliere actoren in de leer der internationale betrekkingen” in: Internationale Spectator, 53, juli/augustus 1999, 414-118.

## 2. Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de WTO

2.1. Zoals gezegd in paragraaf 1.6 zal het secretariaat van de WTO zich vooral bezig moeten houden met goede informatieverstopping aan de sociaal-economische belangengroepen en NGO's die op internationaal niveau opereren. De WTO moet adequate informatie geven aan maatschappelijke organisaties. Openheid van zaken kan wantrouwen en achterdocht wegnemen en voorkomen.

2.2. De informatieverstopping kan op twee manieren geschieden. De meest toegankelijke manier is de verspreiding van informatie via Internet. Daarbij kan het WTO op de eigen website van de WTO de informatie plaatsen. Tevens kunnen belangstellende organisaties via e-mailabonnementen op de hoogte worden gehouden van de laatste ontwikkelingen. Dit is een snel en effectief middel om iedere belangstellende organisatie op de hoogte te houden van de laatste ontwikkelingen.

2.3. De tweede manier van informatieverstopping is het organiseren van bijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten verstrekt het secretariaat informatie over de stand van zaken van de onderhandelingen aan belangstellende organisaties. De deelnemende organisaties kunnen dan van de gelegenheid gebruik maken door al een eerste reactie te geven op de verstrekte informatie en eventueel nadere vragen stellen over de verstrekte informatie. Aan deze tweede manier zitten voor- en nadelen. Het voordeel is de mogelijkheid van interactie: door discussie kan een compromis worden bereikt of kunnen de standpunten dichter naar elkaar toe worden gebracht. Het nadeel zit aan de financiële kant: organisaties moeten naar Genève komen om de informatie te kunnen ontvangen en hun mening te laten horen. Vaak zijn deze organisaties niet gevestigd in Genève, waardoor de reiskosten een drempel kunnen vormen om aan deze bijeenkomsten deel te nemen.

2.4. Voor een goede relatie tussen het WTO en de maatschappelijke organisaties is het van belang dat er wederzijds vertrouwen gaat ontstaan. Daarom is het belangrijk dat er een permanente stroom van informatie ontstaat tussen de partijen. Tevens kan dit bijdragen tot een dialoog tussen de verschillende maatschappelijke organisaties. Om deze duurzame relatie te bevorderen zou de WTO kunnen overwegen om een permanent platform in het leven te roepen voor maatschappelijke organisaties. Deze zouden regelmatig, minimaal jaarlijks, bijeen moeten komen, het secretariaat van advies kunnen voorzien over de verschillende onderwerpen die op de (komende) onderhandelingsagenda staan en eventueel praktische aanbevelingen kunnen doen voor wat betreft de implementatie.

2.5. De lastigste vragen bij het opzetten van een dergelijk platform betreffen de kosten (wie zal het gaan betalen) en welke organisaties deel uitmaken van het platform. Voor de eerste vraag zal de oplossing niet zo moeilijk zijn. De deelnemende organisaties moeten hun eigen reis- en verblijfskosten betalen. Het Comité realiseert zich terdege dat deze oplossing sommige organisaties voor problemen stelt. Met name voor organisaties uit minder ontwikkelde landen zal dit een belemmering vormen voor deelname aan de bijeenkomsten. Om te voorkomen dat uitsluitend organisaties uit het westen zullen deelnemen aan de bijeenkomsten zou bij de accreditatie van de deelnemers voldoende ruimte voor organisaties uit minder ontwikkelde landen gereserveerd moeten worden.

2.5.1. Binnen het secretariaat van het WTO moet er voldoende capaciteit zijn om de vergaderingen met maatschappelijke organisaties goed voor te bereiden. Op die manier zullen er wel financiële consequenties verbonden zijn aan deze nieuwe gedragslijn.

2.6. De tweede vraag, namelijk welke organisaties deel uit gaan maken van het platform, is veel moeilijker te beantwoorden. Het moet duidelijk zijn dat van een dergelijk platform voornamelijk internationale organisaties, met vertegenwoordigingen in alle continenten, lid kunnen worden. In de tweede plaats moet bekeken worden voor welke organisaties het relevant kan zijn. Het moeten belangenorganisaties zijn die een bepaalde groep vertegenwoordigen waarvan het aannemelijk is dat zij van de afspraken in WTO-verband gevolgen ondervinden. Het secretariaat zal wat dat betreft eerst een lijst moeten opstellen van organisaties die aan deze twee criteria voldoen. Indien er veel organisaties zijn, zullen de organisaties onderling hun spreekrecht op een adequate manier moeten regelen, opdat er voldoende ruimte voor discussie over blijft.

### 3. Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties op nationaal niveau

3.1. De besluiten binnen de WTO worden door de regeringsvertegenwoordigers genomen. Het gaat om besluiten waarbij een grote mate van overeenstemming moet bestaan. Derhalve kan gesteld worden dat beïnvloeding van de standpunten van regeringen van de deelnemende landen een effectieve weg is voor maatschappelijke organisaties om hun lobby-activiteiten op te richten.

3.2. Nationale maatschappelijke organisaties moeten hun lobby dan ook vooral richten op de nationale regeringen. Regeringen moeten deze organisaties wel in staat stellen om hun mening te laten horen. In navolging van de WTO kunnen ze een platform oprichten, waarin verschillende maatschappelijke organisaties worden opgenomen. Hun belangrijkste taak kan dan zijn dat ze de regering advies geven over de verschillende onderwerpen die op de agenda van de WTO staan. Van belang is dat de regering de maatschappelijke organisaties tijdig informeert en consulteert.

3.2.1. Een specifieke verantwoordelijkheid is er voor de nationale sociaal-economische adviesorganen. Hierin zijn vaak de belangrijkste sociaal-economische kringen vertegenwoordigd. Zij kunnen de regering van advies dienen ter voorbereiding op de WTO-bijeenkomsten. De regeringen zouden hen om advies kunnen vragen. Indien regeringen geen advies vragen, kunnen ze altijd ongevraagd advies uitbrengen.

3.3. Regeringen moeten de internationale onderhandelingen in een sfeer van openheid benaderen. Daarom moeten ze via internet zoveel mogelijk informatie verstrekken over de stand van zaken en de ontwikkelingen binnen de WTO.

3.4. Aangezien de internationale handel een exclusieve bevoegdheid van de EU is, is voor de EU-landen het Europese

niveau van groot belang. Dat geldt dus ook voor de maatschappelijke organisaties binnen de EU. Zij zullen zich dan ook moeten richten op zowel het nationale als het Europese niveau. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

### 4. Maatschappelijke organisaties op Europees niveau en de rol van het ESC

4.1. Veel van hetgeen hiervoor al gezegd is over het nationale niveau kan ook gesteld worden voor het Europese niveau. De Europese Commissie moet via zijn website veel informatie verstrekken over de lopende ontwikkelingen binnen de WTO. Daarnaast moeten regelmatig informatiebijeenkomsten worden georganiseerd waarvoor sociaal-economische belangengroepen en NGO's worden uitgenodigd. Het Comité kan een ondersteunende rol spelen bij de organisatie van deze bijeenkomsten.

4.2. Een speciale rol is weggelegd voor het Economisch en Sociaal Comité. Het is de Europese vertegenwoordiger van de economische en sociale kringen binnen de EU. Het gaat er dan ook vanuit dat de Europese Commissie het ESC hierbij zal betrekken en ook om advies zal vragen over de WTO-aangelegenheden, ondanks het feit dat de Commissie hier volgens het Verdrag niet toe verplicht is<sup>(1)</sup>. Omtrent internationale overeenkomsten die de dienstensector aangaan is de Commissie wel verplicht het ESC om advies te vragen<sup>(2)</sup>.

4.3. In de afgelopen jaren heeft het ESC veel initiatiefadviezen uitgebracht over dit belangrijke onderwerp. Daarmee is aangetoond dat het ESC veel belangstelling heeft voor dit onderwerp en het ESC heeft daarmee ook het belang aangetoond van WTO-afspraken voor het sociaal-economisch beleid binnen de EU.

4.4. Zoals in paragraaf 4.1 is aangetoond, hebben afspraken over internationale handel meer gevolgen voor de werkgelegenheid, de inkomens, de consumentenbelangen en het milieu dan ooit tevoren. De samenleving is daardoor aanzienlijk gevoeliger geworden ten aanzien van dit thema.

4.5. Het is daarom absoluut noodzakelijk dat het ESC de onderhandelingen over de verdergaande liberalisering met grotere aandacht volgt, nota neemt van de standpunten van de betrokken verenigingen en NGO's ter zake, en door middel van tijdige adviezen aan de Raad, het Parlement en de Commissie het Europese onderhandelingsstandpunt helpt voorbereiden.

4.6. Het ESC stelt daarom voor binnen zijn organisatiestructuur een eenheid te creëren die het Comité in staat moet stellen tijdens de onderhandelingen optimaal gebruik te maken van zijn ruime kennis en ervaring.

Deze eenheid moet worden samengesteld uit een kern van deskundigen op handelsgebied en naar gelang van het onderwerp van de onderhandelingen, met deskundigen uit andere Afdelingen worden aangevuld.

De opdracht van de eenheid moet erin bestaan de contacten met de WTO, de desbetreffende diensten van de Commissie en de betrokken Europese verenigingen en NGO's te intensiveren.

<sup>(1)</sup> Zie artikel 133 van het EG-Verdrag.

<sup>(2)</sup> Zie artikel 52 van het EG-Verdrag.

4.7. Op basis van de aldus verkregen extra informatie zal deze eenheid — mede aan de hand van eerdere adviezen van het ESC tijdig vóór de onderhandelingen adviezen uitbrengen over onderhandelings thema's die uit maatschappelijk oogpunt zeer belangrijk worden geacht.

4.8. In sommige gevallen zal het zinvol zijn om vooraf met de betrokken belangengroepen hoorzittingen te organiseren.

4.9. In dit verband zou het wenselijk zijn dat de bevoegde leden van het ESC de gelegenheid wordt geboden, bijzonder belangrijke onderhandelingen tijdens de beslissende fase bij te wonen.

4.10. Het ESC stelt voor dat de WTO-eenheidsgroep op basis van de in Seattle gemaakte plannen met name de volgende onderwerpen in het oog houdt:

1. maatschappelijke organisaties bij de geschillenregeling;

2. unilaterale sanctiemethoden en compensatierechten;

3. elektronische handel;

4. WTO en werkgelegenheid;

5. aanbestedingen;

6. versterking van de WTO;

7. landbouw;

8. diensten;

9. handel en ontwikkeling;

10. handel en milieu;

11. handel en internationale arbeidsnormen;

12. mededinging;

13. investeringen;

14. intellectuele eigendom;

15. tarieven.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van de Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

---

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken”**

(1999/C 368/16)

De Raad heeft op 12 juli 1999 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Economisch en Sociaal Comité besloot de Afdeling „Interne markt, productie en consumptie” met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten en wees de heer Hernández Bataller aan als algemeen rapporteur.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 21 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 85 stemmen vóór bij twee onthoudingen werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. In een rechtstaat dient wetgeving ertoe om aan de hand van voor iedereen geldende rechtsregels evenwicht tussen rechten en plichten van het individu aan te brengen. Worden deze regels, en daarmee de in de rechtsorde erkende rechten van het individu, geschonden, dan dient er een procedure te kunnen worden ingeleid om recht te doen aan de vorderingen van de rechtzoekenden en om het bovengenoemde door de wetgever gewenste evenwicht te herstellen. Daarom behoort toegang tot de rechter tot de grondrechten.

1.2. Overeenkomstig artikel 2 van het EU-Verdrag stelt de Unie zich onder meer ten doel:

- „handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is”; en
- „volledige handhaving en verdere ontwikkeling van het acquis communautaire teneinde na te gaan in hoeverre het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag zijn ingesteld, herziening behoeven om de doeltreffendheid van de mechanismen en instellingen van de Gemeenschap te verzekeren”.

1.3. De goede werking van de interne markt vereist daartoe dat de grensoverschrijdende verzending van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of handelszaken — vooral gezien de toename van nieuwe contractvormen, zoals in de grensoverschrijdende elektronische handel — ten behoeve van betekening en kennisgeving wordt verbeterd en versneld.

1.4. Het is belangrijk dat de rechtzoekenden met behulp van procedures die snelheid en rechtszekerheid op evenwichtige wijze combineren begrijpen wat hun rechten zijn en deze voor de rechter van een andere lidstaat met dezelfde garanties als in hun eigen land kunnen inroepen.

1.5. De meeste lidstaten zijn partij bij het Verdrag van 's-Gravenhage van 15 november 1965 inzake de betekening en de kennisgeving in het buitenland van gerechtelijke en

buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken maar ook bij bilaterale of regionale regelingen. Op die manier is er een complexe, heterogene en moeilijk werkbare situatie ontstaan.

1.5.1. Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam hebben de lidstaten op grond van artikel K.3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie een verdrag gesloten „inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van de Europese Unie van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken”, dat is vastgesteld bij akte van de Raad van de Europese Unie van 26 mei 1997<sup>(1)</sup>. Dit verdrag is evenwel niet door de lidstaten geratificeerd.

## 2. Het Commissievoorstel

2.1. Aangezien het verdrag van de Raad dus niet is geratificeerd, zijn de bepalingen ervan niet van kracht. De omzetting ervan in een EU-instrument zal met name tot gevolg hebben dat de tenuitvoerlegging in de gehele Unie binnen afzienbare tijd op een bekende datum begint.

2.1.1. Met het voorstel wordt beoogd, de toezending tussen de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of handelszaken voor betekening of kennisgeving te verbeteren en te versnellen.

2.1.2. De materie waarop het verdrag van 1997 betrekking heeft, valt reeds onder artikel 65 van het EG-Verdrag en de rechtsgrondslag voor het voorstel is artikel 61, onder c), van het EG-Verdrag.

2.1.3. De nieuwe titel IV van het EG-Verdrag is niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, tenzij deze landen overeenkomstig het aan de Verdragen gehechte Protocol te kennen geven dat zij wensen deel te nemen. Zij hebben inmiddels inderdaad hun wens kenbaar gemaakt om ten volle te worden betrokken bij de werkzaamheden van de Gemeenschap op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.

<sup>(1)</sup> PB C 261 van 27.8.1997.



2.2. Het voorstel strekt ertoe, het systeem voor betekening en kennisgeving van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken binnen de interne markt te verbeteren en te vereenvoudigen. Het ligt in het verlengde van de doelstelling van de EU om een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen, waarbinnen rechtzoekenden hun rechten met dezelfde waarborgen kunnen laten gelden als voor de rechten van hun land.

2.2.1. De doelstellingen moeten, met het oog op de grensoverschrijdende gevolgen, echt op EG-niveau worden gerealiseerd. Verder is het voorstel overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel beperkt tot het minimum dat is vereist om deze doelstellingen te bereiken en gaat het niet verder dan hetgeen daarvoor nodig is.

2.2.2. Het voorstel is gebaseerd op het Verdrag van 's-Gravenhage van 1965 en bevat de volgende vernieuwingen:

- directere betrekkingen tussen de personen of instanties die verantwoordelijk zijn voor de toezending van de stukken en die welke de betekening en kennisgeving ervan moeten (laten) uitvoeren;
- een aantal praktische hulpmiddelen om de taak van deze personen of instanties te vergemakkelijken, zoals moderne communicatiemiddelen, een volledig en gemakkelijk te gebruiken formulier en een bestand met namen en adressen van de door de lidstaten aangewezen ontvangende instanties;
- nieuwe regels voor het vertalen van de stukken om de rechten van partijen te beschermen;
- een raadgevend comité, dat de Commissie moet bijstaan bij „de tenuitvoerlegging van de toepassingsbepalingen”; en
- de voorgestelde richtlijn vervangt het systeem voor kennisgeving van stukken tussen de lidstaten die partij zijn bij het EEG-Executieverdrag en het verdrag van 1965.

2.2.3. Er bestaan evenwel de volgende verschillen tussen het voorstel en het verdrag van 1965:

- de bevoegdheid van het Hof van Justitie: in de richtlijn hoeft de rol van het Hof op dit gebied niet te worden omschreven (in artikel 17 van het Verdrag is dat wel het geval);
- vaststelling van uitvoeringsbepalingen: de Commissie is bevoegd voor de uitvoering en stelt daartoe bepalingen vast;
- verband met andere overeenkomsten en regelingen: de lidstaten kunnen individueel of groepsgewijs de verzending van stukken versnellen. De Commissie houdt in dit verband toezicht en de desbetreffende ontwerpregelingen moeten bij haar worden aangemeld;
- voorbehouden: in het ontwerp worden geen voorbehouden maar wel overgangs- of specifieke regelingen toegestaan.

Deze moeten eveneens bij de Commissie worden aangemeld en in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen bekend worden gemaakt; en

- formele bepalingen: vanaf het moment van inwerkingtreding ziet de Commissie toe op de uitvoering van de richtlijn, stelt zij eventuele wijzigingen voor en brengt zij lidstaten en burgers op de hoogte van de in de richtlijn genoemde mededelingen en kennisgevingen.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité schaart zich achter het Commissievoorstel, dat een stap vormt op weg naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid binnen de Unie. Daartoe dienen onder meer maatregelen te worden genomen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, om voor een goed functionerende interne markt en beter justitieel beheer te zorgen.

3.1.1. Ook zullen ten gevolge van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam nieuwe impulsen van deze maatregelen uitgaan ter versterking van het democratisch gehalte van de samenleving.

3.1.2. Het Comité is zich bewust van de voordelen maar ook van de moeilijkheden die zich kunnen voordoen bij het verenigen van landen die weliswaar gemeenschappelijke beginselen kennen, maar waarvan cultuur, sociale stelsels, politieke inrichting en rechtstelsels duidelijk uiteenlopen. Toch dient tegemoet te worden gekomen aan het groeiende verlangen van de burgers naar meer billijkheid, rechtvaardigheid en vergelijkbare voorzieningen ten behoeve van veiligheid en rechtsbescherming.

3.1.3. Daarom is het Comité ervan overtuigd dat:

- het vertrouwen tussen de Europese en nationale instellingen, alsook tussen deze instellingen en de Europese burgers dient te worden versterkt;
- de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een van de belangrijkste EU-doelstellingen is geworden nu de interne markt en de gemeenschappelijke munt een feit zijn en de fundamenten voor het sociale Europa zijn gelegd.

3.2. De Commissie legt voldoende uit waarom zij haar voorstel in de vorm van een richtlijn heeft gegoten, maar in de toekomst zou zij hiervoor een verordening moeten kiezen.

3.3. Voorts zou het Comité graag zien dat de in het Verdrag van Amsterdam genoemde overgangsperiode voor de geleidelijke totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid wordt geschrapt. De voorschriften op dit gebied die de lidstaten voorafgaand aan de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam hebben goedgekeurd worden namelijk niet of niet uniform toegepast.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1.1. Het voorstel is ingediend ten behoeve van de rechtzoekenden, d.w.z. zowel natuurlijke als rechtspersonen, waarbij het er niet toe doet of deze al dan niet de nationaliteit van de lidstaten hebben. Het recht op snelle en rechtvaardige rechtspraak is een grondrecht dat zwaarder weegt dan nationaliteit en daarvan dan ook niet afhankelijk mag worden gemaakt. Bovendien komt het voorstel de werking van de interne markt ten goede, hetgeen winst betekent voor personen uit zowel EG- als derde landen.

4.1.2. De Commissie licht de geografische reikwijdte van het voorstel onvoldoende toe; daarover zou bij inwerkingtreding van de regeling verwarring kunnen ontstaan. Er zou namelijk rekening moeten worden gehouden met het specifieke karakter van bepaalde gebieden waarop in artikel 299 van het EG-Verdrag wordt gewezen en de verantwoordelijkheid die sommige lidstaten ten aanzien daarvan dragen. Los van de concrete betekening, verzending of kennisgeving, dienen de in dit verband bevoegde organen te worden aangewezen door de nationale autoriteit die de betrokken lidstaat naar buiten toe vertegenwoordigt en daarmee borg staat voor de legitimiteit van genoemde organen. De lidstaten moeten hiervoor wettelijke en bestuurlijke kaders tot stand brengen.

4.2. Voor gevallen waarin het adres van de geadresseerde onbekend is, dient in het voorstel een bepaling te worden opgenomen die de aangezochte lidstaat ertoe verplicht, „zo snel mogelijk en met gebruikmaking van de middelen waarover deze redelijkerwijze beschikt het adres te achterhalen”.

4.3. Het Comité vindt met het oog op de goede werking van de interne markt dat de verzending tussen de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of handelszaken voor betekening of kennisgeving ervan moet worden verbeterd en versneld.

4.3.1. Het Comité wijst nogmaals op „het grote belang van laagdrempelige gerechtelijke procedures en rechterlijke uitspraken die snel executeerbaar zijn, en dringt er bij de Commissie op aan, haar voorstellen in die zin te perfectioneren”<sup>(1)</sup>. Invoering van effectieve procedures vormt een van de hoofdtaken van de lidstaten waar ook op het gebied van burgerlijk procesrecht voor moet worden gezorgd. Daarom moeten stukken rechtstreeks en met gebruikmaking van snelle hulpmiddelen tussen de door de lidstaten aangewezen instanties kunnen worden verzonden.

4.3.2. De interne markt is gebaat bij de opheffing van de verplichting, stukken te legaliseren, alsook bij de afschaffing van de fases tussen verzending van een stuk in lidstaat A en betekening of kennisgeving ervan in lidstaat B.

4.4. In straf- of belastingzaken ingestelde civiele procedures vallen binnen de werkings sfeer van het voorstel en ook is het mogelijk dat documenten nodig zijn die door het bevoegde rechterlijke orgaan niet zonder meer juridisch kunnen worden gekwalificeerd. Daarom verdient het aanbeveling om, ten einde de rechten van betrokkenen te beschermen, een als volgt luidende bepaling in te voegen:

„Stukken die niet zonder meer als civiel- of handelsrechtelijk kunnen worden gekwalificeerd maar wel aanknopingspunten voor een dergelijke kwalificatie bieden, worden door de ontvangende instantie zo flexibel mogelijk gekwalificeerd.”

4.5. De noodzaak van snelle verzending wettigt het gebruik van ieder middel, mits dit adequaat is en geen afbreuk aan leesbaarheid en betrouwbaarheid van het stuk doet. Voorts moet er een duidelijke regeling komen voor de aansprakelijkheid van de lidstaat die nalaat om de nodige formaliteiten binnen een redelijke termijn te vervullen.

4.5.1. Het Comité zou graag zien dat in het voorstel rekening wordt gehouden met technische innovaties en met de door de verzendende en ontvangende instanties toegestane nieuwe middelen als e-mail, waarbij het evenwicht tussen snelheid en rechtszekerheid dient te worden gehandhaafd. Het heeft er evenwel de schijn van dat artikel 4, lid 5, in dit verband uitsluitend op verzending per post betrekking heeft. Deze bepaling dient dan ook te worden opgerekt.

4.6. Het procesrechtelijke beginsel van „equality of arms” is erbij gebaat dat de overheid de kosten van betekening en kennisgeving van gerechtelijke stukken op zich neemt. Ook wordt hierdoor de toegang tot de rechter vergemakkelijkt en komt dit de effectiviteit van de rechtsorde ten goede. Het dient vast te staan dat onvermogen in alle fases van gerechtelijke procedures op gratis rechtsbijstand kunnen rekenen.

4.6.1. Is de rekening voor de aanvrager, dan dient deze binnen de grenzen van het redelijke te blijven en een getrouwe afspiegeling van de werkelijke kosten te zijn<sup>(2)</sup>.

4.7. De door de Commissie op- en bij te stellen „handleiding” dient, bijv. via Internet, voor alle economische actoren en rechtzoekenden beschikbaar te zijn, zodat kennis kan worden genomen van alle eisen van de verzendende en de ontvangende instanties.

4.8. In artikel 15, lid 1, wordt de „belanghebbende ... bij een rechtsgeding” genoemd. Deze uitdrukking is in juridisch opzicht onduidelijk, vooral wanneer men beseft dat in deze bepaling partijen een alternatief recht wordt toegekend: zij kunnen de betekening of kennisgeving door andere dan de officiële instanties laten verrichten indien zij denken daarmee aan snelheid te winnen.

<sup>(1)</sup> PB C 407 van 28.12.1998, blz. 50.

<sup>(2)</sup> Zie het ESC-advies betreffende het Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij, PB C 169 van 16.6.1999, blz. 30.

4.8.1. Daarom lijkt het beter om de uitdrukking te beperken tot degenen die overeenkomstig het procesrecht van de aangezochte lidstaat partij bij het geding zijn of tot degenen die, hoewel ze niet bij een administratief of juridisch geding aanwezig zijn geweest, krachtens de betrokken wetgeving het recht hebben om op te treden, zelfs om bezwaar aan te tekenen.

4.9. De bepalingen van artikel 15, lid 2, en artikel 19, lid 2, wekken verbazing en de waarde ervan is vanuit Europeesrechtelijk oogpunt nagenoeg nihil. Het Comité vindt dat deze bepalingen moeten worden geschrapt ter wille van de uniformiteit die met het voorstel wordt nagestreefd en de rechtszekerheid voor betrokkenen en juridische instanties.

4.10. Krachtens artikel 20, lid 1, heeft de voorgestelde regeling ter zake van onderwerpen die binnen haar werkingsgebied vallen voorrang op de bepalingen van door de lidstaten gesloten overeenkomsten. Deze bepaling strijdt in alle opzichten met de jurisprudentie van het Hof van Justitie, en de formulering dient op dusdanige wijze te worden gecorrigeerd dat tot uiting komt dat de richtlijn inderdaad voorrang heeft op overeenkomsten die tussen de lidstaten onderling zijn

gesloten, maar overeenkomsten met derde landen onverlet laat<sup>(1)</sup>.

4.11. Het Comité zou graag zien dat er een gecoördineerd en coherent justitieel systeem komt dat in de gehele Unie geldt. Daarom verzoekt het Comité, Raad en Europees Parlement:

- alle nieuwe bevoegdheden uit hoofde van artikel 65 van het EG-Verdrag te benutten om een adequaat civielrechtelijk stelsel uit te werken en burgerrechtelijke procedures gemakkelijker op elkaar aan te laten sluiten;
- ervoor te zorgen dat zowel de Europese en nationale instellingen als de vertegenwoordigers van de georganiseerde samenleving kunnen deelnemen aan het opstellen en uitvoeren van de te nemen maatregelen;
- te zorgen voor zo goed mogelijke informatieverstrekking aan en bewustmaking van de Europese burgers, alsook rechtshulpinstanties bij alle instellingen in de EU, met name op lokaal en regionaal niveau, op te richten.

<sup>(1)</sup> Hierin ligt namelijk het „vermoeden” betreffende de voorrang van de richtlijn besloten. Artikel 307 van het EG-Verdrag is immers geïnspireerd door artikel 30, lid 4, onder b) van het Verdrag van Wenen van 1969 (gewijzigd in 1986); zie dienaangaande ook de uitspraken van het Hof van Justitie van 2 augustus 1993 (zaak C-158, Levy, Jur. I, blz. 4287 (ov. 10 e.v., blz. 4304), zoals bevestigd in de uitspraak van 28 maart 1995 (zaak C-324/93, Evans Medical, Jur. I, blz. 563 (ov. 25 e.v., blz. 605 e.v.)).

Brussel, 21 oktober 1999.

*De voorzitter*  
*van het Economisch en Sociaal Comité*  
B. RANGONI MACHIAVELLI

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De diensten van algemeen belang”

(1999/C 368/17)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 29 april 1999, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van het Reglement van Orde, besloten een advies op te stellen over „De diensten van algemeen belang”.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 oktober 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Hernández Bataller.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 21 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 78 stemmen vóór en 1 tegen, bij drie onthoudingen werd goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Het staat vast dat het concept van diensten van algemeen belang binnen de Europese Unie verschillende vormen kent en dat de Duitse, Scandinavische, mediterrane en Angelsaksische benaderingen ter zake onderling uiteenlopen. In sommige lidstaten bestaat het idee van de openbare dienst zelfs in het geheel niet. Toch vertonen opvattingen en praktijken in verband met het fenomeen wel bepaalde overeenkomsten (men denke aan „beheer van diensten” in Nederland, „gestioni di pubblica utilità” in Italië, „public utility” in het Verenigd Koninkrijk, „Daseinsvorsorge” in Duitsland en „service public” in Frankrijk).

1.2. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen „diensten van algemeen belang”, waarmee bedoeld wordt op al dan niet verhandelbare dienstverlenende activiteiten, en „diensten van algemeen economisch belang”, waarmee uitsluitend de verhandelbare activiteiten worden aangeduid, dit wil zeggen diensten die op commerciële basis op markten (kunnen) worden aangeboden. Deze laatste categorie is aan de mededingingsregels onderworpen en valt in beginsel dus binnen het toepassingsgebied van artikel 86 van het EG-Verdrag<sup>(1)</sup>. Dit is het geval met diensten in verband met vervoer-, energie- en communicatienetwerken.

1.3. Of een dienst van algemeen belang is, wordt in de eerste plaats bepaald door het doel van de activiteit in kwestie. Deze dient te voorzien in een „algemene”<sup>(2)</sup> en fundamentele maatschappelijke behoefte, met ander worden de dienst is bestemd voor personen die op basis van gelijkheid en solidariteit tot elkaar staan. De lidstaten hebben bij het ontwikkelen van hun beleid grote interpretatievrijheid ten aanzien van het begrip maatschappelijke behoefte. Zo omvat dit begrip volgens het Hof van Justitie onder andere veiligheid, defensie, alsook sociale bescherming en/of cohesie.

1.4. De diensten van algemeen belang dienen behoeften te bevredigen op gebieden als onderwijs, gezondheid, communicatie, informatie, drinkwatervoorziening en vervoer. Deze zijn essentieel om de fundamentele vrijheden te beschermen en de kwaliteit van het maatschappelijke leven te verbeteren. De diensten omvatten economische en sociale activiteiten die gewoonlijk niet uitsluitend aan het marktmechanisme worden overgelaten en tot op zekere hoogte door de overheid gereguleerd en gecontroleerd worden.

1.4.1. De „gebreken van de markt” zijn een van de belangrijkste redenen waarom er staatsondernemingen bestaan en regulerende maatregelen door de overheden worden getroffen. Deze tekortkomingen die deels te wijten zijn aan de gebrekkige allocatie van diensten, maken dat een groot aantal personen met zeer lage inkomens van deze diensten afhankelijk zijn voor de consumptie van produkten die niet via het marktmechanisme beschikbaar zijn. Juist het Europese sociale model stoelt op de gedachte dat gebrekkige voorzieningen voor een groot of het grootste gedeelte van de bevolking op de (middel)lange termijn de sociale cohesie in gevaar brengt.

1.4.2. Voor dit advies is als opzet gekozen dat ná een beknopte uiteenzetting van de mededeling van de Commissie over de diensten van algemeen belang binnen de Europese Unie wordt gekeken naar de vigerende ordening betreffende de diverse categorieën van dergelijke diensten en vervolgens wordt stilgestaan bij de situatie die ná de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam is ontstaan. In een essentieel hoofdstuk wordt een aantal beginselen opgesomd die, naar de mening van het Comité, de grondslag dienen te vormen voor de diensten van algemeen belang en wordt een aantal algemene en specifieke aspecten van deze diensten speciaal belicht.

### 2. De mededeling van de Commissie van 11 september 1996 over de diensten van algemeen belang in Europa<sup>(3)</sup>

2.1. De Commissie verschaft in deze mededeling aan de hand van de volgende definities terminologische opheldering:

— diensten van algemeen belang: al dan niet verhandelbare dienstverlenende activiteiten welke door de overheid als van algemeen belang worden beschouwd en waarvoor derhalve specifieke verplichtingen inzake openbare dienstverlening gelden;

<sup>(1)</sup> Zie de uitspraken van het Hof van Justitie van 15 februari 1993 (zaken C-159 en 160/91, Poucet et Pistre, Jur. 1993, blz. I-637), 27 oktober 1993 (zaken C-46/90 en 93/91, Lagauche e.a., Jur. 1993, blz. I-5267), 19 januari 1994 (zaak C-364/92, SAT — Fluggesellschaft (Jur. 1994, blz. I-143) en 18 maart 1997 (zaak C-343/95, Diego Cali & Figli, Jur. 1997, blz. I-547).

<sup>(2)</sup> Zie de conclusie van advocaat-generaal Tesouro van 9 februari 1993 in zaak C-320/91 (Corbeau), arrest van 19 mei 1993 (Jur. 1993, blz. I-2533, punt 19).

<sup>(3)</sup> PB C 281 van 26.9.1996, blz. 3.



- diensten van algemeen economisch belang: verhandelbare dienstverlenende activiteiten waarmee functies van algemeen belang worden vervuld en waarop daarom door de lidstaten specifieke openbare dienstverplichtingen van toepassing worden verklaard;
- openbare dienst: deze uitdrukking heeft een dubbele betekenis: soms wordt ermee het orgaan aangeduid dat de dienst produceert en soms wordt ermee de functie van algemeen belang bedoeld waarmee dit orgaan is belast. Ten einde de vervulling van de functie van algemeen belang te stimuleren of mogelijk te maken kunnen door de overheid specifieke openbare dienstverplichtingen worden opgelegd;
- universele dienst<sup>(1)</sup>: een geheel van eisen van algemeen belang waaraan verleners in de gehele Gemeenschap dienen te voldoen ten einde de toegang tot bepaalde wezenlijke prestaties van goede kwaliteit en tegen betaalbare prijzen voor iedereen mogelijk te maken.

2.2. De Commissie stelt zich in haar mededeling op het standpunt dat de diensten van algemeen belang bijdragen tot het concurrentievermogen van en maatschappelijke solidariteit binnen Europa, alsook tot de kwaliteit van het bestaan van de Europese burgers, waarvan velen deze diensten zelfs als echte sociale rechten beschouwen.

2.3. De Gemeenschap wil de slagkracht van de Europese economie in een steeds competitievere wereld bevorderen en de consument meer keuzemogelijkheden, hogere kwaliteit en lagere prijzen bieden. Daarbij is haar beleid er tevens op gericht, de economische en sociale samenhang binnen de lidstaten te versterken en bepaalde ongelijkheden terug te brengen.

### 3. Regelgeving in de sectoren vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij

3.1. Wat het vervoer per spoor, over de weg en over het water betreft, kunnen de nationale autoriteiten krachtens Verordening (EEG) nr. 1191/1969 van de Raad van 26 juni 1969 openbare-dienstverleningscontracten met vervoerondernemingen sluiten teneinde een minimum aan verbindingen, alsmede capaciteit, routes, tarieven, vertrek- en aankomsttijden, alsook de continuïteit van de dienstverlening te garanderen.

Strekking van dit voorschrift is dat er voldoende vervoerdiensten voorhanden moeten zijn in het licht van met name

sociale, milieu- en ruimtelijke-orderingsoverwegingen of met het oog op speciale tarieven voor bepaalde groepen reizigers.

3.1.1. Het Comité stelde zich in een aantal adviezen over het vervoer<sup>(2)</sup> op het standpunt dat de bevoegde lokale instanties overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel het recht moeten kunnen behouden om in het licht van de plaatselijke omstandigheden besluiten te nemen over zaken als organisatievorm en kwalitatieve/kwantitatieve eisen die aan vervoersbedrijven worden gesteld.

3.1.2. Het subsidiariteitsbeginsel dient dusdanig te worden toegepast dat de communautaire verworvenheden en het institutionele evenwicht behouden blijven. Ook mogen de door het Hof van Justitie ontwikkelde beginselen betreffende de verhouding tussen EG- en nationaal recht niet worden aangetast. Voorts dienen de genomen maatregelen altijd op adequate verwezenlijking van doelstellingen te zijn gericht en efficiënt te zijn, en moet de nationale of lokale autoriteiten de vrijheid worden gelaten om over vorm en inhoud van de tenuitvoerlegging te besluiten. Zij moeten immers de verantwoordelijkheid dragen voor de strategische planning van de diensten van algemeen belang.

3.1.3. Wat het luchtvervoer betreft, bevat Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 een regeling voor de toegang van de EG-luchtvaartmaatschappijen tot de intracommunautaire vliegroutes en de openbare dienstverplichtingen voor de reguliere luchtvaartdiensten. Geregeld worden minimumfrequenties, vliegtijden, vliegtuigtypen en aangeboden capaciteiten<sup>(3)</sup>.

3.1.4. Krachtens Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 is het beginsel van vrije dienstverlening op het zeevervoer tussen de lidstaten van toepassing (cabotage). Voorts bevat artikel 4 van deze regeling de mogelijkheid om openbare dienstverleningscontracten te sluiten of openbare dienstverplichtingen op te leggen. Deze zijn beperkt tot het volgende: hetgeen nodig is in de havens waar de diensten worden verricht, regelmaat, continuïteit, frequentie, capaciteit om de dienst te verrichten, gebezigde tarieven en bemanning<sup>(4)</sup>.

3.1.5. Veiligheid vormt een van de belangrijkste onderwerpen van het EG-vervoerbeleid. Er bestaat een wisselwerking tussen enerzijds transparantie, kwaliteit en bescherming van werknemers en anderzijds het algemeen belang, dat gebaat is bij evenwicht tussen plattelands- en stedelijke zones. Hiervoor zijn overheidsmaatregelen geboden.

Ter zake van de diensten van algemeen belang dient iedere beperking van de mededinging nodig en evenredig met de nagestreefde doelstellingen te zijn. De overheid moet de beperkingen afstemmen op hetgeen nodig is om dienstverlening mogelijk te maken en daarbij rekening houden met de economische randvoorwaarden waaronder de ondernemingen actief zijn, hun kosten en de bestaande regelgeving.

<sup>(1)</sup> Voor de telecommunicatiesector wordt de universele dienst in Artikel 2, lid 1, onder g, van Richtlijn 97/33 als volgt gedefinieerd: „een welbepaald minumpakket van diensten van een bepaalde kwaliteit, dat voor alle gebruikers, ongeacht hun geografische locatie, beschikbaar is voor een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs”.

<sup>(2)</sup> PB L 138 van 18.5.1999, blz. 7.

<sup>(3)</sup> PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8.

<sup>(4)</sup> PB L 364 van 12.12.1992, blz. 7.

3.2. De energiemarkten zijn opengesteld bij Richtlijn 96/92/EG (elektriciteit) en Richtlijn 98/30/EG (gas). Deze regelingen bevatten voorschriften voor toegang tot het net, gescheiden boekhouding, tariefberekening, verleningsplicht en de mogelijkheid, verplichtingen uit hoofde van openbare dienstverlening op te leggen.

3.2.1. Krachtens de electriciteitsrichtlijn kunnen de lidstaten dat op grond van het algemeen belang doen zonder evenwel, uitzonderingen daargelaten, het liberaliseringsproces te beperken. Dergelijke verplichtingen kunnen door de volgende vijf doelstellingen worden ingegeven: milieubescherming, veiligheid, regelmaat, kwaliteitsnormen voor de levering en prijscontrole, met flankerende uitvoeringsmaatregelen.

3.2.2. Overeenkomstig de gasrichtlijn kunnen de gaswinners op de volgende vijf gebieden tot door het algemeen economisch belang gewettigde openbare dienstverlening worden verplicht: voorzieningszekerheid, regelmaat, kwaliteit, prijzen en milieubescherming.

3.3. De universele dienstverplichting op telecommunicatiegebied stoelt op Richtlijn 97/33/EG van 30 juni 1997<sup>(1)</sup>, en op de in 1997 goedgekeurde Richtlijn betreffende algemene machtigingen en individuele vergunningen<sup>(2)</sup> en op Richtlijn 98/10/EG inzake spreektelefonie. Laatstgenoemde regeling bevat de mogelijkheid om exploitanten op grond van „essentiële eisen”<sup>(3)</sup> tot openbare dienstverlening te verplichten.

3.4. Ook zijn EG-regels voorgesteld voor ontwikkeling van en kwaliteitsverbetering binnen de postsector, alsook voor de geleidelijke en gecontroleerde openstelling van de sector aan mededinging. Deze voorstellen strekken er in de eerste plaats toe de universele dienstverlening in de sector op de lange termijn te garanderen, dit wil zeggen te zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig aanbod binnen de gehele EU, een minimum aan bestellingsfrequentie en voor iedereen betaalbare prijzen. De dienst omvat het verzamelen, vervoeren, selecteren en bestellen van brievenpost, alsook, binnen bepaalde gewichts- en prijslimieten, van publicaties, catalogi en pakketten.

3.5. Het is de bedoeling dat uitsluitende of bijzondere rechten (doorgaans) tijdelijk via aanbestedingsprocedures aan bedrijven worden verleend, waarbij objectieve, niet-discriminatoire en transparante criteria worden gehanteerd.

(1) PB L 199 van 26.7.1997, blz. 32.

(2) PB L 117 van 7.5.1997, blz. 15.

(3) „niet-economische eisen van algemeen belang die een lidstaat ertoe kunnen bewegen voorwaarden vast te stellen voor ... het verstrekken van telecommunicatiediensten”.

#### 4. De situatie na het Verdrag van Amsterdam

4.1. De Gemeenschap heeft tot taak het bevorderen van een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de hele Gemeenschap, een duurzame en niet-inflatoire groei die het milieu respecteert, een hoge graad van convergentie van economische prestaties, een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, een verbetering van de levensstandaard, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten.

4.1.1. De instrumenten om deze doelstellingen te verwezenlijken zijn het instellen van een gemeenschappelijke markt en een economische en monetaire unie, alsook het uitvoeren van het gemeenschappelijk beleid en de gemeenschappelijke maatregelen die in het Verdrag worden genoemd. Tot dit laatste behoort een regime waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst.

4.2. Krachtens artikel 86, lid 1, van de geconsolideerde versie van het EG-Verdrag (artikel 90 van de oude versie) nemen of handhaven de lidstaten met betrekking tot openbare bedrijven en ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende<sup>(4)</sup> rechten verlenen, geen enkele maatregel die in strijd is met het Verdrag en met name met de artikelen 12 (discriminatieverbod) en 81 tot en met 89 (mededingingsbeperkingen en staatssteun). Ook de artikelen 28 (vrij verkeer van goederen), 49 (vrijheid van dienstverlening) en 43 (vestigingsvrijheid) worden regelmatig in verband met artikel 86 ingeroepen.

4.2.1. Krachtens artikel 86, lid 2, vallen ondernemingen die zijn belast met het beheer van diensten van algemeen belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie onder de regels van het EG-Verdrag, „met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap”. Overeenkomstig lid 3 waakt de Commissie „voor de toepassing van dit artikel en richt (zij), voor zover nodig, passende richtlijnen of beschikkingen tot de lidstaten”.

(4) — uitsluitende rechten: rechten die door een lidstaat langs wettelijke of bestuursrechtelijke weg worden toegekend en waarbij het verrichten van diensten voor één onderneming wordt gereserveerd, waardoor deze binnen een gegeven geografisch gebied het alleenrecht krijgt om een dienst te verrichten of een activiteit te ondernemen;

— bijzondere rechten: rechten die door een lidstaat langs wettelijke of bestuursrechtelijke weg aan een beperkt aantal ondernemingen worden toegekend en waarbij binnen een gegeven geografisch gebied:

— discretionair het aantal ondernemingen waaraan een vergunning voor het verrichten van een dienst of voor het ondernemen van een activiteit wordt verleend, op grond van andere dan objectieve, evenredige en niet-discriminerende criteria tot twee of meer wordt beperkt, of,

— op grond van andere dan genoemde criteria verscheidene concurrerende ondernemingen worden aangewezen waaraan vergunning voor het verrichten van een dienst of voor het ondernemen van een activiteit wordt verleend, of

— op grond van andere dan genoemde criteria aan een of meer ondernemingen wettelijke of bestuursrechtelijke voordelen worden toegekend, die in aanzienlijke mate afbreuk doen aan de mogelijkheden van andere ondernemingen om in datzelfde geografische gebied en onder wezenlijk gelijkwaardige omstandigheden dezelfde dienst te verrichten of dezelfde activiteiten te ondernemen.

4.3. Het bij het Verdrag van Amsterdam ingevoegde artikel 16 bevat een specifieke verwijzing naar de diensten van algemeen economisch belang. Krachtens deze bepaling ontlenuen deze diensten hun gewicht aan hun relatie met de „gemeenschappelijke waarden van de Unie” en de rol die zij bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang vervullen. Deze bepaling moet worden beschouwd als een aanzet tot het scheppen van evenwicht tussen de mededingingsregels en de nu eenmaal noodzakelijke openbare dienstverlening, waarbij artikel 86 dient te worden nageleefd.

4.4. Voorts is bij het Verdrag van Amsterdam een „Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten” aan het EG-verdrag toegevoegd waarin wordt gewezen op het specifieke verband tussen dit stelsel en de „sociale en culturele behoeften”. In concreto mogen de lidstaten daarom omroeporganisaties financieren voor zover de financiering wordt verleend „voor het vervullen van de publieke opdracht zoals toegekend, bepaald en georganiseerd door iedere lidstaat, en voor zover deze financiering de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad”. Ook in dit protocol wordt gezocht naar evenwicht tussen de toepassing van de mededingingsregels en in casu de bescherming van de openbare dienst in het omroepbedrijf.

4.5. Ook is een verklaring aan het Verdrag toegevoegd waarin wordt bevestigd dat de EG-mededingingsregels er niet aan in de weg staan „ten volle rekening te houden met diensten van algemeen economisch belang die worden verricht door de in Duitsland bestaande openbare kredietinstellingen, alsmede met de aan deze instellingen verleende voordelen om de met deze diensten gepaard gaande lasten te compenseren”.

4.6. Ten slotte moeten ingevolge de conclusies van de Europese top van Keulen (3 en 4 juni 1999)<sup>(1)</sup> in de huidige ontwikkelingsfase van de Unie de grondrechten in een EU-handvest worden gebundeld en aldus zichtbaar worden gemaakt. Dit handvest moet met name „de vrijheids- en gelijkheidsrechten alsmede het grondrecht van de eerlijke rechtsgang omvatten, zoals die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en zoals zij in de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten tot algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht zijn gesanctioneerd. Voorts moet dit handvest de grondrechten bevatten waar alleen de burgers van de Unie zich op kunnen beroepen. Bij de uitwerking van het handvest moet voorts rekening worden gehouden met de economische en sociale rechten”.

## 5. De oriënterende beginselen waarop de diensten van algemeen economisch belang dienen te stoeien

5.1. Aan de hand van diverse publicaties en mededelingen die betrekking hebben op resoluties van de Raad, de Commissie en het Europees Parlement, andere bronnen en eigen materiaal heeft het Comité een lijst van beginselen opgesteld waaraan de diensten van algemeen belang zouden moeten voldoen.

5.2. Het denkt dat deze lijst zeer nuttig is in verband met de openbare dienstverlening en hoopt ermee een publieke discussie aan te zwengelen.

5.3. De diensten van algemeen economisch belang dienen in hun hoedanigheid van burgerrechten aan de volgende oriënterende beginselen te voldoen:

5.3.1. Gelijkheid: alle burgers hebben gelijke toegang tot de diensten van algemeen belang. Het woord gelijkheid moet worden opgevat als een verbod: bij de verlening van de diensten is ongewettigde discriminatie op grond van sociale of persoonlijke status uit den boze. Het woord behelst dus geen uniformiteitsverplichting.

5.3.2. Universaliteit: van de verleende diensten moeten de basisdiensten overal en voor iedereen worden verleend.

5.3.3. Betrouwbaarheid: de diensten van algemeen belang moeten regelmatig en ononderbroken worden verleend, dat wil zeggen dat onderbreking of opschorting van de verlening beperkt dient te blijven tot de gevallen die specifiek in de voor de desbetreffende sector geldende voorschriften worden genoemd.

5.3.4. Participatie: gebruiker moet een zekere zeggenschap hebben over de wijze waarop de diensten van algemeen belang worden verleend. Het recht van de burger op correcte dienstverlening moet namelijk worden beschermd en de samenwerking tussen de dienstverleners moet worden bevorderd.

5.3.5. Transparantie: verlener dient ervoor te zorgen dat zijn afnemers volledig over de dienstverlening worden geïnformeerd, vooral over openbare dienstverplichtingen en tarieven.

5.3.5.1. Verlener dient gebruiker dus afdoende te informeren over de financiële en technische voorwaarden waaronder de dienst wordt verleend, alsmede over iedere situatiewijziging die de dienstverlening raakt, m.a.w. hij dient de dienstreglementering openbaar te maken.

5.3.6. Vereenvoudiging van procedures: verlener vereenvoudigt zoveel mogelijk de door gebruikers te volgen procedures en geeft passende uitleg.

5.3.6.1. Voorts maakt hij zoveel mogelijk gebruik van eenvormige formulieren, en streeft hij naar vereenvoudiging van en duidelijkheid omtrent de gang van zaken betreffende abonnementen en betalingen.

5.3.6.2. Verlener dient in ieder geval interne procedures voor de afhandeling van klachten van gebruikers in te voeren. Deze procedures dienen toegankelijk, alsook eenvoudig te begrijpen en toe te passen te zijn. Het dient daarbij zonder meer vast te staan dat de hij de klachten van gebruikers of van consumentenverenigingen serieus neemt, en ook dient hij de uitoefening van het recht om zich tot een bemiddelaar of meer in het algemeen tot de rechter te wenden, te vergemakkelijken<sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> Deze procedures moeten worden gebaseerd op de beginselen die de Commissie heeft geformuleerd in de „Aanbeveling betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen” (COM(1998) 198 def. van 30 maart 1998) en daarbij dient het gebruik van het „Europees klachtenformulier voor de consument” zoveel mogelijk te worden gestimuleerd.

<sup>(1)</sup> Zie de punten 44 en 45, alsook bijlage IV.



5.3.7. Rentabiliteit en efficiency: verlener van een dienst van algemeen economisch belang doet het nodige om deze rendabel en efficiënt te verlenen.

5.3.8. Kwaliteit van de diensten: verlener formuleert de kwaliteitscriteria voor de diensten en publiceert de kwaliteits- en kwantiteitsnormen die hij hanteert.

5.3.8.1. Deze normen dienen zonder enig voorbehoud te worden gerespecteerd. Afwijkingen worden uitsluitend toegestaan indien deze een voordeel voor de gebruikers opleveren en zullen tijdens periodiek te houden gebruikers-bijeenkomsten door hen worden gecontroleerd.

5.3.9. Verlening van adequate diensten: de diensten van algemeen economisch belang worden aangepast in het licht van wijzigingen van de maatschappelijke behoeften en de resultaten van technische en economische vooruitgang.

5.3.10. Evaluatie van de resultaten: verlener van een openbare dienst evalueert de leveringsvoorwaarden op gezette tijden. Daartoe peilt hij met name de tevredenheid onder de gebruikers.

5.3.11. Samenwerking tussen dienstverleners: ook indien verleners met elkaar concurreren streven zij ernaar, samen te werken om de eerder genoemde beginselen in de praktijk te brengen.

5.3.12. Betaalbare prijzen: de prijs mag de toegang voor de burger niet belemmeren en dient op het concept van „redelijke kosten” te zijn gebaseerd.

5.3.13. Bescherming van het milieu: ontwikkeling en functioneren van de diensten van algemeen economisch belang dienen mede in het licht te staan van milieu-eisen, die van belang voor de sociale en territoriale cohesie zijn.

## 6. Algemene opmerkingen

6.1. Het verband tussen het mededingingsrecht en de diensten van algemeen belang in de sectoren vervoer, energie en telecommunicatie dient door evenwicht te worden gekenmerkt en met name in het teken te staan van de uitzonderingsbepaling van artikel 86 (voormalig artikel 90). Krachtens dit voorschrift kunnen de Verdragsbepalingen buiten toepassing worden gelaten indien deze de „toevertrouwde bijzondere taak”, dus het verlenen van diensten van algemeen economisch belang, verhinderen.

6.2. Het nieuwe artikel 16 bevat geen uitzonderingsbepaling, maar richt een algemene opdracht tot Gemeenschap en lidstaten: zij dragen er, „in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden en binnen toepassingsgebied van dit Verdrag,

zorg voor dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen”. Daartoe dient er volgens het Comité gezorgd te worden voor een evenwicht tussen de rendabiliteit van de aanbieders en de verplichtingen op sociaal gebied en in verband met arbeidsverhoudingen, markteconomie, veiligheid, milieu en de basisrichtsnoeren voor een duurzame ontwikkeling.

6.2.1. Aan de andere kant moeten de dienstverleners bij het verlenen van een dienst van algemeen belang — bijvoorbeeld in de sector van het wegvervoer — voor bepaalde aspecten kunnen rekenen op de overheid, zoals de omschrijving van het met de dienst beoogde doel, de financiële compensatie, de omschrijving van de exclusiviteit, de duur en geografische reikwijdte, en de door de verschillende partijen ter beschikking gestelde installaties.

6.3. Het Comité stelt zich op het standpunt dat de diensten van algemeen economisch belang inderdaad tot de gemeenschappelijke waarden van de Unie behoren. Voorts komen deze diensten een evenwichtig Europees integratiebeleid ten goede omdat de politieke randvoorwaarden voor burgers en bedrijven erdoor worden verbeterd.

6.4. Voorts acht het deze diensten belangrijk voor de bevordering van sociale en territoriale cohesie binnen de Unie. In de toekomst zal daarbij vooral moeten worden gelet op territoriaal beheer en organisatie van de diensten. Bovendien mogen de netwerken niet uitsluitend aan economische doeleinden ondergeschikt worden gemaakt, maar dienen ook sociale overwegingen mee te tellen.

6.5. Verder dienen bij het definiëren en verlenen van de diensten het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel te worden gerespecteerd.

6.6. Wat de publieke omroep betreft, is het Comité van mening dat:

6.6.1. de publieke omroepdienst mede in het licht van culturele aspecten moet worden gedefinieerd;

6.6.2. de openbare dienstverlening in deze sector concrete eisen op het gebied van programmering en andere verplichtingen meebrengt die door publieke dan wel particuliere exploitanten niet individueel kunnen worden vervuld;

6.6.3. de publieke omroep mede dient om te voorzien in de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving, alsook om pluraliteit van communicatiemiddelen te handhaven, voor een kwalitatief hoogwaardig aanbod te zorgen, de culturele en taaldiversiteit in stand te houden en minderjarigen te beschermen;

6.6.4. de publieke omroep proportioneel en transparant dient te worden gefinancierd en dat deze financiering de marktsituatie en de vrije mededinging binnen de Gemeenschap niet mag beïnvloeden op een manier die met het algemeen belang in strijd is;



6.6.5. een exploitant die zich tevens bezighoudt met zuiver commerciële activiteiten, dit wil zeggen activiteiten die buiten de openbare dienstverplichting liggen, een gescheiden boekhouding dient te houden om te voorkomen dat commerciële activiteiten uit publieke fondsen worden gefinancierd.

### 6.7. De informatiemaatschappij

6.7.1. Alle aspecten van de zogenaamde „informatiemaatschappij” kunnen de verhouding tussen ondernemingen en consumenten, alsook de aard van de consumptie, substantieel wijzigen.

6.7.2. De diensten van algemeen economisch belang moeten een doorslaggevende functie in de informatiemaatschappij vervullen. Voorts mag deze nieuwe samenleving niet in grootschalige sociale uitsluiting resulteren. Daartoe dienen het concept van de universele dienst en de mogelijkheden om deze aan technologische innovatie aan te passen een essentiële rol te spelen.

6.7.3. Het Comité is van mening<sup>(1)</sup> dat de informatiemaatschappij:

- een instrument van regionaal beleid is;
- dient bij te dragen tot de ontwikkeling van een net van technologie- en informatiecentra;
- meer integratie van potentieel uitgesloten burgers (minvermogenden, bewoners van insulaire of ultraperifere regio's) in de hele Europese samenleving mogelijk moet maken;
- een culturele identiteit voor de Unie inhoudt die op haar beurt, met respect voor de nationale en regionale verscheidenheid, het filosofische en ideologische gehalte van de informatiemaatschappij bepaalt;
- via mogelijkheden die door concessiestelsels worden geboden en met respect voor tarifair evenwicht ook zal bijdragen tot verlaging van de tarieven voor toegang tot en gebruik van Internet, en tegelijkertijd zal zorgen voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burgers die van Internet gebruikmaken.

### 6.8. Vervoer, netwerken en energie

6.8.1. De universele dienst hoeft in de sectoren vervoer en energie niet noodzakelijkerwijs hetzelfde gewicht te hebben als in andere economische sectoren, maar toch vindt het Comité dat men bij de liberalisering in deze sectoren tot op heden onvoldoende oog heeft gehad voor de elementen waardoor economische, sociale en territoriale cohesie worden bepaald. Economische efficiency vormde immers het primaat.

6.8.2. Maatregelen dienen in de toekomst niet alleen op grond van economische criteria te worden genomen, maar

ook in het licht van de noodzaak arbeidsplaatsen, de kwaliteit van de dienst en de tevredenheid onder de gebruikers te handhaven. Het uiteindelijke doel is immers het realiseren en verbeteren van het maatschappelijk welzijn. Zo moet worden nagedacht over het opwekken van duurzame energie met behulp van warmtekrachtkoppeling om de in Duitsland bestaande situatie te voorkomen. Daar werd deze vorm van energie nl. niet competitief geacht in vergelijking met andere energievormen die met minder veiligheidsvoorzieningen worden opgewekt.

## 7. Conclusies

7.1. De diensten van algemeen economisch belang zijn doorslaggevend voor de bevordering van de economische en sociale samenhang en de territoriale solidariteit. Voorts maken zij deel uit van de „gemeenschappelijke waarden” die de Europese Unie moet behouden en uitbouwen.

7.2. Voor de bevordering van de economische en sociale samenhang bij de verlening van diensten van algemeen economisch belang is het in ieder geval zaak dat de burgers ongeacht hun sociale omstandigheden of woonplaats, tot alle diensten toegang hebben. De diensten zijn er immers in de eerste plaats op gericht, in behoeften te voorzien en maatschappelijke en territoriale cohesie te realiseren.

7.3. Wat de gebruikers van de diensten betreft, moet worden gezorgd voor het juiste evenwicht tussen enerzijds liberalisering, om beter te kunnen concurreren, en anderzijds toereikende voorzieningen, die op bovengenoemde oriënterende beginselen stoelen (toegankelijkheid, kwaliteit van de dienst, transparante informatie, enz.).

7.4. In ieder geval moet het hele EU-beleid met meer samenhang en continuïteit openstaan voor de economische en wettelijke belangen van de consumenten, die via hun verenigingen deel uitmaken van de georganiseerde samenleving.

Ook hier dient rekening te worden gehouden met de situatie waarin de verlener van diensten van algemeen belang zich bevindt, dat wil zeggen hun economische randvoorwaarden, hun kosten en de door hen na te leven wetgeving.

7.4.1. In een competitief stelsel moeten alle deelnemers proportioneel tot de kosten van de universele dienst bijdragen.

7.5. Het recht van gelijke toegang tot diensten van algemeen economisch belang vormt een recht van alle burgers en dient tot verhoging van het maatschappelijk welzijn. Voor de handhaving van het Europees sociaal model moet er in ieder geval een evenwicht bestaan tussen de diensten van algemeen belang en de regels van de interne markt, en in het bijzonder de vrije mededinging.

<sup>(1)</sup> Verklaring van Oulu van 7 september 1999.

7.6. Daarom verzoekt het Comité Raad, Commissie en Europees Parlement om het recht van gelijke toegang tot deze diensten op te nemen in het EU-handvest van grondrechten, over de opstelling waarvan tijdens de Europese Top van Keulen overeenstemming werd bereikt.

7.7. Ten slotte verzoekt het Comité Raad, Europees Parlement en Commissie er zoveel mogelijk op toe te zien dat de in dit advies behandelde diensten ook na de afsluiting van de volgende WTO-ronde blijven worden verleend.

Brussel, 21 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie — Naar een interne markt voor aanvullende pensioenen ‘Resultaten van de raadpleging over het Groenboek: Aanvullende pensioenen in de interne markt’”**

(1999/C 368/18)

De Commissie heeft op 18 mei 1999 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 oktober 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Byrne.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e Zitting van 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 21 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 89 stemmen vóór, vijf tegen, bij vijf onthoudingen werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Pensioenuitkeringen behoren tot de kern van de nationale socialebeschermingsstelsels. De uit hoofde van wettelijke pensioenstelsels gedane uitgaven zijn goed voor bijna de helft van alle socialezekerheidsuitgaven, bedragen momenteel 9 tot 15 % van het BBP en zullen op grond van demografische factoren waarschijnlijk sterk toenemen.

1.2. Pensioenstelsels berusten op een combinatie van drie pijlers:

- socialezekerheidsregelingen;
- bedrijfspensioenregelingen; en
- individuele pensioenvoorzieningen.

De tweede- en derdepijlervoorzieningen worden doorgaans tot de aanvullende pensioenvoorzieningen gerekend.

1.2.1. De lidstaten zijn in hun pijlkeuze volstrekt vrij, maar de Commissie wil ervoor zorgen dat obstakels voor

de uitbouw van aanvullende pensioenen overeenkomstig de vereisten van de interne markt worden geëlimineerd.

1.3. Momenteel bedragen de activa van de pensioenfondsen die tot de tweede pijler behoren 23 % van het BBP van de Unie en die van de derdepijlervondsen zelfs 35 %.

1.4. Onderhavige mededeling is het vervolg op een consultatieronde die de Commissie met haar in juni 1997 uitgebrachte Groenboek over aanvullende pensioenen in de interne markt<sup>(1)</sup> heeft opgestart. Het Comité heeft op 10 december 1997 een advies ter zake uitgebracht<sup>(2)</sup>.

## 2. De mededeling van de Commissie

2.1. De Commissie herhaalt de belangrijkste punten van het Groenboek en wijst met name op demografische ramingen waaruit blijkt dat de ratio personen van inzetbare leeftijd/gepensioneerden voor de gehele EU waarschijnlijk zal dalen van 4:1 (nu) tot 2:1 (2040)<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(97) 283 van 10.6.1997.

<sup>(2)</sup> PB C 73 van 9.3.1998, blz. 114.

<sup>(3)</sup> Het Comité werkt momenteel aan een advies over het thema „Demografische situatie en tendensen in de EU”.

2.2. Zij behandelt de aanvullende pensioenen, dat wil zeggen de voorzieningen van de tweede en derde pijler, in verband met drie specifieke onderwerpen waarover tijdens de consultatieronde vergaande overeenstemming bestond.

2.2.1. Hoofdstuk 2: Prudentiële regels voor pensioenfondsen — deze fondsen vormen de enige groep grote financiële instellingen die buiten de reikwijdte van de EU-wetgeving inzake de toepassing van de internemarktvrijheden vallen. Dit komt deels omdat zij naar nationaal recht tot ontwikkeling zijn gekomen. Tegen de achtergrond van de verwezenlijking van de interne markt is het echter van groot belang dat de Unie met initiatieven komt. Daarbij dienen voorstellen te strekken tot een zo goed mogelijke bescherming van de aangeslotenen en daarvoor moeten adequate toezichtsregels naar het model van de regelingen voor het bank- en verzekeringsbedrijf worden opgesteld. Ook is het de bedoeling dat er ruimte komt voor wederzijdse erkenning van de bestaande toezichtstelsels (onontbeerlijk voor grensoverschrijdende pensioenopbouw) en dient te worden voorkomen dat beleggingsregels worden uitgevaardigd die te restrictief en onverenigbaar met het gebruik van de euro zijn.

2.2.2. Hoofdstuk 3: Het verwijderen van obstakels voor de arbeidsmobiliteit in de Unie — er bestaat EU-regelgeving voor de wettelijke pensioenen van migrerende werknemers, maar de regels voor aanvullende pensioenen zijn uiterst beperkt. In de mededeling is dan ook een raadpleging gepland over de opbouw van rechten waardoor het vrije verkeer van personen wordt gestimuleerd, over onderlinge verenigbaarheid van nationale regelingen inzake de overdracht van rechten en over eisen voor fondsen die in meerdere lidstaten actief willen zijn. In de mededeling wordt ook voorgesteld een „pensioenforum” op te richten om te bezien hoe overeenstemming over deze kwesties kan worden bereikt.

2.2.3. Hoofdstuk 4: Coördinatie van de nationale belastingstelsels — voorgesteld wordt, fiscale discriminatie uit te bannen van producten die worden aangeboden door pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen welke in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die waar de aangeslotene of potentiële klant verblijft. De Commissie wil als eerste stap met wetgeving komen betreffende de fiscale behandeling van grensoverschrijdende bijdragen van migrerende werknemers aan de tweedepijlerregelingen.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. De mededeling betreft uitsluitend aanvullende pensioenen, maar het is van belang dat het Comité zijn eerdere opmerkingen over wettelijke pensioenregelingen (de eerste pijler) <sup>(1)</sup> hier herhaalt.

3.1.1. Uit het Groenboek blijkt dat 88 % van de pensioenuitkeringen in de EU op wettelijke (d.w.z. socialezekerheids)-regelingen is gebaseerd en dat deze regelingen de basis voor het overgrote deel van de uitkeringen zullen blijven vormen.

3.1.2. Het Comité heeft reeds aanbevolen dat, gegeven het bovenomschreven belang van eerstepijlervoorzieningen, de lidstaten naar wegen dienen te zoeken om deze op duurzame leest te schoeien.

3.1.3. Het wees er voorts op dat elke, zelfs de meest geleidelijke overgang van omslagstelsels naar tweede- of derdepijlerregelingen, er in ieder geval toe leidt dat meer middelen beschikbaar moeten worden gesteld voor pensioenvoorzieningen. Men dient er dus zorgvuldig op toe te zien dat initiatieven op het gebied van tweede- en derdepijlervoorzieningen niet ten koste gaan van pensioenrechten die in het kader van eerstepijlerregelingen zijn verworven.

3.2. Het stemt tot tevredenheid dat de Commissie in onderhavige mededeling drie belangrijke onderwerpen ter zake van aanvullende pensioenen behandelt die ook in twee recente adviezen van het Comité <sup>(2)</sup> aan de orde zijn gekomen.

3.3. Tevens pleitte het Comité, maar toonde het zich bewust van de fundamentele verschillen tussen de twee, voor een „level playing field” voor pensioenvoorzieningen en pensioenregelingen in het kader van een levensverzekering. Het ontbreken van EG-regelgeving voor pensioenfondsen kan de adequate ontwikkeling van pensioenvoorzieningen namelijk in gevaar brengen met alle risico's van dien voor de begunstigen. Het Comité wees er dan ook op dat er een juridisch sluitende regeling voor alle aanvullende pensioenvoorzieningen dient te komen <sup>(2)</sup>.

3.4. Het Comité is het eens met de opmerkingen van de Commissie over de mogelijkheden om in de beleggingsvoorschriften voor gelijke behandeling van pensioenfondsen en levensverzekeraars te zorgen. De specifieke aard en de verschillende vormen van bedrijfspensioenfondsen vormden voor het Comité reeds aanleiding om aan te bevelen, om daarvoor, op basis van het pensioenproduct in kwestie, speciale toezichtsregels uit te vaardigen. Om te voorkomen dat de mededinging betreffende pensioenbeleggingen ten nadele van de verzekeraars wordt scheefgetrokken, zouden lidstaten met hoge en strenge kwantitatieve restricties voor bepaalde activa die ter dekking van technische voorzieningen dienen (bijv. aandelen) er eens over moeten nadenken of dergelijke drempels, zonder noodzakelijkerwijs risico's te verhogen, niet kunnen worden verlaagd voor de bedrijfspensioenregelingen van verzekeraars.

3.5. Het Comité schaart zich achter het concept van wederzijdse erkenning van bestaande toezichtsystemen, beschouwt dit als de beste methode en hoopt dat ter zake snel vooruitgang zal worden geboekt. Met deze erkenning kan ook worden vermeden dat bestaande en goed functionerende nationale toezichtstelsels, waarin de aard van en specifieke eisen met betrekking tot verschillende nationale pensioenstelsels worden erkend, aan onnodige veranderingen worden onderworpen.

3.6. In dit verband moet met name worden gewezen op de significante administratieve en andere kosten waarmee multinationale bijdragende ondernemingen die in de hele

<sup>(1)</sup> PB C 73 van 9.3.1998, blz. 114.

<sup>(2)</sup> PB C 73 van 9.3.1998, blz. 114 en PB C 157 van 25.5.1998, blz. 26.

Unie actief zijn, worden opgezadeld bij het beheer van veel uiteenlopende pensioenvoorzieningen die aan verschillende regelingen zijn onderworpen. Het Comité hoopt dat de Commissie zo snel mogelijk met voorstellen komt om het opzetten van EU-wijde bedrijfspensioenregelingen te vereenvoudigen; dergelijke regelingen zijn een logisch verlengstuk van de interne markt, zeker nu de gemeenschappelijke munt een feit is. Het Comité zou graag zien dat in de tussentijd snel op wederzijdse erkenning wordt overgeschakeld om de ondernemingen in dit opzicht het leven gemakkelijker te maken. Daarbij mag evenwel geen afbreuk worden gedaan aan de kwaliteit van pensioenaanspraken of van het bedrijfseconomische toezicht.

3.7. Het Comité was het reeds in eerdere adviezen<sup>(1)</sup> met de Commissie eens dat de potentiële economische voordelen die de EU aan beleggingen van pensioenfondsen kan ontleen, significant zijn. Het vindt echter ook dat deze voordelen bijkomend van aard zijn en niet als hoofddoelstelling van de beleggingsactiviteit mogen worden beschouwd.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

##### 4.1. Hoofdstuk 2: „Prudentiële regels voor pensioenfondsen die verenigbaar zijn met de interne markt en de euro”

4.1.1. De benadering die de Commissie in dit hoofdstuk etaleert, ligt in lijn met het Groenboek, waarvoor in brede kring en ook bij het Comité<sup>(2)</sup> waardering bestond.

4.1.2. Het Comité constateert met genoegen dat ook de Commissie de materie in een brede richtlijn wil regelen. Gedacht moet worden aan een minimum aan gemeenschappelijke regels voor aanvullende pensioenvoorzieningen, ten einde de aangeslotenen de best mogelijke bescherming te bieden en tegelijkertijd tot faire mededinging te komen tussen de financiële dienstverleners.

4.1.3. Verder kan het Comité zich vinden in de door de Commissie genoemde fundamentele prudentiële eisen, maar wil het daaraan het volgende toevoegen: „— benoeming van een onafhankelijke actuaaris bij ieder pensioenfonds”. Het benadrukt voorts dat de activa van het pensioenfonds niet alleen van die van de bijdragende onderneming moeten worden gescheiden, maar ook buiten de controle van die onderneming dienen te worden gehouden. De activa moeten te worden toevertrouwd aan een onafhankelijk orgaan, zoals een beheersraad, en als bijkomende veiligheidsmaatregel dienen de aangeslotenen het recht te krijgen om minimaal de helft van de leden van die raad te benoemen.

4.1.4. Flexibele beleggingsregels lijken de meest aangewezen weg om de opbrengst voor de aangeslotenen te maximaliseren. Voorts beveelt het Comité aan, geen minimumpercentages voor beleggingen in bepaalde categorieën activa voor te schrijven, en ook mogen de valutacongruentieregels niet verder gaan dan wat uit prudentieel oogpunt gewettigd is. Verder dienen beleggingen in bijdragende ondernemingen aan een maximum van 5 % van de activa van het fonds te worden

gebonden en moet het er een alleszins evenwichtige en gediversifieerde portefeuille op na houden. Het Comité accentueert echter dat het voorzichtigheidsbeginsel moet worden gehandhaafd en dat de beleggingsvrijheid niet ten koste van adequate risicocontrole mag gaan.

4.1.5. Ook het Comité vindt het belangrijk, een laatste „veiligheidsklep” in te bouwen voor het geval dat een pensioenfonds niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, maar ook hier mag bij beleggingen geen afbreuk aan het voorzichtigheidsbeginsel worden gedaan. Er bestaan in dit verband verschillende mogelijkheden, zoals het „Pensions compensation scheme” in het VK of de in Duitsland bestaande verplichte faillissementsverzekering voor bedrijfspensioenfondsen. Het Comité denkt dat het hier in de eerste plaats zaak is om tot effectieve regelingen te komen ten behoeve van een echte interne markt waarin grensoverschrijdende aansluiting mogelijk is. Wellicht moeten in een later stadium dan nog minimumnormen worden geformuleerd.

##### 4.2. Hoofdstuk 3: „Bevorderen van het vrije verkeer van werknemers”

4.2.1. De Commissie merkt op dat de EU ter zake van eerstestapjeregelingen reeds efficiënte regels voor migrerende werknemers kent. De beperkte gelding van dergelijke regels voor aanvullende pensioenen vormt een daadwerkelijke hindernis voor het intracommunautaire vrije verkeer van burgers met een aanvullende voorziening.

4.2.2. Het Comité kan zich vinden in het Commissievoorstel om de nationale obstakels uit de weg te ruimen die werknemers in het uitoefenen van de hun in het Verdrag toegekende fundamentele vrijheden belemmeren.

4.2.3. De Commissie stelt terecht dat in plaats van harmonisatie van nationale stelsels coördinatie ervan, in navolging van Verordening (EEG) nr. 1408/71<sup>(3)</sup> betreffende wettelijke pensioenregelingen, de gemakkelijkst begaanbare weg is.

4.2.4. De Commissie streeft naar geleidelijke eliminatie van obstakels en wijst in dat verband naar Richtlijn 98/49 EG<sup>(4)</sup> betreffende gedetacheerde werknemers. Het Comité schaarde zich in zijn advies van 25 maart 1998<sup>(5)</sup> achter de inhoud van deze richtlijn en verzocht de Commissie, haar werkzaamheden dienaangaande voort te zetten.

4.2.5. Wordt de categorie werknemers die onder Richtlijn 98/49 EG vallen uitgebreid, dan dient het voorschrift te worden gehandhaafd dat een werknemer niet aangesloten kan zijn bij het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van ontvangst en tegelijkertijd bij een aanvullende pensioenvoorziening in de lidstaat van oorsprong, of andersom.

<sup>(3)</sup> Verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149 van 5.7.1971, blz. 2).

<sup>(4)</sup> Richtlijn 98/49/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 209 van 25.7.1998, blz. 46).

<sup>(5)</sup> PB C 157 van 25.5.1998, blz. 26.

<sup>(1)</sup> PB C 73 van 9.3.1998, blz. 114 en PB C 157 van 25.5.1998, blz. 26.

<sup>(2)</sup> PB C 73 van 9.3.1998, blz. 114.



4.2.6. De voorgestelde regels zullen waarschijnlijk de overgrote meerderheid van migrerende werkers bestrijken. Er is evenwel een kleine, maar potentieel groeiende groep werknemers die dusdanig mobiel zijn dat zij in de praktijk geen land van vestiging hebben waarvan kan worden aangenomen dat zij ernaar terug zullen keren. Bezien moet worden of voor deze mensen wellicht een aantal speciale Paneuropese regelingen dienen te worden uitgevaardigd.

4.2.7. In zijn vorige adviezen belichtte het Comité drie gebieden waarop vooruitgang moet worden geboekt:

- (a) de voorwaarden om rechten op te kunnen bouwen — met name de lange periode die daarvoor in sommige lidstaten staat;
- (b) moeilijkheden bij de overdracht van opgebouwde pensioenrechten van de ene naar de andere lidstaat; en
- (c) de positie van werknemers die tijdelijk in een andere lidstaat en anders dan op basis van detachering werken.

Het Comité constateert dan ook met genoegen dat de Commissie in de mededeling met voorstellen voor deze kwesties komt, en herinnert haar aan twee aangelegenheden die het in eerdere adviezen behandelde:

- discriminatie tussen aangeslotenen bij bedrijfspensioenregelingen en personen met individuele pensioenvoorzieningen;
- de mogelijkheid, een Paneuropees model voor bedrijfspensioenregelingen op te stellen.

4.2.8. Het constateert verder met genoegen dat de Commissie beseft dat de lange opbouwperiodes tot indirecte discriminatie van vrouwelijke werknemers aanleiding kunnen geven omdat dezen doorgaans het vaakst hun loopbaan onderbreken.

4.2.9. De Commissie wijst terecht op de praktische moeilijkheden met betrekking tot de overdraagbaarheid van pensioenrechten naar of van stelsels die op boekhoudkundige reserves zijn gebaseerd. Er dient in dit verband te worden voorkomen dat bijdragende ondernemingen die met deze reserves werken oneerlijk concurrentievoordeel genieten. Met name een verplicht systeem voor behoud en herwaardering van pensioenrechten tussen het moment van pensioenoverdracht en het moment van pensionering kan in dit verband effectieve alternatieve zekerheid bieden.

4.2.10. De werkgroep op hoog niveau inzake het vrije verkeer van personen heeft voorgesteld, een pensioenforum op te richten om na te gaan hoe de met aanvullende pensioenen samenhangende belemmeringen voor de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit kunnen worden aangepakt. Het Comité stelde zich in zijn advies over het Groenboek<sup>(1)</sup> enigszins terughoudend op ten aanzien van de oprichting van weer een nieuwe instantie, maar constateert dat de sociale partners zich in dit voorstel kunnen vinden. Het ziet ernaar uit dat het forum zich

in de eerste plaats met kwesties in verband met aanvullende pensioenen zal bezighouden, en daarom lijkt het nuttig om aanbevelingen op de inhoud van de eerste pijlerregelingen af te stemmen. Voorts wil het Comité graag zijn medewerking verlenen aan de activiteiten van het forum.

#### 4.3. Hoofdstuk 4: „Naar een betere coördinatie van de nationale belastingstelsels”

4.3.1. Gegeven de diversiteit en complexiteit van de nationale belastingstelsels is het Comité van mening dat wetgevingsinitiatieven het beste aan de werkgroep voor belastingbeleid kunnen worden overgelaten. Daartoe is besloten, een technische subgroep op te richten die de werkgroep bijstaat.

4.3.2. De materie is zonder meer complex en het is moeilijk om de lidstaten met hun onderlinge strijdige aanpak op één lijn te krijgen. Toch zijn de problemen van migrerende werkgevers reëel en dringend. Zonder een zekere fiscale coördinatie blijven de mobiliteitsbelemmeringen bestaan, ondanks Richtlijn 98/49/EG en de daarin aangebrachte wijzigingen. Het valt dan ook te hopen dat het streven om in 1999 of 2000 wetgeving met betrekking tot een eerste groep aspecten afgerond te hebben, niet al te optimistisch is.

4.3.3. Het Comité constateert dat de te volgen aanpak op drie beginselen is gebaseerd:

- geen harmonisatie maar coördinatie;
- geen discriminatie, dit wil zeggen het vrije verkeer van werknemers mag niet onnodig worden gehinderd door een te restrictieve fiscale behandeling van grensoverschrijdende transacties; en
- geen inkomstenderving, dit wil zeggen de nationale belastingopbrengsten mogen niet afnemen.

4.3.4. Het Comité heeft begrip voor het pragmatisme waarop deze benadering stoelt, maar vreest dat een uitgangspunt als „niemand mag erop achteruitgaan” vooruitgang wel eens zou kunnen blokkeren.

4.3.5. De jurisprudentie van het Hof van Justitie is van groot belang voor de eerbiediging van de rechten van de burgers in pensioen- en levensverzekeringskwesties. Het Comité hoopt dat ook de politiek zich responsief zal opstellen.

4.3.6. Wat de in de mededeling behandelde alternatieve fiscale opties betreft (enerzijds pensioenbijdragen te belastingen en uitkeringen vrij te stellen (BVV-systemen) en anderzijds bijdragen vrij te stellen en uitkeringen te belastingen (VVB-systemen), kiest het Comité voor het laatste en verwijst het daarbij specifiek naar de argumenten die daarvoor in de mededeling worden aangedragen.

(1) PB C 73 van 9.3.1998, blz. 114.

## 5. Conclusies

5.1. Het verdient waardering dat de Commissie zo snel na het overleg op basis van het Groenboek met onderhavige mededeling komt, en het Comité kan zich over het algemeen in de inhoud ervan vinden.

5.2. Het denkt dat het dank zij de groeperingen die het vertegenwoordigt, goed gesitueerd is om de Commissie in dit verband bij te staan. Het staat daarom klaar om volledig bij verder overleg te worden betrokken.

5.3. Het hoopt dat de nieuwe Commissie snel zal voortbouwen op het in de mededeling gecreëerde kader, zodat tijdverlies kan worden voorkomen.

5.4. Het Comité denkt dat de doelstelling om aanvullende pensioenregelingen af te stemmen op de verkeersvrijheden, volledig strookt met de verwachtingen die de burgers van de interne markt hebben.

5.5. Beleggingsregels mogen best flexibel zijn, maar daar dienen dan wel strikte prudentiële toezichtsregels tegenover te

staan. Tevens dienen de verplichtingen op gezette tijden door een onafhankelijke actuaaris te worden gecontroleerd.

5.6. Ook neemt het vertrouwen toe door een garantiestelsel ten behoeve van de aangeslotenen bij een pensioenfonds in te voeren. Het Comité dringt er bij Commissie en lidstaten op aan, hierop te studeren.

5.7. Het Comité schaart zich achter de voorstellen tot oprichting van een pensioenforum dat de belemmeringen voor het vrije verkeer van werknemers zal onderzoeken, alsook van de technische subgroep die de werkgroep voor belastingbeleid zal bijstaan. Dit lijkt de meest praktische manier om vooruitgang te boeken bij de afhandeling van de ingewikkelde onderwerpen in kwestie.

5.8. Nemen de aanvullende pensioenen als percentage van de pensioenuitkeringen in de lidstaten toe, dan groeit ook de noodzaak om te zorgen voor veilige randvoorwaarden voor efficiënt beheer van de aanvullende pensioenvoorzieningen.

5.9. Het Comité schaart zich volledig achter initiatieven met betrekking tot aanvullende pensioenen, maar wijst erop dat de aandacht dient te blijven worden gericht op de verhoging van de duurzaamheid van eerstestapjelerregelingen.

Brussel, 21 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

---

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Een actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie”

(1999/C 368/19)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 25 maart 1999 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 23, derde alinea, van het R.v.O. een advies op te stellen over „Een actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie.”

De Afdeling „Economische en monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 september 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Vinay.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e Zitting (vergadering van 21 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 87 stemmen vóór, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. De Mededeling van de Commissie „Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie” is opgesteld na een jarenlange intensieve discussie over de op het EU-grondgebied steeds complexer wordende problematiek van de steden, waarvan de impact toeneemt. Die discussie wordt steeds weer nieuw leven ingeblazen door talrijke initiatieven van allerhande institutionele lichamen en is onlangs weer actueel geworden doordat enkele knelpunten aan het licht zijn gekomen die nauw verband houden met de verstedelijking.

1.2. Een eerste, belangrijke aanzet tot een bezinning op de problematiek van een Europees stadsbeleid wordt gegeven in het door de Commissie in 1990 uitgegeven Groenboek over het stadsmilieu. Zes jaar later, in 1996, brengt de Groep deskundigen inzake het stadsmilieu in de EU een verslag over duurzame Europese steden uit. Het Comité bespreekt dit vraagstuk in een in 1995 uitgebracht advies over Europa 2000+<sup>(1)</sup> en wijdt er vervolgens een speciaal advies aan in 1996<sup>(2)</sup>.

1.2.1. In datzelfde jaar worden alle instellingen uitdrukkelijk met de problematiek van de steden geconfronteerd door de Mededeling van de Commissie over „De problematiek van de steden: leidraad voor een discussie in Europa”. Deze Mededeling wordt zowel door het Europees Parlement<sup>(3)</sup> als door het Economisch en Sociaal Comité<sup>(4)</sup> en het Comité van de Regio's gunstig onthaald, mèt de aanbeveling aan het adres van de Commissie om het niet bij dit initiatief te laten.

1.3. De pleitbezorgers van een stadsbeleid in EU-verband hebben zich van meet af aan laten leiden door overwegingen

die verband houden met de economische, sociale, politieke en culturele functie die steden, in hun hoedanigheid van fundamentele historische centra op het meest verstedelijkte continent ter wereld, nog steeds vervullen.

1.3.1. Daarnaast zijn ook andere factoren een rol gaan spelen, zoals de nieuwe ontwikkelingen van sociaal-economische, maar ook van institutionele aard. Enerzijds komen alle facetten en gevolgen van de economische en sociale evolutie, groei van de economie en toename van de werkloosheid, verhoging van de kwaliteit van het bestaan en groeiende marginalisering, in steden gelijktijdig en het meest intensief tot uitdrukking. Anderzijds is de impact van EU-maatregelen juist in steden het grootst, niet alleen omdat deze daar rechtstreeks gevolgen hebben, maar ook omdat de burgers van Europa die gevolgen aan de lijve ondervinden en er een oordeel over vellen.

1.4. Ten slotte komt het er vooral in de steden op aan om — met succes — de uitdaging van de duurzame ontwikkeling aan te gaan, niet alleen met het oog op het milieu, maar ook vanwege de maatschappelijke betekenis daarvan. De implicatie daarvan is dat zowel uit het feit dat deze thema's in het Verdrag van Amsterdam zijn opgenomen, als uit de verplichtingen die de EU, n.a.v. de in het Verdrag van Kyoto vastgelegde milieu-vereisten, tegenover de Verenigde Naties is aangegaan, het nut kan worden afgeleid van een samenhangend geheel van actielijnen die noodzakelijkerwijs dienen te worden gekoppeld aan een „raamwerk” van een Europees stadsbeleid.

### 2. Kernpunten van de Mededeling van de Commissie

2.1. De Commissie legt in haar Mededeling de nadruk op het wezenlijke belang van geïntegreerde strategieën voor stadsbeheer om het hoofd te kunnen bieden aan — objectief gezien — steeds complexer wordende en onvermijdelijk onderling verband houdende problemen. Daarenboven speelt de noodzaak om de bestaande mogelijkheden van steden zoveel mogelijk uit te buiten. De verwezenlijking van die doelstellingen zou in gevaar kunnen worden gebracht als wordt vastgehouden aan de van oudsher sectorgebonden strategieën en als de bevoegdheden en verantwoordelijkheden versnipperd blijven tussen de diverse niveaus van besluitvorming en bestuur.

2.1.1. De conditio sine qua non voor een geïntegreerd optreden is dat wordt aangegeven welke maatregelen met voorrang moeten worden uitgevoerd. De Commissie onderscheidt vier afzonderlijke, maar onderling verband houdende

(1) cf. Advies over „Europa 2000+: Samenwerking inzake de ruimtelijke ordening van het Europees grondgebied” (vervolgadvies), PB C 133 van 31.5.1995, blz. 4, par. 2.6.

(2) cf. Advies over de „Rol van de Europese Unie in stedelijke aangelegenheden”, PB C 30 van 30.1.1997.

(3) Resolutie van het Europees Parlement over de Mededeling van de Commissie „De problematiek van de steden: leidraad voor een discussie in Europa” (COM(97) 197 def. — C4-235/97) A4-172/98.

(4) cf. Advies van het Comité over de Mededeling van de Commissie „De problematiek van de steden: leidraad voor een discussie in Europa”, PB C 95 van 30.3.1998.

beleidsdoelstellingen, ervan uitgaande dat iedere van de 24 onder die hoofden voorgestelde acties, gezien hun globale samenhang, onmiddellijk of na verloop van tijd rechtstreeks gevolgen kunnen en zelfs moeten hebben voor alle andere. Doordat de voorgestelde doelstellingen per thema zijn gegroepeerd, wordt in zekere zin ook een soort rangschikking gegeven van alle — overigens zonder uitzondering belangrijke — problemen waarvoor het actiekader in het leven wordt geroepen.

2.2. Versterking van de welvaart en de werkgelegenheid in grote en kleine steden vormt de eerste beleidsdoelstelling. Zoals hierboven al is vastgesteld, wonen de meeste burgers van Europa in steden. Daaruit vloeit voort dat het merendeel van de maatregelen die onder de richtsnoeren voor de werkgelegenheid vallen, in de eerste plaats moet worden ingepast in de context van de economische ontwikkeling van de steden.

2.2.1. Daarbij wordt met name betekenis gehecht aan de keuze om, mede gezien de positieve ervaringen die met het communautaire initiatief Urban zijn opgedaan, in de programma's voor de structuurfondsen uitdrukkelijk naar de stedelijke dimensie te verwijzen. Een van de positieve effecten van die beslissing is naar verwachting een zowel kwantitatief als kwalitatief uitzonderlijke impact op de voorbereiding en uitvoering van geïntegreerde acties van stedelijke ontwikkeling, evenals een verbeterde coördinatie met de communautaire actie in de context van de trans-Europese netwerken: tal van stedelijke agglomeraties kunnen hun potentieel aan ontwikkeling niet volledig uitbuiten vanwege hun marginale positie ten opzichte van de infrastructurele voorzieningen (verkeer en vervoer).

2.3. De tweede beleidsdoelstelling, namelijk bevordering van gelijke kansen, maatschappelijke integratie en stadsrenovatie, is uitdrukkelijk gekoppeld aan de versterking van de in het Verdrag van Amsterdam voorziene EU-beleidsmaatregelen ter bestrijding van maatschappelijke uitsluiting en discriminatie en ter bevordering van de veiligheid. Daarmee wordt bedoeld op problemen in verband met „sociale duurzaamheid” die vooral in de steden dramatische vormen kunnen aannemen. Omgekeerd is het ook in steden dat de doeltreffendheid van dergelijke maatregelen het snelst en duidelijkst tot uiting kan komen. In verband met de nieuwe doelstelling 2 oppert de Commissie ook nog criteria voor de identificatie van „stedelijke probleemgebieden”.

2.4. De derde beleidsdoelstelling is het meest toegespitst op vraagstukken die inmiddels van wereldbelang zijn geworden, namelijk de bescherming van milieu en ecosysteem. De titel ervan: bescherming en verbetering van het stedelijk milieu: naar een duurzame maatschappij, lokaal en mondiaal, verwoordt een doel waarvan de verwezenlijking bepalend is voor de toekomst, met dien verstande dat niet de economie, maar het voortbestaan van de steden en de hele planeet daarbij op het spel wordt gezet. Het spreekt voor zich dat de stedelijke agglomeratie een concentratie kent van activiteiten, gedragingen en situaties die de kwaliteit van lucht, water en het natuurlijk ecologisch evenwicht sterk beïnvloeden. Een onontkoombare consequentie daarvan is uiteraard dat juist in steden alle mogelijke maatregelen moeten worden genomen om de effecten daarvan, die immers ook een — zware — wissel trekken op de komende generaties, zoveel mogelijk te beperken.

2.4.1. De door de Commissie voorgestelde acties gaan van een voorstel om de milieuwetgeving voor steden te verbeteren,

en specifieke maatregelen voor afvalverwerking en de verandering van de vervoersgewoonten en van de milieu-impact van de gebruikte vervoermiddelen, tot de invoering voor steden van een milieukeurmerk en milieubeheersysteem.

2.5. De laatste beleidsdoelstelling heeft tot doel bij te dragen tot een goed stedelijk bestuur en medezeggenschap op plaatselijk niveau. Naast een grotere betrokkenheid van de stadsbewoners en degenen die verantwoordelijk zijn voor het stadsbeleid, wordt daarbij ook gedacht aan de noodzaak om verbetering te brengen in de verticale en horizontale integratie (resp. tussen de diverse bestuursniveau's, en tussen de instanties op één bestuursniveau en binnen die instanties). Het optreden van de EU is allerminst bedoeld om het subsidiariteitsbeginsel te schenden, maar om de betrekkingen tussen de diverse bestuursniveau's te verbeteren en om zoveel mogelijk te stimuleren dat partnerschappen worden aangegaan waarmee de problemen van steden het hoofd kunnen worden geboden en kunnen worden opgelost.

2.5.1. Een van de acties is bedoeld om, met gebruikmaking en door de ontwikkeling van geïntegreerde netwerken, te zorgen voor „bewustmaking, uitwisseling van ervaring en capaciteitsopbouw voor duurzame stedelijke ontwikkeling”. Daarnaast zijn er nog acties voor steun aan innovatieve strategieën, vergroting van de veiligheid en bevordering van misdaadpreventie, en verbetering van vergelijkende informatie over de situatie in de steden van de EU.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is ingenomen met deze Mededeling van de Commissie. Het juicht met name toe dat het bepleite actiekader is opgezet rond vier beleidsdoelstellingen, die een goede beknopte weergave zijn van de wijze waarop moet worden gereageerd op de uitdagingen waarvoor alle stedelijke agglomeraties van de EU — in meer of mindere mate — worden gesteld en waarvoor op korte termijn oplossingen moeten worden gevonden: groei en werkgelegenheid, integratie en sociale samenhang, milieu en duurzame ontwikkeling, goed stedelijk bestuur en medezeggenschap.

3.1.1. Het valt vooral bij het Comité in goede aarde dat de Commissie vastberaden afstevent op het vastleggen van richtsnoeren voor een stadsbeleid, in het volle besef van het feit dat EU-beleidsmaatregelen niet kunnen worden losgekoppeld van een weloverdachte en zorgvuldige evaluatie van de situatie die als gevolg van die maatregelen zal ontstaan in de aan de sociaal-economische organisatie van Europa ten grondslag liggende territoriale context van de steden.

3.1.2. Het meest in het oog springende kenmerk van dit actiekader is dat daarmee de randvoorwaarden worden geschapen voor een geïntegreerde benadering van stadsbeleid, steunend op een lijst van doelstellingen die met voorrang moeten worden verwezenlijkt met behulp van een reeks acties en beleidsinstrumenten (met inbegrip van de structuurfondsen) en waarvan de doeltreffendheid door hun gezamenlijke werking kan worden vergroot.

3.2. Desalniettemin acht het Comité het noodzakelijk een bijdrage te leveren in de vorm van kanttekeningen bij het bepleite actiekader die betrekking hebben op de opzet van deze Mededeling van de Commissie:



3.2.1. Om te beginnen merkt het Comité op dat de Commissie zich bij het uitwerken van dit voorstel zich heeft moeten richten naar een qua regelgeving en beleidsvoorwaarden realistische context. De daaruit voortspruitende Mededeling heeft daarom betrekking op een operationeel gebied, namelijk dat van de stedelijke agglomeraties, dat uitsluitend wordt belicht vanuit de invalshoek van de huidige facetten en problemen daarvan. Ook de opzet van de als bijlage bij de Mededeling gevoegde tekst „Uitdagingen voor Europese steden” is op die manier beperkt, ook al wordt een poging ondernomen om een toekomstperspectief te geven.

3.2.2. Steden zijn echter in zekere zin zelf „levende organismen” die zijn opgebouwd uit de samenstellende delen daarvan, namelijk de mensen die daarin wonen en werken en die met ingrijpende en soms drastische veranderingen worden geconfronteerd. Daarbij rijzende vragen hebben betrekking op de impact van de geleidelijke, beduidende vergrijzing van hun bewoners op veel belangrijke Europese verstedelijkte gebieden en die van het groeiende aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen op de evolutie van de vraag naar diensten op alle gebieden, maar ook op het wegtrekken van het bedrijfsleven uit de binnensteden (is dat proces inmiddels tot staan gebracht of zal het in de toekomst nog doorgaan en zo ja, in welke mate) en op telewerken met alle gevolgen daarvan voor de eisen in verband met mobiliteit (zal telewerken ruime ingang vinden of een randverschijnsel blijven). Die vragen (waaraan nog andere zouden kunnen worden toegevoegd) worden in de onderhavige Mededeling niet behandeld of slechts zijdelings ter sprake gebracht.

3.2.3. In de omschrijving van de door haar bepleite acties legt de Commissie herhaaldelijk het zwaartepunt bij het belang van de bevordering en instandhouding van een policentrisch en evenwichtig stedelijk systeem. Voor de verwezenlijking van die doelstelling, waarmee het Comité alleen maar kan instemmen, volstaat het echter niet om alléén een stadsbeleid te voeren. Aan de door de Commissie bepleite verticale en horizontale integratie moet een „ruimtelijke” integratie worden toegevoegd, namelijk die tussen stadscentra, kleinere stedelijke agglomeraties en plattelandsgebieden, in één stedelijk gebied of in verschillende, maar samenhang vertonende territoriale ruimten. Er ontbreekt echter een instrument waardoor de EU in dit groeiproces een sturende rol wordt toebedeeld. Het ontwerp voor het Europees ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (EROP) vormt, niettegenstaande de daaraan verbonden beperkingen van de intergouvernementele samenwerking, momenteel het enige „raamwerk” om het welslagen daarvan te garanderen.

3.3. Er is van meerdere kanten op gewezen dat beleidscoördinatie wat de investeringen in de lidstaten betreft, een wezenlijke voorwaarde is voor de oplossing van het werkgelegenheidsprobleem. In dat licht bezien, moet de geïntegreerde benadering waarvoor de Commissie in deze Mededeling een lans breekt, dus positief worden beoordeeld. Daarbij zou echter meer de nadruk moeten worden gelegd op het werkgelegenheidspotentieel van een dergelijke aanpak in het kader van de verschillende initiatieven.

3.3.1. De noodzaak van beleid voor sociale integratie doet zich steeds scherper gevoelen als gevolg van het toenemende aantal kernen van marginalisatie. In de globale stedelijke context gaat aan die marginalisatie echter een ander verschijnsel vooraf, namelijk dat van de „opsplitsing” van de maatschappij waarbij de intermediaire maatschappelijke geledingen steeds minder mensen betreffen en de maatschappelijke positie van de leden van die groeperingen steeds onzekerder wordt. Dergelijke factoren moeten eveneens in aanmerking worden genomen bij het uitwerken van acties om oplossingen te bieden voor de economische en werkgelegenheidsproblemen van verstedelijkte gebieden.

3.3.2. In de discussie over de problemen van verstedelijkte gebieden die ernstig verpauperd zijn en veel gevallen van

maatschappelijke uitsluiting kennen, moet in aanmerking worden genomen dat langdurige werkloosheid een factor is die er aanzienlijk toe bijdraagt dat die kenmerken een blijvend karakter krijgen. Een van de acties is gewijd aan tweedekansonderwijs als middel om een einde te maken aan maatschappelijke uitsluiting, maar er wordt geen gewag gemaakt van voortdurende scholing, in weerwil van het feit dat daarmee een significante bijdrage kan worden geleverd als het erom gaat de terugkeer van werknemers op de arbeidsmarkt mogelijk te maken of — beter nog — te voorkomen dat dezen de arbeidsmarkt verlaten.

3.3.3. De Commissie wijdt een speciale actie aan misdaadpreventie in de steden. Desalniettemin moet worden opgemerkt dat veiligheid is uitgegroeid tot een vraagstuk dat voorop komt als het gaat om zaken die gevoelig liggen in — grote en kleine — steden en bij de daar opgedane ervaringen. Proefprojecten uitkiezen is zonder meer nuttig, maar de steeds sterker wordende link tussen „kleine” en „grote” misdaad maakt het noodzakelijk dat lokale maatregelen op dit gebied worden gekoppeld aan gecoördineerde strategieën die, met de inwerkingtreding van de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid, beter en doeltreffender zouden moeten kunnen worden gestructureerd.

3.4. De immigratieproblematiek, die in steden een niet te veronachtzamen rol speelt, verdient speciale aandacht. Enerzijds neemt door immigratie de bevolking, en vaak ook de werkloosheid en marginalisering toe. Anderzijds ontstaat door immigratie het probleem dat er ad hoc-infrastructuren in het leven moet worden geroepen (bijvoorbeeld ruimten voor religieuze diensten) en dat een ruimtelijke-orderingsbeleid moet worden gevoerd waarmee het ontstaan of de consolidering van etnische enclaves in steden kan worden tegengegaan.

3.4.1. In deze context kan onmiddellijk en concreet worden nagegaan hoe het staat met de toepassing van de bepalingen in het Verdrag van Amsterdam waarin iedere vorm van discriminatie met klem wordt veroordeeld.

3.4.2. In het kader van renovatiebeleid voor steden moet uiteraard prioriteit worden gegeven aan acties ten behoeve van stadsgebieden die in de problemen zijn geraakt als gevolg van sociaal-economische marginalisering en ernstige milieuvervuiling, maar daarbij mogen projecten ten behoeve van in urbanistisch opzicht marginale gebieden, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van vergaand verouderde gebouwen zonder bijzondere architectonische waarde en/of van een niet langer doeltreffende of adequate infrastructuur, niet buiten beschouwing worden gelaten. In een eerder advies<sup>(1)</sup> heeft het Comité er al op gewezen dat sanering en modernisering van oude gebouwen heel goed valt te rijmen met het concept van „duurzaam bouwen”, en dat daarmee de ruimteverslindende verstedelijking een halt wordt toegeroepen, de werkgelegenheid positief wordt beïnvloed en — bovendien — de identificatie van de burgers met hun stad wordt gestimuleerd.

3.4.3. Instandhouding van het cultureel erfgoed moet méér inhouden dan alleen het aantrekkelijker maken van stadscentra, zoals in de Mededeling van de Commissie wordt aangegeven, omdat dat erfgoed niet alleen een significante rol speelt voor de historische en culturele identiteit van een stad, maar ook — hoe gering of omvangrijk ook — een niet onbelangrijk potentieel heeft voor de productie van rijkdom en werkgelegenheid. In de Mededeling van de Commissie ontbreekt een specifieke verwijzing naar in die zin uitgestippelde acties.

<sup>(1)</sup> Advies over „Duurzame ontwikkeling: bouwen van woonruimte in Europa”, PB C 355 van 21.11.1997.

3.5. Een in economisch en milieupzicht duurzame groei is momenteel overal ter wereld een dringende noodzaak geworden, die zich het duidelijkst in de steden manifesteert en nauw verbonden is met de stadsplanning (mobiliteit, verkeer/vervoer, afvalbeheer) en met de kwaliteit van het bestaan (luchtvervuiling en geluidshinder). Het Comité hecht daarom groot belang aan de kwestie van — vooral in milieupzicht — duurzame stadsontwikkeling en heeft zich daarover al meerdere malen uitgesproken<sup>(1)</sup>. Het Commissievoorstel verdient alle lof, maar er had meer nadruk moeten worden gelegd op de mogelijke gevolgen voor de werkgelegenheid van actieve beleidsmaatregelen ten gunste van het milieu<sup>(2)</sup>.

3.5.1. Niettemin is het van belang dat ook het bedrijfsleven op zijn verantwoordelijkheid<sup>(3)</sup> wordt gewezen en dat de burgerbevolking, vooral als het gaat om het milieu, sterk bewust wordt gemaakt van de problemen en dat hun betrokkenheid daarbij wordt verzekerd. Die betrokkenheid kan worden gevraagd en gestimuleerd door de burgers inspraak in de besluitvorming te geven.

3.6. Aan die inspraak in de besluitvorming over het stadsbeleid, zitten twee fundamentele kanten: om te beginnen moet die worden gezien als een vorm van partnerschap en dus als een manier om te bewerkstelligen dat grote aantallen mensen uit allerhande kringen (instellingen, sociale partners, staatsbedrijven en particuliere ondernemers) bij de verwezenlijking van projecten of acties worden betrokken. Die betrokkenheid is waardevol vanuit organisatorisch, maar ook vanuit sociaal-economisch oogpunt: bij meer betrokkenheid neemt de hoeveelheid beschikbare middelen toe en worden er meer projectvoorstellen gedaan.

3.6.1. Daarnaast heeft betrokkenheid van de burgerbevolking een belangrijke sociale betekenis en het grote voordeel dat daardoor de gemeenschapszin, die in de huidige stedelijke realiteit steeds meer verstek laat gaan, weer opbloeit.

3.6.2. De Commissie had volgens het Comité het zwaartepunt in haar voorstel meer bij inspraak en partnerschap moeten leggen: daaraan wordt meer aandacht geschonken in de intentieverklaringen dan in de specifieke acties. Er wordt vooral onvoldoende recht gedaan aan de rol die dienstverlenende ondernemingen en het MKB bij de vorming van partnerschappen spelen, en niet ingegaan op het feit dat het tekort aan doorzichtigheid van het bestuur in de hand werkt dat burgers zich liever afzijdig houden en hun wantrouwen doet toenemen.

3.7. Het Comité vindt dat de vraagstukken in verband met de specifieke problematiek van het stadsbeleid uitvoeriger met de kandidaatlanden voor toetreding moeten worden besproken, temeer daar hun resultaten op sociaal-economisch, infrastructuur- en milieugebied meestal allesbehalve fraai zijn.

(1) cf. Advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht”, PB C 214 van 10.7.1998; cf. Advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht”, PB C 138 van 18.5.1999.

(2) cf. Advies over de Mededeling van de Commissie over milieu en werkgelegenheid (bouwen aan een duurzaam Europa), PB C 235 van 27.7.1998.

(3) cf. Advies over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake de vrijwillige deelname van organisaties aan een communautair systeem van milieubeheer en -audit”, PB C 209 van 22.7.1999.

Duurzaamheid en stadsontwikkeling zijn vraagstukken waarbij zowel de LMOE als de mediterrane partnerlanden betrokken moeten worden.

#### 4. Structuurfondsen en Urban-initiatief

4.1. De Commissie verwijst in haar voorstel naar de hervorming van de structuurfondsen (2000-2006), waarin stedelijke probleemgebieden uitdrukkelijk worden aangewezen als gebieden waar actie moet worden ondernomen. Het Comité hamert allang op de noodzaak om de structuurfondsen in te zetten voor het stadsbeleid als het hoofd moet worden geboden aan sociale en economische noodsituaties. Die noodzaak bestaat volgens hem vooral tegen de achtergrond van een samenhangend, geïntegreerd stadsbeleid dat in het teken staat van het streven naar duurzame groei. In datzelfde advies<sup>(4)</sup> dringt het Comité echter ook aan op de wenselijkheid van meer inzicht in het belang en de politieke rol van steden, omdat het daaraan kennelijk nog schort.

4.1.1. In zijn advies over het voorstel voor een nieuwe verordening inzake de structuurfondsen, en met name over het verband daarvan met de problematiek van stadsgebieden, spreekt het Comité zich lovend uit over de nadruk die in het verordeningsvoorstel op versterking van overleg wordt gelegd, maar wijst het erop dat het beginsel van overleg en partnerschap op alle niveau's van de uit de structuurfondsen gefinancierde acties moet worden toegepast, omdat de toepassing daarvan een voorwaarde is voor de instandhouding van de voor het welslagen van die acties cruciale bottom up-aanpak<sup>(5)</sup>. Ook het Europees Parlement heeft zich in zijn resolutie over de hervorming van de structuurfondsen uitgesproken voor een grotere nadruk op het partnerschap<sup>(6)</sup>.

4.1.2. Die opmerkingen zijn nog steeds van toepassing, óók voor het Commissievoorstel waarover dit advies gaat. Alleen moet daarbij nog een kanttekening worden geplaatst: dat de problematiek van steden onlosmakelijk deel uitmaakt van de hervorming van de structuurfondsen is weliswaar belangrijk, maar de integratie van ten behoeve van steden ondernomen acties met andere programma's, met name werkgelegenheidsprogramma's en daaraan verbonden beleid, is een absolute noodzaak.

4.2. Het Comité<sup>(4)</sup> is er bijzonder mee ingenomen dat het Urban-initiatief niet is beëindigd, vanwege het belang dat dit initiatief tot dusver als beleidsmaatregel heeft gehad, maar ook vanwege de geïntegreerde visie waarmee daarin de problemen van achterstandswijken zijn aangepakt, en stemt daarom in met het besluit van de Raad om, samen met de initiatieven Interreg, Equal en Leader, ook het Urban-initiatief voort te zetten.

(4) cf. Advies van het Comité over de Mededeling van de Commissie „De problematiek van de steden: leidraad voor een discussie in Europa”, PB C 95 van 30.3.1998.

(5) cf. Advies over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen”, PB C 407 van 28.12.1998.

(6) Resolutie over het voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen [COM(1998) 131 def. — C4 — 0285/98/0090 (AVC)].

4.2.1. Het hoopt dat de door het Urban-initiatief gecreëerde mogelijkheden in afwachting van de nieuwe verordening noch operationeel, noch economisch worden afgezwakt.

4.2.2. De schat aan ervaringen die met het Urban-initiatief is opgedaan, brengt het Comité ertoe om nogmaals met klem te wijzen op het belang van partnerschap en overleg, ook in het kader van de structuurfondsen. Immers, dankzij Urban zijn niet alleen plaatselijke bestuursinstanties, maar ook de sociale partners, verenigingen en individuele burgers bij ieder initiatief betrokken geraakt en hebben deze inspraak gehad bij de besluiten over werkwijze en doelstellingen daarvan.

4.3. Bij de bepaling van de actiegebieden van de structuurfondsen moet in aanmerking worden genomen dat een versterking van Eurostat steeds wenselijker lijkt te worden. Er zijn tegenwoordig betrouwbare statistieken over werkloosheid en de industriële specialisatie van de diverse nationale territoria, maar zonder differentiatie voor de dienstverlenende sector. Bovendien ontbreken adequate gegevens over verstedelijkte gebieden: hoogstens is daarover informatie te vinden in de — bij lange na niet volledige — regionale statistieken. Het gegevensbestand van Eurostat zou daarom moeten worden aangevuld door een betere afbakening en definiëring van het begrip „territorium”, mede om na te gaan in hoeverre het scala aan statistische referenties met betrekking tot de criteria om voor acties in aanmerking te komen, kan worden verbreed.

## 5. Stadsbeleid en territoriale integratie

5.1. In het verleden heeft het Comité er al met klem op aangedrongen dat een EU-stadsbeleid op de volgende pijlers moet steunen: een totaalvisie op het Europese stedelijke systeem, een allesomvattend project voor ontwikkeling en evenwichtsherstel, een strategie om doelstellingen van „economic excellence” te verenigen met die van sociale billijkheid, voortdurende aandacht voor de sociale samenhang in stad en land, een capaciteit om concurrentie en samenwerking met elkaar te laten rijmen, een vastberaden voornemen om de perspectieven voor ontwikkeling, waarvan de steden de actoren bij uitstek zijn, aan de kwaliteit van het bestaan en de levenswijze van de burgers van Europa te koppelen<sup>(1)</sup>.

5.2. In dat licht bezien, ontbreekt in de Mededeling van de Commissie, ondanks de positieve acties die daarin worden aangegeven, echter een toekomstperspectief voor de wat langere termijn. Dat hiaat houdt verband met een overduidelijk probleem: het is onmogelijk om een stadsbeleid van lange adem tot stand te brengen zonder de ondersteuning van een overkoepelend territoriaal beleid dat méér moet zijn dan eenvoudigweg de optelsom van de beleidsvormen van alle afzonderlijke EU-lidstaten.

5.2.1. Het Europees ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (EROP) is in het leven geroepen om een dergelijk overkoepelend beleid mogelijk te maken. Het is dan ook geen toeval dat er in het kader van dit plan niet minder dan twee seminars over het Europese stedelijke systeem (in Lille en in Salamanca) zijn gehouden, gevolgd door een afsluitend forum te Brussel op 2 en 3 februari 1999, waarbij de nadruk met name op policentrische stadsontwikkeling en voorzetting van het

partnerschap tussen stad en platteland is gelegd. De mede in het licht van deze overwegingen opgestelde definitieve tekst van het EROP is in mei jongleden door de informele Raad van Potsdam goedgekeurd, en het bijhorende actieprogramma heeft de goedkeuring van de daarop volgende informele Raad van Tampere gekregen.

5.2.2. Het Comité heeft dit initiatief toegejuicht, maar in een al eerder uitgebracht advies op een aantal punten gewezen waarin het EROP, dat nog steeds een intergouvernementele maatregel is en dus moeilijk op een echt efficiënte wijze op het communautaire niveau kan worden getild, qua doeltreffendheid tekortschiet<sup>(2)</sup>.

5.2.3. Uit het bij het EROP behorende actieprogramma is overigens op te maken dat de informele Raad die dat te Tampere heeft goedgekeurd, de noodzaak van een dergelijk overkoepelend territoriaal beleid heeft ingezien: de hele opzet ervan is gericht op de bevordering en stimulering van een nauwer verband tussen algemeen territoriaal beleid en de krachtlijnen van de systemen voor stedelijke, regionale en plattelandsontwikkeling.

5.3. Het is duidelijk dat veel problemen inzake de duurzaamheid van steden in een bredere context ontstaan dan die van de beperkte stedelijke ruimte en dat deze dan ook op dat hogere niveau moeten worden aangepakt. Verder zijn steden voor hun rechtstreekse functionaliteit en in ruimtelijk opzicht verbonden aan een territorium dat groter is dan de stad zelf.

5.3.1. In sociaal-economisch opzicht, maar vooral ook met het oog op een milieuvriendelijke ontwikkeling en de internationale concurrentie, vormen de steden van Europa — waar het gaat om hun strategische functionaliteit — een netwerk (en moeten ze zo ook worden beschouwd) dat om een gemeenschappelijke beleidsvisie, samenwerking, informatieverschaffing en een evenwichtige en harmonische ontwikkeling vraagt.

## 6. Opmerkingen, suggesties en prognoses

6.1. Het onderhavige Commissievoorstel is in zekere zin een mijlpaal ten opzichte van een reeks gewenste ontwikkelingen waarvoor de afgelopen jaren voorstellen en initiatieven zijn uitgewerkt, maar vormt thans vooral een uitgangspunt waarvoor een instrumentarium en mogelijkheden om periodieke controles uit te voeren, moeten worden gecreëerd. Alleen dan kan de potentiële doeltreffendheid daarvan ook daadwerkelijk volledig worden verwezenlijkt.

6.1.1. Het is zaak dat met voorrang een instrument voor de vastlegging van gelijklopende en vergelijkbare indicatoren wordt ontworpen. Het daarvoor te verrichten onderzoek is nu al onderdeel van het Vijfde Kaderprogramma voor Onderzoek en Ontwikkeling en komt bovendien overeen met één van de in de Mededeling van de Commissie voorgestelde acties. Het doel daarvan is, te komen tot gemeenschappelijke beoordelingscriteria op grond van een brede reeks, in gemeenschappelijk overleg vastgelegde indicatoren. Op die manier wordt het mogelijk om de situatie in iedere afzonderlijke stad op de voet te volgen, maar ook om een uitvoerige evaluatie van de gevolgen van de ondernomen acties te maken. Een belangrijk experiment in dat opzicht is de stads-audit, een modelproject voor de waarneming en vergelijking van indicatoren, dat momenteel in 58 Europese steden wordt toegepast.

<sup>(1)</sup> cf. Advies over de „Rol van de Europese Unie in stedelijke aangelegenheden”, PB C 30 van 30.1.1997.

<sup>(2)</sup> cf. Advies over het Europees ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (EROP), PB C 407 van 28.12.1998.



6.1.2. Het Comité is ingenomen met het voornemen van de Commissie om een positieve spiraal op gang te brengen door de uitwisseling van informatie over goede praktijken en innoverende maatregelen van het stadsbeleid overal in de EU, maar vindt dat analytische informatie over de factoren die onder bepaalde omstandigheden de doeltreffendheid of positieve gevolgen van de op grond van het actiekader genomen maatregelen kunnen verminderen, net zo nuttig zou zijn.

6.1.3. Met dat laatste moet ook rekening worden gehouden bij de door de deskundigengroep die de Commissie van plan is te gaan oprichten, te verrichten periodieke controles op de tenuitvoerlegging van het actiekader. Het Comité vindt overigens dat het in die groep ook een vertegenwoordiger moet hebben. De analyses en voorstellen daarvan zouden bovendien een basis kunnen vormen voor de discussies in het Forum over stadsbeleid dat de Commissie op gezette tijden wil gaan bijeenroepen.

6.1.4. De keuze om een groep op te richten waarin verschillende Commissiediensten vertegenwoordigd zijn (een „interdienstengroep”) en die voortdurend niet alleen de tenuitvoerlegging van het actieplan, maar ook de gevolgen van EU-beleid voor de situatie in de steden, op de voet volgt, komt uiterst gelegen en stemt overeen met een in het verleden al door het Comité naar voren gebrachte wens. Verder zou met name aandacht moeten worden geschonken aan onderzoek naar de gevolgen van de integratie van stadsbeleid in de structuurfondsen.

6.1.5. Het is belangrijk dat er bij de voorgenomen informatieuitwisseling, evaluaties van de deskundigengroep, controles van de „interdienstengroep” en het rapport van de Commissie in het driejaarlijkse verslag over de economische en sociale samenhang, speciaal op wordt gelet dat de vier beleidsdoelstellingen van het actiekader op een samenhangende wijze worden verwezenlijkt.

6.2. Het kan niet worden uitgesloten dat bij de tenuitvoerlegging van het actiekader vertragingen ontstaan en tekortkomingen van de diverse betrokken institutionele structuren aan het licht komen. Ook de Commissie verklaart zich van dat risico bewust te zijn. Als dat gebeurt, zou de lidstaten moeten worden gevraagd om hun goedkeuring te hechten aan de wetgevende instrumenten die nodig zijn voor een optimale verwezenlijking van deze strategie.

6.2.1. Het Comité stemt in met het besluit om onder andere gebruik te maken van de mogelijkheid om belastingmaatregelen te nemen, ter ondersteuning van de strategie voor een duurzaam milieu en aanpassing van de behoefte aan mobiliteit, maar herinnert aan zijn al eerder naar voren gebrachte bedenkingen<sup>(1)</sup> tegen de hypothese dat aan het gebruik van het wegennet in de steden een prijskaartje moet worden gehangen. Als een dergelijke beleidskeuze niet wordt gestructureerd aan de hand van criteria die verband houden met de kwaliteit van het milieu, zou de sociaal-economische kloof waarvoor het actiekader juist een oplossing moet bieden, alleen maar groter worden

6.2.1.1. Het Comité wijst in dit verband op het belang van een goed ontwikkeld beleid voor het openbaar vervoer, niet alleen omdat een dergelijk beleid een doorslaggevende factor is voor de bescherming van het milieu, maar ook omdat dit kan worden aangewend als middel om mede bij te dragen tot het welslagen van beleidsmaatregelen voor sociale integratie.

6.2.2. In de EU — die door de Commissie werd vertegenwoordigd tijdens de Habitat II-conferentie, waaraan echter ook door de afzonderlijke lidstaten is deelgenomen — overheerst inmiddels overduidelijk het bewustzijn van de globale uitleg die aan het begrip „duurzaamheid” moet worden gegeven, en het inzicht dat alle aandacht daarop moet zijn gericht. Daarom zou er, ook met betrekking tot het actiekader, een extra stimulans moeten worden gegeven aan de uitwisseling van informatie over onderzoek en innovatie in de stedelijke context en de steun aan samenwerkingsprojecten met (vooral ontwikkelings-)landen buiten de EU die, naast het streven naar duurzame groei, ook tot doel hebben om gezamenlijk te werken aan de beheersing en terugdringing van de milieu-impact.

6.3. De Commissie zal de tenuitvoerlegging van het actiekader voor het eerst onder de loep nemen in 2002. Die gelegenheid zou kunnen worden aangegrepen om van het actiekader een echt actieprogramma te maken, uitgaande van de al voor het actiekader gekozen beleidsdoelstellingen.

6.3.1. In discussies over het stadsbeleid is het inmiddels gebruikelijk geworden om erop te wijzen dat 80 % van de Europese burgers in steden woont. Daarnaast zou echter een ander cijfer moeten worden gelegd, namelijk dat 80 % van het EU-grondgebied plattelandsgebied is. Doelstellingen als ontwikkeling, verbetering van concurrentievermogen, leefbaarheid en dienstverlening, en evenwichtsherstel tussen de situaties waarvan deze cijfers spreken, kunnen alleen worden bereikt als deze onderdeel worden gemaakt van een overkoepelend bestuur van het hele EU-grondgebied. De nieuwe Commissie zal dit punt beslist aan een diepgaandere analyse moeten onderwerpen.

6.3.2. In kruisbestuiving met het verdere verloop van de intergouvernementele bijeenkomsten over het EROP, zouden de met het actiekader opgedane ervaringen, de waarnemingen die kunnen worden gedaan als de indicatoren eenmaal zijn vastgelegd, maar ook de ervaringen met Life, Interreg en Urban, moeten worden gebruikt voor het opstellen van een Witboek waarin de stedelijke en territoriale strategieën worden uitgestippeld die de EU, vanwege de te verwachten demografische, economische en sociale ontwikkelingen, in de toekomst nodig zal hebben.

6.3.3. Stedenbouwkundigen en architecten van wereldfaam voorspellen voor het derde millennium een zogenaamde „gatenstad”, zonder een echt stadscentrum en met het aanzien van de vlekken op een luipaardvel. Bovendien zal volgens hen het lot van de wereld worden bepaald in 30 à 40 uit hun voegen gegroeide metropolen. Voor de Europese cultuur en waarden beginnen deze voorspellingen eerder te lijken op een ware nachtmerrie dan op een neutrale prognose. Voor de EU betekent dit een nieuwe uitdaging om een alternatief bestuur te vormen, dat zich inzet voor concurrentievermogen en

<sup>(1)</sup> cf. Advies van het Comité over de Mededeling van de Commissie „Ontwikkeling van het 'Citizens' Network' — Het belang van goed lokaal en regionaal personenvervoer en de bijdrage van de Europese Commissie aan de totstandkoming daarvan”, PB C 138 van 18.5.1999, blz. 7.



verenigbaar is met de ontwikkeling van de steden en het hele grondgebied. Onontbeerlijk voor dat initiatief is dat één van de hoekstenen daarvan wordt gevormd door de kwaliteit van

het bestaan van de burgers van de EU. Daarmee is een goede samenvatting gegeven van de uitdagingen waarvoor de EU zich in de toekomst gesteld zal zien.

Brussel, 21 oktober 1999.

*De voorzitter van het*

*Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

### **Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De voor het in Agenda 2000 vastgelegde streven naar een multifunctionele landbouw met voorrang te verwezenlijken landbouw- en milieudoelstellingen”**

(1999/C 368/20)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 28 januari 1999 besloten, overeenkomstig artikel 23, derde alinea, van het R.v.O. een advies op te stellen over „De voor het in Agenda 2000 vastgelegde streven naar een multifunctionele landbouw met voorrang te verwezenlijken landbouw- en milieudoelstellingen”.

De Afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 september 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e Zitting op 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 20 oktober 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 93 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

#### **1. Inleiding**

1.1. De Europese Raad heeft tijdens de Top van Berlijn van 24 en 25 maart 1999 een als „billijk en nuttig” omschreven hervorming van het GLB opgestart. „De inhoud van die hervorming zal bewerkstelligen dat de landbouw multifunctioneel, duurzaam en concurrerend is, over geheel Europa, regio's met specifieke problemen inbegrepen, gespreid is, in staat is het landschap en de natuur in stand te houden en een wezenlijke bijdrage tot de levensvatbaarheid van het platteland te leveren en kan voldoen aan de wensen en de eisen van de consument op het gebied van de kwaliteit en de veiligheid van het voedsel, de bescherming van het milieu en het welzijn van dieren.”<sup>(1)</sup>

1.2. In deze hervorming wordt in de eerste plaats teruggegrepen naar Verordening (EEG) 2078/92<sup>(2)</sup>, die is goedgekeurd als begeleidende maatregel om de verspreiding van milieuvriendelijke landbouwpraktijken te bevorderen en landbouwers die iets doen aan het behoud van het milieu, compensatie te geven. Deze verordening, waarbij landbouwers vrijwillig en individueel overeenkomsten kunnen aangaan om zich, in ruil voor financiële steun, aan bepaalde technische en productieverplichtingen te houden of bepaalde natuurlijke rijkdommen in

het landbouwbedrijf te valoriseren, is tot dusver het belangrijkste operationele instrument gebleken in het streven naar een zo groot mogelijke integratie van de milieudimensie in het landbouwbeleid.

1.2.1. De grootste vernieuwing in het totaalpakket van Agenda 2000 en de onlangs goedgekeurde nieuwe verordeningen bestaat erin dat enkele gemeenschappelijke voorwaarden zijn vastgelegd inzake de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het GLB. Naar gelang van de specifieke situatie van de gebruikte landbouwgronden en de daarop geteelde producten, vaardigen de lidstaten alle wenselijk geachte milieumaatregelen uit. Die maatregelen kunnen inhouden dat, in ruil voor steun, bepaalde specifiek agrarische milieuverplichtingen worden aangegaan en dat aan algemene verplichte en/of specifieke milieueisen moet zijn voldaan om voor rechtstreekse betalingen in aanmerking te komen. De lidstaten zullen adequate sancties moeten instellen die afgestemd zijn op de ernst van de milieugevolgen die ontstaan als niet wordt voldaan aan de in overleg met de landbouworganisaties en volgens uniforme regels door de lidstaten bestuursrechtelijk vastgelegde normen voor goede landbouwpraktijken. Daarnaast kunnen de lidstaten korten op de voordelen van steunmaatregelen of deze zonodig zelfs helemaal opheffen, als niet aan de specifieke milieueisen wordt voldaan.

<sup>(1)</sup> Europese Raad van Berlijn van 24 en 25 maart 1999, conclusies van het voorzitterschap (doc. 99/1 van 26 maart 1999).

<sup>(2)</sup> Is geworden Verordening (EG) nr. 1257/1999, PB L 160 van 26.6.1999.

1.2.2. Voor een verdere bespreking van deze maatregelen verwijst het Comité naar zijn advies van 10 september 1998 <sup>(1)</sup> en neemt het kennis van de op dit gebied genomen besluiten en de mededeling van de Commissie „Wegen die naar een duurzame landbouw leiden” <sup>(2)</sup>.

1.3. Het Comité stelt vast dat dit onderdeel van de voorgestelde hervorming in lijn is met de eerder door hem uitgebrachte adviezen. Daarbij moet met name worden gedacht aan het op 14 september 1994 met een ruime en significante meerderheid van stemmen goedgekeurde initiatiefadvies over een „Contract tussen landbouw en samenleving” <sup>(3)</sup>.

1.4. In dit op het „Document van Granada” (november, 1992) <sup>(4)</sup> geïnspireerde advies legt het Comité de nadruk op het multifunctionele karakter van de communautaire landbouw en geeft het de bouwstenen aan voor een „contract” tussen landbouwproducenten, platteland en samenleving in de Europese Unie.

1.5. Daarmee bekrachtigt het Comité zijn in grote lijnen al in zijn adviezen over de Mededelingen van de Commissie over resp. „De toekomst van het platteland” en „Milieu en landbouw” <sup>(5)</sup> (september 1988) naar voren gebrachte mening dat de landbouw, gezien de drastische verandering die de eeuwenoude plattelandswereld in de EU niet alleen als bedrijfstak, maar vooral ook als samenlevingsvorm momenteel ondergaat, zijn wezenlijke en centrale rol als hoeksteen van de plattelandssamenleving moet blijven spelen door de vervulling van een tweeledige functie, namelijk voldoening van de kwantitatieve en kwalitatieve basisbehoeften van de bevolking en instandhouding van het natuurlijk en milieu-erfgoed.

1.6. Het Comité maakt al in die adviezen van 1988 duidelijk dat de complementariteit tussen landbouw en milieu reden is om te zorgen voor een adequate sturing van productie en ondersteuning van het leven op het platteland, als onderdeel van een tussen landbouwproducenten en alle overige geleidingen van de maatschappij, met name de consumenten, op te bouwen basis van wederzijds vertrouwen.

1.7. Het middel om dat wederzijdse vertrouwen tussen landbouw en samenleving tot stand te brengen, was volgens het Comité een samenhangend initiatief voor de ontwikkeling van het platteland. Dat initiatief moest worden gegrondvest op het multifunctionele karakter van de landbouw of, anders gezegd, met name op het feit dat met landbouw niet alleen moet worden voldaan aan de behoeften van de hele samenleving op productie- en sociaal gebied, maar ook aan de milieueisen.

(1) PB C 407 van 28.12.1998, advies over de „Hervorming van de rechtstreekse steun/Agenda 2000”.

(2) COM(1999) 22 def.

(3) PB C 393 van 31.12.1994.

(4) Dat „Document van Granada” is de slotverklaring van de „VI dagen van Camerino inzake het plattelandrecht in de Gemeenschap” (Granada, 27 en 28 november 1992) met aanbevelingen van in landbouw- en EU-recht gespecialiseerde juristen aan het adres van de Europese wetenschappelijke kringen en de EU-instellingen. De tekst ervan is als bijlage bij het advies van het Comité over „Contract tussen landbouw en samenleving” gevoegd.

(5) COM(88) 501 def. van 28 juli 1988 en COM(88) 338 def. van 8 juni 1988; adviezen PB C 298 van 27.11.1989, blz. 32 en 40; („Toekomst van het platteland”) („Milieu en landbouw”).

1.7.1. Van een landbouwondernemer wordt in feite gevraagd te zorgen voor een zo efficiënt mogelijke benutting van de door de grond geboden productiemogelijkheden, maar tegelijkertijd ook om bij de exploitatie van de bodem methoden toe te passen die een zo groot mogelijke samenhang vertonen, met behoud van landschap en milieu. Er moeten nieuwe „diensten” worden gecreëerd in het kader van een concurrentiekrachtige en rendabele, maar tegelijk milieuvriendelijke landbouw. Daarbij moeten natuurlijke rijkdommen evenwichtig gebruikt en beschermd worden, moet het innovatievermogen gevrijwaard en het milieu onaangestast blijven.

1.7.1.1. De omschrijving van het begrip „multifunctionele landbouw” kan worden afgeleid uit die benaderingswijze van landbouw, waarbij landbouw wordt gezien als een activiteit die veel verder gaat dan alleen maar de productie van levensmiddelen.

1.7.1.2. Dat begrip „multifunctionele landbouw” is terug te vinden in de volgende verklaring van de Europese Raad van Luxemburg (12 en 13 december 1997):

„De Unie wil het huidige Europese landbouwmodel blijven ontwikkelen en tegelijk streven naar versterking van haar interne en externe concurrentiepositie. De Europese landbouw moet een multifunctionele, duurzame en concurrerende economische sector zijn die overal op het Europese grondgebied aanwezig is, ook in de gebieden met specifieke problemen. Het in 1992 begonnen hervormingsproces moet worden voortgezet, uitgediept, aangepast en aangevuld door het uit te breiden tot de mediterrane producten. De hervorming moet oplossingen opleveren die economisch gezond, levensvatbaar en sociaal aanvaardbaar zijn en kunnen zorgen voor een billijk inkomen en een juist evenwicht tussen productiesectoren, producenten en regio's, zonder de concurrentie te verstoren <sup>(6)</sup>.”

1.7.1.3. Hoe dan ook moet een onderscheid worden gemaakt tussen een „multifunctionele” en een „pluriforme” landbouw. Met dat laatste wordt bedoeld op een situatie waarin een landbouwer niet-agrarische nevenactiviteiten heeft (ambacht, handel of werk als loontrekker). Om als landbouwer erkend te worden moet de betrokkene daarbij akkerbouw en veeveelt als zijn gewone, maar niet als exclusieve activiteit beoefenen. Er wordt dan dus van uitgegaan dat voor de ontwikkeling van het platteland ook een groei in niet-agrarische activiteiten en dienstverlening, c.q. een stimulering van aanvullende of alternatieve bronnen van inkomsten noodzakelijk is, waardoor de ontvolking een halt kan worden toegevoerd en aan het leven op het platteland een nieuw economisch en sociaal elan kan worden gegeven.

1.7.1.4. Multifunctionaliteit <sup>(7)</sup> betekent dus dat landbouwers nieuwe taken krijgen, en naast de traditionele landbouwactiviteiten, ook nieuwe activiteiten verrichten in het kader van een uniform bedrijfsontwikkelingsconcept, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat hun speciale positie ten aanzien van belastingen, sociale voorzieningen en pensioenregelingen — in landen met een specifieke regeling voor landbouwers — onaangestast blijft.

(6) Europese Raad van Luxemburg, conclusies van het voorzitterschap 12 en 13 december 1997, DN: PRES 97/400 van 15 december 1997 — punt 40.

(7) Voor een uitvoerige omschrijving van het begrip „multifunctionaliteit” zij verwezen naar het advies over „Een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel”.

1.8. Maatregelen waarbij landbouw en milieu aan elkaar worden gekoppeld — en waarmee onder meer wordt gebroken met het tot dusver gevoerde beleid dat steeds uitsluitend op structuurverbetering gericht was en dikwijls wordt gezien als wéér een manier om de landbouw te steunen op kosten van de belastingbetaler — vereisen volgens het Comité een dergelijk „solidariteitscontract” tussen alle geledingen van de samenleving en de landbouwsector.

1.9. Het Comité heeft daarom met tevredenheid kunnen vaststellen dat zijn standpunt niet alleen is terug te vinden in de conclusies van de in november 1996 te Cork gehouden Europese conferentie over plattelandontwikkeling (waarin is vastgesteld dat duurzame plattelandontwikkeling een EU-prioriteit moet zijn en het uitgangspunt moet vormen voor ruimtelijke-ordeningsbeleid, zodat onder andere de ontvolking van het platteland kan worden tegengegaan en de werkgelegenheid kan worden verbeterd), maar ook in het landbouwhoofdstuk van Agenda 2000 <sup>(1)</sup> (waarin de Commissie zich uitsprekt voor een „Europees landbouwmodel” en daarmee de landbouwsector een belangrijke functie toekent bij de instandhouding van het milieu, omdat landbouw nu eenmaal van oudsher de grootste „grondgebruiker” is).

1.9.1. Daarbij dient echter te worden aangetekend dat dit specifieke waardeoordeel over Agenda 2000 het kritische standpunt onverlet laat dat het Comité — in het algemeen en per hoofdstuk — in zijn diverse adviezen over het landbouwhoofdstuk van Agenda 2000 en de daarvan afgeleide afzonderlijke voorstellen voor de hervorming van GMO's heeft ingenomen <sup>(2)</sup>.

1.10. In Agenda 2000 staat dat maatregelen ter ondersteuning van het inkomen van landbouwers steeds meer een rechtvaardiging moeten vinden in de diensten die dezen aan de samenleving kunnen bewijzen en dat het concurrentievermogen van de landbouwsector moet worden gerijmd met de toepassing van productiemethoden die de natuurlijke rijkdommen niet aantasten en het milieu niet of nauwelijks vervuilen, en waarmee kwaliteitsgoederen worden voortgebracht.

1.10.1. De voornaamste eis die tot dusver aan de landbouw is gesteld, namelijk om zoveel mogelijk levensmiddelen te produceren, is dus aan belang aan het inboeten, ten gunste van nieuwe mogelijkheden voor landbouwactiviteiten. Die houden verband met algemene doelstellingen ter verbetering van het welzijn van de samenleving: zij impliceren dat milieuvriendelijke productiemethoden worden toegepast en dat recht wordt gedaan aan de intrinsieke eigenschappen en specifieke kenmerken van de producten.

1.10.2. Het belangrijkste is echter dat voortaan steun wordt uitgekeerd in ruil voor rechtstreeks door landbouwers

aangegeane gecombineerde landbouw- en milieuplichtingen. De landbouwers worden niet meer eenvoudigweg schadeloos gesteld voor het braakleggen van landbouwgrond („set aside”-regeling), maar krijgen dus een financiële stimulans die in verhouding staat tot de mate waarin actief aan bescherming van het territorium wordt bijgedragen.

1.10.3. Het Comité wijst erop dat moet worden voorkomen dat op ongerechtvaardigde wijze wordt afgeweken van de mededingingsregels, door het opleggen van milieunormen of de toepassing van stringenter milieubeschermingsmaatregelen, die de mogelijkheden om de grond naar gelang van de natuurlijke kenmerken daarvan op adequate wijze te benutten, aan banden leggen. Bovendien dient er een reeks normen voor goede landbouwpraktijken te worden opgesteld, die de garantie vormen dat niet alleen de algemene, maar ook de specifieke milieu-eisen worden nageleefd, waarmee landbouwers aan de voorwaarden om in het kader van het hervormde GLB aanspraak te kunnen maken op rechtstreekse steun.

1.10.4. Het komt erop neer dat het GLB steeds meer evolueert in de richting van een meer gestructureerd beleid dat voor het gehele platteland geldt. In dat beleid wordt het platteland niet langer gezien als een door achterstand gekenmerkte tweederangsgebied, maar biedt het de kans om actie te ondernemen voor een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van het bestaan en voor een zorgvuldige en rationele benutting van de natuurlijke rijkdommen.

1.11. Uit deze maatregelen van de EU blijkt volgens het Comité dat op een doortastendere en samenhangendere wijze dan in het verleden de nadruk wordt gelegd op de landbouwactiviteit, maar ook op de bescherming en het beheer van het plattelandsggebied, en dat de inspanningen met name worden toegespitst op de bevordering van milieuvriendelijke productiemethoden. Het Comité wil daaraan met dit advies een steentje bijdragen, door te wijzen op:

- de met de meeste spoed te verwezenlijken doelstellingen in verband met de bescherming van het platteland, de preventie van milieuschade en het behoud van de natuurlijke rijkdommen, waardoor, met name in berggebieden en andere streken met natuurlijke handicaps, de instandhouding van economische activiteiten kan worden gegarandeerd, zodat de ontvolking van het platteland daadwerkelijk wordt tegengegaan, de nieuwe generatie ook nog een toekomst op het platteland wordt geboden en de werkgelegenheid op het platteland verzekerd blijft;
- de met voorrang te verwezenlijken doelstellingen voor een doortastendere promotie van kwaliteits- en streekproducten als antwoord op de in de samenleving bestaande vraag naar gezonde, op milieuvriendelijke wijze geteelde landbouwproducten van hoge kwaliteit;
- de onontbeerlijke stimulerende maatregelen voor de instandhouding van de activiteiten die gericht zijn op de bescherming van het platteland en de bevordering van de speciale opdracht van de Europese landbouw om kwaliteitsproducten voort te brengen, door milieubescherming te koppelen aan de door het toegenomen concurrentievermogen van de internationale markten noodzakelijk geworden vergroting van de efficiëntie van het EU-productiesysteem.

<sup>(1)</sup> COM(97) 2000 def. van 15 juli 1997.

<sup>(2)</sup> PB C 73 van 9.3.1998, blz. 71; advies over de „Landbouwaspecten van de Mededeling van de Commissie ‘Agenda 2000’”. PB C 284 van 14.9.1998, blz. 55; advies over de „Hervorming van de GMO Granen/Agenda 2000”; PB C 407 van 28.12.1998, blz. 196; advies over de „Hervorming van de GMO rundvlees/Agenda 2000”; Idem, blz. 203; advies over de „Hervorming van de GMO melk/Agenda 2000”; Idem, blz. 208; advies over de „Hervorming van de rechtstreekse steun/Agenda 2000”; Idem, blz. 210; advies over de „Hervorming van het EOGFL/Agenda 2000”; Idem, blz. 221; advies over de „Financiering GLB/Agenda 2000”.



## 2. De met de meeste spoed te verwezenlijken doelstellingen in verband met de bescherming van het platteland, de preventie van milieuschade en het behoud van de natuurlijke rijkdommen

### 2.1. Handhaving van de landbouwbestemming van grond

2.1.1. Gezien de voortdurende aantastingen van het landschap en de aanslagen op de territoriale integriteit van plattelandsgebieden, moet het platteland veeleer worden gezien als het slachtoffer van inbeslagname en aantasting als woongebied, met het risico van de ineenstorting van het traditionele systeem voor watervoorziening en bodembehoud.

2.1.2. Het voortdurende uitdijen van de woongebieden en de vestiging van allerhande bedrijven — met de bijbehorende infrastructuur — in streken met een florierende landbouwactiviteit, hebben met name geleid tot de verkaveling van het platteland en de verstedelijking van natuurgebieden, waardoor het landschap aanzienlijke veranderingen heeft ondergaan.

2.1.2.1. Het Comité wijst erop dat plattelandsgebieden niet langer mogen worden beschouwd als voorraadkamers waaruit grond kan worden geput, maar als integrerend onderdeel van één enkel grondbenuttingsprogramma, dat bepalend is voor de planning op meerdere niveaus. Daarbij moet telkens wanneer instrumenten voor de stedelijke ontwikkeling of bouwprojecten worden goedgekeurd, de natuurlijke gebruiksbestemming van ieder gebied in acht worden genomen.

2.1.3. De omstandigheid dat tal van bedrijven hun activiteiten staken, alsook de daaruit voortvloeiende woestijnvorming en ontvolking van hele gebieden, zijn verschijnselen die inmiddels zo ernstig zijn geworden dat kan worden gesproken van een territoriaal verval dat in ernst niet onderdoet voor de milieuvervuiling. Daarom vindt het Comité dat niet genoeg waarde kan worden gehecht aan de mogelijkheid om, door middel van de overschakeling — met adequate financiële steun — op „duurzame” landbouw voornamelijk in gezinsbedrijven (die in staat zijn voldoende opbrengst te genereren en kwaliteitsproducten voort te brengen zonder aantasting van het ecologisch evenwicht), bewoningsvormen van plattelandsgebieden te bevorderen die tot doel hebben de natuurlijke rijkdommen als onvervangbare en niet-reproduceerbare collectieve goederen te beschermen.

2.1.3.1. Een dergelijke bereidheid moet er ook zijn als het erom gaat het ondernemerschap van jongeren zoveel mogelijk tot ontplooiing te laten komen, vooral met het oog op de vestiging van nieuwe en de uitbreiding van bestaande bedrijven, door speciale krediet- en belastingregelingen. Op nationaal niveau moeten met name coöperaties erkenning krijgen, en dient voor de oprichting daarvan steun te worden verleend, waarmee kan worden voldaan aan de vraag naar milieudiensten en verbetering kan worden gebracht in de voorwaarden voor de verwerking en afzet van landbouwproducten.

### 2.2. Specifieke maatregelen voor bergstreken en probleemgebieden

2.2.1. Gezien de structurele en natuurlijke verschillen tussen de diverse landbouwgebieden en de noodzaak dat milieubeschermingsmaatregelen ook relevant zijn voor de opleving van de economie van het platteland, vestigt het Comité met name de aandacht op de probleemgebieden of, in ieder geval, op gebieden met een nauwelijks productieve landbouw als gevolg van moeilijke natuurlijke omstandigheden, een lage

bevolkingsdichtheid of een bevolking die geneigd is om het platteland de rug toe te keren. Onder die laatste gebieden nemen bergstreken een speciale en belangrijke plaats in. Overheidsmaatregelen die bedoeld zijn om de sociale structuur te veranderen of het evenwicht in de inkomensverdeling te herstellen, dienen in benadeelde gebieden die achterop zijn geraakt, maar wel over mooie landschappen en interessante morfologische kenmerken beschikken, enerzijds vooral gericht te zijn op het garanderen van de verlening van openbare basisdiensten (scholen, ziekenhuizen, vervoer), óók in gebieden waar niet is voldaan aan de criteria die daarvoor elders gelden, maar anderzijds ook op de concentratie van de investeringen en de bevordering van de ontwikkeling van productieve initiatieven. Al die inspanningen moeten een nauw verband vertonen met de instandhouding van het milieu, waarvan de geleidelijke aantasting tot gevolg heeft dat aardverschuivingen, overstromingen en andere verstoringen van de natuurlijk omstandigheden rampzalige vormen gaan aannemen.

2.2.2. Het Comité ziet in dat landbouw, vanwege haar interactie met de natuurlijke rijkdommen, een cruciale rol speelt als het gaat om de ontwikkeling van benadeelde en door ontvolking geteisterde gebieden. Daarom moet, in de ruimere context van maatschappelijke solidariteit, worden bewerkstelligd dat het optreden van de overheid doeltreffender gericht wordt op de vooruitgang in deze gebieden. Op die manier kan door de oprichting van levensvatbare bedrijven — middels de volle benutting van het beschikbare productiepotentieel en stimulering van landbouwersgezinnen doordat op bevredigende wijze erkenning wordt gegeven aan de traditionele waarden — het collectieve belang wordt gediend, dat erin bestaat een „mensvriendelijke” leefomgeving te creëren, waarin de mens een spilfunctie bekleedt.

2.2.3. Voor de landbouw in bergstreken zouden regelingen moeten worden gestimuleerd voor het afgeven van certificaten voor en de valorisering van streekproducten van land- en bosbouw.

### 2.3. Rijk geschakeerd gebruik van natuurparken en -reservaten

2.3.1. Met het oog op natuurbescherming en instandhouding van belangrijke culturele waarden, is er een trend om in het kader van de ruimtelijke ordening uitgestrekte gebieden te beschermen.

2.3.2. Bij het bestuderen van het complexe evenwicht tussen de natuurlijke rijkdommen wijst het Comité erop dat natuurbehoud niet moet worden begrepen als een absoluut beletsel om die natuurlijke rijkdommen te benutten, maar als een noodzaak om de voorwaarden te verwezenlijken waarin een evenwichtig samenleven van mens en natuur mogelijk wordt.

2.3.2.1. In het licht van het voorgaande pleit het Comité voor een rijke schakering van benuttingsmogelijkheden voor natuurparken en -reservaten. Natuurparken en -reservaten moeten niet worden gezien als geïsoleerde gebieden die buiten ontwikkelingsprogramma's vallen en/of als „verboden gebieden”, maar als gebieden die, waar mogelijk, geschikt zijn voor onderzoek naar integratiemogelijkheden van mens en milieu en voor experimenten op dat gebied.

2.3.3. Volgens het Comité is een speciaal kenmerk van deze gebieden dat daarmee uiteenlopende belangen kunnen worden gediend die verder gaan dan alleen natuurbehoud, met name de economische ontwikkeling van de in die gebieden woonachtige bevolking door de bevordering van geschikte vormen van toerisme en van de traditionele activiteiten (land- en bosbouw, het houden van vee op weidegebied), waarbij milieuvriendelijke methoden worden toegepast.



#### 2.4. Instandhouding van de biodiversiteit

2.4.1. Tegen de achtergrond van de geleidelijke afbraak van genetisch materiaal, soorten en ecosystemen als gevolg van de geringere capaciteit van de natuur om zelf genetische verbeteringen teweeg te brengen, maar ook van de milieuvuiling, impliceert instandhouding van de biodiversiteit volgens het Comité dat moet worden gezorgd voor de instandhouding van de ecosystemen, van de natuurlijke habitats en van de soorten in hun natuurlijke leefomgeving.

2.4.2. Daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat met instandhouding van de biodiversiteit niet alleen op de bescherming van ecosystemen en planten- en diersoorten wordt gedoeld, maar ook op de verwezenlijking van het voornaamste doel, namelijk duurzame ontwikkeling volgens modellen en werkwijzen waarbij met name rekening wordt gehouden met de voor de regeneratie van de natuurlijke rijkdommen benodigde tijd.

2.4.3. Het Comité legt de nadruk op de belangrijke rol die daarbij voor landbouw is weggelegd: landbouw kan wezenlijk bijdragen tot de totstandbrenging van een adequate ordening van de plattelandruimte door de diverse vormen van milieuvuiling te bestrijden en te zorgen voor de instandhouding van de habitats en van de interactie tussen de diverse ecosystemen. Het doel moet zijn dat een duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen wordt bevorderd en dat een ontwikkeling op gang wordt gebracht waarbij de dier- en plantensoorten in ere worden gehouden.

2.4.4. Een strategie ter bevordering van maatregelen voor de instandhouding van de biodiversiteit kan voor de landbouwsector ook nog inhouden dat aanvullende investeringen worden gedaan om zoveel mogelijk economische mogelijkheden te creëren waardoor aan producten een zo groot mogelijke waarde kan worden toegevoegd, de keur van aangeboden producten optimaal wordt gemaakt en steeds meer diensten worden aangeboden in verband met de exploitatie van het natuurlijke erfgoed, met een grotere toegankelijkheid voor het publiek met het oog op vrijetijdsbesteding.

#### 2.5. Door het Comité voorgestelde acties voor herstel en kwalitatieve verbetering van de vestigingsstructuur op het platteland en van de territoriale dienstverlening

2.5.1. Volgens het Comité moet om te beginnen de ontwikkeling van het platteland een halt worden toegeroepen en de kwaliteit van het bestaan worden verbeterd door meer werkgelegenheid te creëren, vooral in bergstreken en andere benadeelde gebieden waar de werkloosheid het grootst is. Daartoe stelt het de volgende acties voor:

- totstandbrenging en aanpassing van de netwerken voor een degelijke administratieve dienstverlening om de voorlichting te verstrekken ter ondersteuning van productieve, toeristische en opvangactiviteiten;
- landschapsonderhoud, met speciale aandacht voor bossen (met name bosbrandpreventie en bescherming tegen bosbranden, waterregulering);
- kredietverlening en vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten ten behoeve van landbouwbedrijven die zich op het platteland willen vestigen met de bedoeling voor teelten te kiezen die voornamelijk gericht zijn op de optimale exploitatie van de aanwezige vegetatie en de instandhouding van de natuurlijke verscheidenheid, door streekproducten en kwaliteitsproducten te gaan telen die verbonden zijn aan de lokale cultuur en tradities;

- ontwikkeling van bronnen voor vervangbare energie door investeringen in de toepassing van technieken voor de productie van wind-, zonne- of biomassa-energie;
- investeringen in de opzet van diensten voor de bevordering van de mobiliteit volgens plurimodale organisatiesystemen;
- ondersteuning van akkerbouw- en fokmethoden die de biodiversiteit ten goede komen.

2.5.2. Het beleid voor plattelandontwikkeling moet volgens het Comité in ieder geval worden geënt op het subsidiariteitsbeginsel, waardoor recht wordt gedaan aan het erfgoed aan tradities en cultuur van de plattelandsgemeenschappen, en ook aan de regionale diversiteit.

2.5.3. De voorwaarden waaronder de ontwikkeling van het platteland tot stand moet worden gebracht, variëren naar gelang van het specifieke karakter van de lokale context (sociale en economische kenmerken, natuurlijke rijkdommen) en vereisen dan ook een uiterst gedifferentieerde aanpak. Daarom wordt een model voorgesteld dat uitgaat van het oorspronkelijke productiepatroon in een regio, met in de eerste plaats aandacht voor kwaliteitsverbetering en promotie van de typische lokale producten die worden voortgebracht met milieu- en diervriendelijke productietechnieken.

### 3. De met voorrang te verwezenlijken doelstellingen voor een doortastendere promotie van streek- en kwaliteitsproducten

3.1. De groeiende vraag naar een gezond milieu, waarin concurrentie gebaseerd is op diversifiëring van het productieaanbod in plaats van op verlaging van de productiekosten, kan ongetwijfeld in het voordeel spelen van producten die door de aanduiding van hun lokale herkomst als streekproducten in de handel worden gebracht.

3.1.1. Dergelijke producten kunnen een doorbraak betekenen, omdat de landbouw daarmee opnieuw een hechtere band krijgt met de consument: op die manier kan weer worden tegemoetgekomen aan diens voorkeur en behoeften en kan de landbouw weer beter haar functie gaan vervullen als hoeder van de kwaliteit van een product.

3.1.2. Het technologisch aanbod aan landbouwbedrijven moet uitdrukkelijk ook de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van landbouwer en burgers tot doel hebben.

3.1.2.1. Sanitaire regelgeving moet daarom niet alleen gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid, maar ook beantwoorden aan de noodzaak om te voorkomen dat de productiemethoden van de landbouw met die van de industrie worden gelijkgetrokken.

3.2. Aan het streven naar een kwaliteitsproductie zitten velerlei facetten:

- het credo dat alléén moet worden geprobeerd om steeds meer te produceren, wordt losgelaten, omdat er nu ook aandacht komt voor de toegevoegde waarde van een product voor de eindgebruiker, en dus voor een verbetering van de kwaliteit daarvan;

- er wordt steun gegeven aan de ontwikkeling van lokale productiesystemen, waarmee wordt ingespeeld op de mogelijkheden van de ter plekke beschikbare arbeidskrachten en natuurlijke rijkdommen, en van de tradities en gebruiken van de plaatselijke bevolking;
- er wordt gezorgd voor het herstel van evenwichtige verhoudingen in de agro-levensmiddelensector, door steun te geven aan plaatselijke productieactiviteiten in sectoren die speciaal bestemd zijn voor de meest veeleisende consumenten;
- de (vak)kennis van de lokale bevolking wordt in ere gehouden, vooral doordat plaatselijke ambachtelijke activiteiten worden gekoppeld aan het multifunctionele karakter van de landbouw;
- de productie van levensmiddelen met organoleptische eigenschappen die niet altijd te vinden zijn bij massaproductie, wordt mogelijk gemaakt.

3.3. Het komt er dus vooral op aan de kwaliteit van een product te toetsten aan de positieve effecten daarvan op:

- de gezondheid en veiligheid van de consument, en de naleving van de vereisten inzake milieuhygiëne;
- de overeenstemming tussen de beloofde en de daadwerkelijke eigenschappen van het product;
- het feit dat de gegarandeerde hoofdkenmerken van een product altijd aanwezig zijn;
- de gebruikte productiemethoden;
- de milieuvriendelijkheid van het product (via terugdringing van het gebruik van meststoffen en fytofarmaceutische producten, invoering van systemen voor een geïntegreerde landbouw);
- de aanvullende activiteiten (bijvoorbeeld toerisme, ambacht, handel) die als gevolg van deze productie lokaal op gang worden gebracht;
- de verwijzing naar de territoriale herkomst.

Die kenmerken kunnen door stadsbewoners in hun hoedanigheid van belastingplichtigen en consumenten op hun waarde worden beoordeeld in het licht van de concrete voordelen daarvan voor de kwaliteit van het bestaan en om de voeding, de volksgezondheid en de veiligheid van de levensmiddelen.

3.3.1. Wat de voorlichting van de consument betreft, kan promotie voor een streekproduct gevoerd worden door de herkomst te beschermen, omdat die het verschil uitmaakt met alle andere producten, al was het maar vanwege de typische productiecyclus en plaatselijke productievoorwaarden. Het zwaartepunt wordt op die manier gelegd bij de valorisatie van het product ten behoeve van de consument.

3.3.1.1. Er zou uitdrukkelijk moeten worden toegestaan dat op het etiket van een product een verwijzing naar een bepaalde geografische herkomst en naar de specifieke verbouw- en productiemethoden staat, óók als aan dat product geen communautaire benaming is toegekend (beschermde oorsprongsbenaming, beschermde geografische aanduiding), maar er wel sprake is van een sterke band met het territorium.

3.3.1.2. Het doel van de voorgestelde actie is te komen tot een valorisatie van producten uit gebieden die niet samenvallen met de lokale en regionale dimensie waarop „benamingen” of „beschermde aanduidingen” van oudsher betrekking hebben, en tevens groter zijn dan het lokale territorium waaraan het begrip „streekproduct” doet denken. Die valorisatie is mogelijk door erkenning van de oorsprongsbenaming van die producten of van het keurmerk waarmee de nationale productie wordt geïdentificeerd.

3.3.1.3. Deze producten zijn immers bedoeld voor massaconsumptie, langs de grote distributiekanaalen. Daarom moet worden voldaan aan de wensen van de consumenten die een daadwerkelijke overeenstemming willen tussen de kwaliteit en de typische eigenschappen van een product, ook doordat het begrip „geografische identiteit” nagegaan kan worden en dankzij de garanties die door de plaatselijke agro-levensmiddelenindustrie worden geboden.

3.3.1.4. De sterke territoriale verankering van agrarische kwaliteitsproducten heeft niet alleen als consequentie dat een overgroot deel van de toegevoegde waarde binnen de lokale leefgemeenschap blijft, maar vereist en bevordert bovendien dat aanverwante bedrijfstakken (bijvoorbeeld toerisme, ambacht) tot ontplooiing komen. Op die manier wordt een extra impuls gegeven aan de ontwikkeling van het platteland naar gelang van het soort investeringen dat wordt voorgesteld en het vernieuwende karakter daarvan (kwaliteit, veiligheid, milieu).

3.4. *Voorstellen van het Comité voor de vergroting van de mogelijkheden om natuurlijke rijkdommen in stand te houden en te beheren, en voor het opzetten van aanvullende productieve activiteiten*

3.4.1. Ter aanvulling van het voorgaande zouden ook de producentenorganisaties zich met de promotie van producten moeten bezighouden. Daarnaast zouden zij de juiste methoden en werkwijzen moeten toepassen, de nodige controles moeten uitvoeren en vooral erop moeten toezien dat de aangegeven kwaliteit met de werkelijkheid overeenstemt. Ook moet zoveel mogelijk voorlichting worden gegeven over de verscheidenheid aan streekproducten.

3.5. Het Comité is verder van mening dat territoriale organisaties in samenwerking met producentenorganisaties, tal van activiteiten kunnen ontplooiën als aanvulling op activiteiten voor de instandhouding en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, zoals:

- programma's voor onderwijs (vanaf de lagere school) en opleiding om het lokaal aanwezige arbeidspotentieel weer aan werk te helpen;
- maatregelen om het specifieke karakter van lokale ondernemingen kracht bij te zetten, alsmede het verlenen van financiële steun aan het bedrijfsleven;
- eerherstel voor typische territoriale beroepsactiviteiten (oude beroepen en productietechnieken);
- benutting van de mogelijkheden voor toerisme door de valorisatie van streekgebonden kwaliteitsproducten;
- oprichting van netwerken (ook met behulp van nieuwe technologieën) voor het verhandelen buiten de regio van lokale kwaliteitsproducten;

— bevordering van de werkgelegenheid door de dienstverlening van landbouwbedrijven, met name met het oog op het herstel en de instandhouding van het territorium, in de productiedynamiek te integreren.

#### 4. Noodzakelijke stimulansen voor de instandhouding van de activiteiten ter bescherming van het territorium en voor de verhoging van de doeltreffendheid van het productiestelsel

4.1. De bijsturing van de technische doelstellingen van het landbouwbedrijf (van maximalisering van de geproduceerde hoeveelheden tot optimalisering van de kwaliteit van de producten) moet worden gebaseerd op de erkenning van alle goederen en diensten die de specifieke kenmerken van landbouw, veeteelt en bosbouw uitmaken, met name in de traditionele vormen van activiteiten die verband houden met de exploitatie van de bodem.

4.2. De territoriale spreiding van de landbouwbedrijven is bepalend als het erom gaat na te gaan in hoeverre landbouw een doorslaggevend rol speelt bij de instandhouding van de natuurlijke rijkdommen, maar ook bij de bescherming en versterking van het productiestelsel en de sociale onderbouwing van de lokale economie.

4.3. Momenteel is er nog nauwelijks aandacht voor deze functie van de landbouw en is de weinige aandacht die er is, nog niet vertaald in concrete maatregelen en financiële steun.

4.3.1. De vraag rijst ook of milieuvriendelijk gedrag een dienstverlening is die geen beloning behoeft of die juist wel moet worden vergoed.

4.4. Alleen door het multifunctionele karakter van landbouw te onderkennen, kan voorgoed de relatie productie/milieu worden omgedraaid, waarbij de natuurlijke rijkdommen tegelijkertijd worden gezien als productieve milieubestanddelen en als algemene nutsgoederen waarop het lokaal welzijn is gebaseerd.

4.4.1. Het gevolg daarvan is een meer gematigde benadering van de beperkende regels voor de productieve aanwending van natuurlijke rijkdommen en de uitbreiding van het productiepotentieel.

4.5. De doeltreffendheid van het optreden van de overheid hangt af van de continuïteit van de begeleidende maatregelen. Factoren die de lokale uitvoering daarvan hinderen, dienen uit de weg te worden geruimd, om de negatieve gevolgen daarvan te beperken, alsook om te bewerkstelligen dat duurzame milieupraktijken worden ingevoerd en dat het nieuwe instrumentarium van het landbouwbeleid onverkort ten uitvoer wordt gelegd, teneinde op het platteland nieuwe werkgelegenheidskansen te scheppen.

4.5.1. Aan de simpele voortzetting van de toepassing van de huidige begeleidende maatregelen, ook als daarvoor méér financiële middelen worden uitgetrokken, zodat van de opgedane ervaring profijt kan worden getrokken, is een tweeledig risico verbonden:

— bij intensieve landbouw is de kans groot dat de huidige onvoldoende bijsturing van een in ecologisch opzicht verkeerd gebruik van de natuurlijke rijkdommen de toestand dermate verslechtert dat het milieuherstel achteraf heel veel geld gaat kosten;

— in het geval van de marginale landbouw zijn aard en omvang van de stimulerende maatregelen niet ingrijpend genoeg om de trend om de landbouwactiviteit te staken, te keren.

4.5.2. In dat opzicht betekent de nieuwe inmiddels goedgekeurde en in regelgeving omgezette versie van Agenda 2000, waarin wordt gewezen op de doorslaggevende rol van landbouwers voor de bescherming van het milieu en het beheer van de plattelandsgebieden, een welkome aanvulling op de regeling voor rechtstreekse betalingen, modernisering van landbouwbedrijven en vergroting van hun rentabiliteit.

4.6. Ten slotte is er dan ook nog het cruciale probleem van de evaluatie van exogene factoren en de noodzaak van maatregelen om de positieve of negatieve invloed daarvan te vergroten of af te zwakken.

4.6.1. Zo heeft onder meer een model voor de geïntegreerde ontwikkeling van plattelandsgebieden ten doel om inkomen en werkgelegenheid te vergroten. Daartoe is een flexibeler en minder sectorgebonden beleid nodig.

4.7. Voorbeelden van aanvaardbare maatregelen zijn volgens het Comité:

a) de invoering van een stelsel van premies voor

- de bescherming en de bevordering van de verspreiding van in het wild levende en met uitsterving bedreigde dieren;
- herstel van landschappen en/of milieu en een grotere toegankelijkheid daarvan voor het publiek;
- herbebossing of territoriale onderhoudswerkzaamheden met het oog op brandpreventie;
- aanpassing van fokkerijen aan de noodzaak om het milieu-effect daarvan zo gering mogelijk te maken, mede met inachtneming van het welzijn van de dieren;

Dergelijke premies moeten worden toegekend op grond van objectieve criteria en meetbare resultaten.

b) het sluiten van convenanten met landbouwers voor dienstverlening op het gebied van:

- milieuherstel
- instandhouding van de biodiversiteit
- onderhoud en herstel van de bodem
- waterregulering en toezicht op waterafvoer;

c) steun voor de bescherming van het territorium en het milieu;



- d) steunverlening om te bevorderen dat landbouwers zich vestigen op het platteland, in berggebieden of in andere gebieden met natuurlijke handicaps.

4.8. De steun aan in onderling overleg tot stand gebracht beleid geldt met name voor de instandhouding van natuurgebieden met een hoge biologische waarde, omdat het beheer van natuurparken en -reservaten grotendeels afhankelijk is van landbouwbeleidsmaatregelen die bepalend zijn voor de specifieke kenmerken van het territorium.

4.8.1. De slotsom is dat het multifunctionele karakter van de landbouw een economisch beleid vereist dat minimaal aan de volgende voorwaarden voldoet:

- a) instandhouding van de sociale structuur van de plattelandsbevolking en van de kwaliteit van het bestaan op het platteland;
- b) beheersmaatregelen die variëren naar gelang van het daadwerkelijke potentieel van de betrokken gebieden;
- c) maatregelen voor een nieuw evenwicht tussen overheids- en particuliere belangen bij het beheer van de natuurlijke rijkdommen;
- d) evaluatie van de exogene factoren in de balansen van de ondernemingen.

#### 5. Een contract tussen landbouw en overheid ter instandhouding van het milieu

5.1. Volgens het Comité moeten in het nieuwe beroepsbeeld van de landbouwer de diensten worden opgenomen die deze aan de natuur bewijst. Bovendien moet de landbouwer de nodige kwalificaties verwerven om met grotere verantwoordelijkheid deel te nemen aan een geprogrammeerd beheer van het milieu.

5.1.1. Daarom dringt het Comité erop aan dat overheidsinstanties met individuele landbouwers of met verenigingen van landbouwers op vrijwillige basis adequate convenanten kunnen sluiten waarin hun taken worden toevertrouwd in verband met het opzetten en onderhouden van land- en bosbouwactiviteiten, de instandhouding van het milieu op het platteland, alsook activiteiten en dienstverlening voor het herstel en/of het inrichten van het watervoorzieningssysteem op het platteland, en de bescherming en verbetering van milieu en landschap.

5.1.2. Die op vrijwillige basis gesloten convenanten dienen bepalingen te bevatten omtrent doelstellingen en aard van de diensten voor het gewone onderhoud en beheer van het territorium, de looptijd van het convenant en vermelding van dienovereenkomstige overheidssteun. Ter vereenvoudiging en versnelling van de toewijzingsprocedures kunnen de overheidsinstanties bovendien — mits er met het te verrichten werk

maar weinig geld gemoeid is en de bijbehorende verplichtingen niet boven een bepaalde drempel uitkomen — methoden invoeren waardoor opdrachten voor te verrichten diensten rechtstreeks kunnen worden toegewezen.

5.1.3. Ten slotte wil het Comité nog bijzondere aandacht vragen voor de verbetering van kennis en vaardigheden van landbouwers om zo hun beroepsstatus op te trekken. De snelle wijzigingen van de markt en veranderingen ten aanzien van de beschikbare technische middelen, alsook het feit dat nieuwe vormen van producties ontstaan, maken een geheel van maatregelen noodzakelijk op het gebied van opleiding, onderzoek en begeleiding, met name om landbouwers voor te bereiden op het beheer van ondernemingen die investeren in de overschakeling op een milieuvriendelijke productie en de toepassing van vanuit milieu-oogpunt efficiënte oplossingen met het oog op de bescherming van het territorium.

#### 6. Conclusies

6.1. Het Comité kan een belangrijke rol spelen bij het toezicht op de duurzaamheid van de resultaten van het door de hervorming van het GLB opgestarte beleid, met het oog op de verhoging van het concurrentievermogen van landbouwbedrijven en de valorisatie van de productie-activiteiten. Hoe dan ook moet de landbouwsector zich voortaan pragmatisch richten op de aanpassing aan veranderingen die momenteel in het marktbeleid worden aangebracht, met als einddoel de ontwikkeling van een Europees model voor een duurzame en geïntegreerde landbouw. Het Comité pleit daarom voor steun aan de tenuitvoerlegging van de nieuwe maatregelen voor de plattelandontwikkeling en de vaststelling van de nieuwe criteria voor de toewijzing van overheidsmiddelen om het werkloosheidsprobleem op te lossen en regionaal verval tegen te gaan. Hierbij moet vooral worden gedacht aan de bevordering van een beleid voor steun aan het creëren van infrastructuur voor het platteland en de landbouwondernemingen, herstel van de concurrentiepositie van plaatselijke producten door de nadruk te leggen op de kwaliteit en het streekgebonden karakter daarvan, en verhoging van het landbouwincome door diversifiëring van de activiteiten van landbouwbedrijven, doelstellingen dus die onder één noemer kunnen worden gebracht in het begrip „multifunctionaliteit”.

6.2. Volgens het Comité moet het onderhavige advies worden gezien als een richtsnoer waarvan de inhoud moet worden getoetst aan de programma's voor steun aan plattelandontwikkeling die de lidstaten zullen indienen in het kader van de nieuwe Verordening (EG) nr. 1257/1999. Bovendien is de verwachting dat de nog uit te werken milieu/landbouw-indicatoren, waarom is gevraagd door de Raden van Cardiff en Wenen met het oog op de integratie van milieubescherming in alle vormen van beleid, belangrijke beoordelingscriteria zullen opleveren. Een eerste nuttige stap in die richting is al gezet door het gezamenlijk onderzoek over „Landbouw en milieu” van Eurostat, het D.-G. landbouw en het D.-G. milieu van de Commissie. Het Comité hoopt dat eind dit jaar al concrete resultaten aan de Top van Helsinki zullen kunnen worden voorgelegd.

Brussel, 20 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI



## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel”

(1999/C 368/21)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 23 februari 1999 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn Reglement van Orde een advies op te stellen over „Een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel”.

De Afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 september 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Strasser.

Het Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 oktober 1999 gehouden 367e zitting (vergadering van 21 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 76 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 15 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Door zijn geschiedenis en cultuur heeft Europa eigen systemen ontwikkeld voor de wijze waarop de mensen met elkaar samenleven, belangen met elkaar in evenwicht brengen en geschillen oplossen. Een aantal Europese landen is er na vele jaren in geslaagd om politieke en persoonlijke vrijheid, economische dynamiek en sociale cohesie met elkaar te verenigen. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is de sociale markteconomie, waaraan in de afgelopen jaren ook steeds meer milieu-aspecten zijn toegevoegd. Dit alles maakt dat er terecht gesproken wordt van een „Europees model”.

1.2. De eigen weg die Europa op sociaal en economisch gebied is ingeslagen, heeft niet alleen tot een Europees sociaal model geleid, maar ook tot een Europees landbouwmodel. Dit landbouwmodel kan een politieke voorbeeldfunctie vervullen en raakt belangrijke grondbeginselen van de samenleving in haar geheel. Gezien deze voorbeeldfunctie moet met het oog op de toekomst gegarandeerd worden dat de landbouwers op duurzame wijze multifunctionele diensten kunnen blijven verlenen, ook bij veranderende economische randvoorwaarden. Dit is voor zowel landbouwers als landbouwbeleidsmakers een grote uitdaging.

1.3. De productieomstandigheden in de landbouw in de EU lopen, vanwege verschillen in structuren en natuurlijke factoren, zeer sterk uiteen. Dat neemt niet weg dat er als gevolg van de ruimtelijke beperktheid, de verwachtingen van de bevolking en de historische en culturele ontwikkeling ook een aantal gemeenschappelijke kenmerken bestaat. Het Europese landbouwmodel is daarvan afgeleid; het is gebaseerd op de volgende basisfuncties en eigenschappen:

- een landbouw die hoofdzakelijk gevormd wordt door bedrijven die in het bezit zijn van of waarover beschikt wordt door boerenfamilies, en die gekenmerkt wordt door samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van coöperaties;
- een landbouw die sterk gericht is op de initiatieven en ondernemerscapaciteiten van de producenten en die derhalve ook concurrerend is;
- een landbouw waarin bij de productie wordt uitgegaan van het begrip duurzaamheid, dit wil zeggen dat behoedzaam wordt omgesprongen met het milieu, de biodiversiteit in stand wordt gehouden en landbouwmethoden die de toekomst in gevaar brengen worden vermeden;

— een landbouw die multifunctioneel is, dit wil zeggen dat hij naast de productiefunctie nog andere taken vervult, bijvoorbeeld op het gebied van landschapsonderhoud, behoud van vestigingsgebieden, werkgelegenheid en milieu.

Zo is het Europese landbouwmodel verbonden met een aantal zich evenwichtig tot elkaar verhoudende basisfuncties die door de landbouwers moeten worden vervuld. Samenvattend vervult de Europese landbouw een economische, ruimtelijke, milieu- en sociale functie.

1.4. De ministers van landbouw van de EU-landen hebben tijdens hun zitting van 18 november 1997 benadrukt dat zij vastbesloten zijn „het bestaande Europese landbouwmodel te blijven ontwikkelen en ervoor te ijveren de identiteit daarvan zowel binnen als buiten de Europese Unie te bevestigen.” In de conclusies van deze Landbouwraad is ook het volgende te lezen:

„Voor de Raad moet de Europese landbouw als economische sector multifunctioneel, duurzaam en concurrerend zijn, en zich over het gehele grondgebied uitstrekken (dus ook over de probleemgebieden en de berggebieden). Hij moet in staat zijn het landschap en de natuur in stand te houden en een wezenlijke bijdrage te leveren tot de levensvatbaarheid van het platteland, en hij moet kunnen voldoen aan de wensen en de eisen van de consument op het gebied van de kwaliteit en de veiligheid van voedselproducten en de bescherming van het milieu en het welzijn van dieren.”

1.5. Tijdens de Europese Raad van Luxemburg in december 1997 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten zich eveneens voor het Europese landbouwmodel uitgesproken: „De Unie wil het huidige Europese landbouwmodel blijven ontwikkelen en tegelijk streven naar versterking van haar interne en externe concurrentiepositie. De Europese landbouw moet een multifunctionele, duurzame en concurrerende economische sector zijn die overal op het Europese grondgebied aanwezig is, ook in de gebieden met specifieke problemen”.<sup>(1)</sup>

1.6. Het Congres over de Europese landbouw dat in oktober 1998 in Ljubljana plaatsvond, stond eveneens in het teken van het Europese landbouwmodel. Zowel de grote Europese

<sup>(1)</sup> Conclusies van het voorzitterschap; SN 400/97, blz. 14, 13.12.1997.

landbouworganisaties als de vertegenwoordigers van de EU-Landbouwraprad en de Europese Commissie hebben op dit congres niet alleen expliciet te kennen gegeven dat zij achter het Europese landbouwmodel staan, maar ook dat zij vastbesloten zijn dit te promoten en te verdedigen<sup>(1)</sup>.

## 2. Grote verschillen in bedrijfsstructuren en productiestandigheden

2.1. Bekijkt men de landbouw in de 15 EU-lidstaten van naderbij, dan blijkt dat de productiestandigheden, de economische randvoorwaarden, de productiemethoden en -structuren, en vooral de bedrijfsstructuren sterk uiteenlopen. Een groot deel van het grondgebied van de Unie (56 %) valt onder de zogenaamde regio's met een ontwikkelingsachterstand, waarvan sommige, zoals de bergstreken, de arctische gebieden en bepaalde kustregio's, met aanzienlijke natuurlijke handicaps te kampen hebben.

2.2. Het Comité onderstreept dat de EU-landbouw zich in de afgelopen 50 jaar op unieke wijze aan de gewijzigde omstandigheden heeft aangepast. De technische vooruitgang en stijgende loonkosten hebben geleid tot een nooit eerder geziene vervanging van menselijke arbeid door kapitaal<sup>(2)</sup>. Tegelijkertijd zijn opbrengst en productiviteit in de landbouw in ongekende mate toegenomen. Hierdoor zijn de prijzen voor landbouwproducten in de laatste 40 jaar niet half zo sterk gestegen als de consumentenprijsindex. Vroeger gaf de consument in de EU een derde deel van zijn inkomen uit aan voedsel, nu gemiddeld nauwelijks nog 14 %<sup>(3)</sup>.

2.3. Daar waar volkshuishoudingen veranderen en groeien, treden noodzakelijkerwijs aanpassingen en structuurwijzigingen op. Deze wetmatigheid gaat ook op voor de landbouw en aanverwante sectoren. De structuurwijzigingen in de EU zijn evenwel aan grenzen gebonden; hiermee dient rekening te worden genomen wanneer de Europese landbouw wordt vergeleken met die in bijvoorbeeld Noord- en Zuid-Amerika en Australië. Bij deze grenzen gaat het onder meer om de volgende factoren:

- de bevolkingsdichtheid in Europa is zonder uitzondering aanzienlijk groter, wat ook te maken heeft met andere eisen die aan landbouw, landschap, natuur en milieu worden gesteld;
- de structuur van de landbouw is dikwijls het resultaat van een eeuwenlange ontwikkeling;
- landbouw in bergstreken is meestal niet op grote oppervlakten mogelijk;
- er is geen maatschappelijk draagvlak voor landbouwmethoden waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met natuur-, milieu- en landschapsbescherming;
- andere ethische waardeoordelen, waardoor de veehouderijmethoden aan nauwere beperkingen zijn gebonden;

(1) Verslag van het Congres over de Europese landbouw 1998, gepubliceerd door het CEA (Verbond van de Europese landbouw), Brussel.

(2) Begin jaren zestig was in sommige EU-landen ruim 30 % van de beroepsbevolking in de landbouw werkzaam, thans ligt het gemiddelde voor de EU als geheel op ongeveer 5 % (Bron: Eurostat).

(3) Bron: Eurostat.

- strenge productievoorschriften;
- soms strenge regelingen voor de overdracht van grond, en beperkingen door maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening.

2.4. Opkomen voor het Europese landbouwmodel betekent dat ook bij verdere wijzigingen in de landbouwstructuur het multifunctionele karakter van de landbouw moet worden gewaarborgd. Eventuele voordelen op korte termijn die voortvloeien uit de mogelijkheid steeds goedkoper te produceren, mogen niet worden nagestreefd als zij met nadelen voor de sector, voor de economie als geheel en op langere termijn voor de samenleving gepaard gaan.

2.5. De EU-landbouw heeft net als andere economische sectoren in de EU met hogere kosten te maken doordat:

- de lonen over het algemeen hoger zijn;
- er soms meer betaald moet worden voor productiemiddelen;
- de energie duurder is;
- niet alle mogelijkheden die voortvloeien uit nieuwe productietechnieken en -methoden (b.v. genetische manipulatie) of uit het gebruik van bepaalde productiemiddelen (b.v. hormonen in diervoeding) benut kunnen worden;
- strengere voorschriften op het gebied van milieu, hygiëne, welzijn van dieren en natuurbescherming bijkomende kosten met zich meebrengen.

Het Comité is zich ervan bewust dat dit probleem alle sectoren betreft, maar tekent hierbij wel het volgende aan: voor landbouwproducten geldt in hogere mate — meer dan althans voor hoogwaardige industrieproducten — dat op productieniveau de gunstigste marktprijzen gelden. Daar de door de samenleving gewenste multifunctionaliteit van de landbouw ook verweven is met het feit dat de landbouwproductie gebonden is aan de grond, is het niet mogelijk om de productie (of een deel daarvan) zonder voor de EU vérstrekkende gevolgen naar lage-loonlanden of landen met minder strenge milieu- en sociale normen over te plaatsen.

## 3. Het multifunctionele karakter van de Europese landbouw

3.1. Het Comité merkt op dat het in dit hoofdstuk van het initiatiefadvies niet dieper dan strikt noodzakelijk op het multifunctionele karakter van de Europese landbouw ingaat, omdat dit het hoofdonderwerp vormt van zijn advies „De belangrijkste landbouw- en milieudoelstellingen in het kader van de in Agenda 2000 voorgeschreven multifunctionele landbouw”. Multifunctionaliteit en het Europese landbouwmodel kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn advies over „Steun voor plattelandsontwikkeling”<sup>(4)</sup>.

3.2. Het Comité stelt vast dat de rol van de landbouw in de Europese samenleving in de afgelopen decennia sterk is veranderd. Instandhouding van het natuurlijk leefmilieu, verzorging van het cultuurlandschap en het waarborgen van de

(4) PB C 407 van 28.12.1998.

kwaliteit van de levensmiddelen (gezonde voeding) hebben ten nadele van de productiefunctie en de kwantitatieve voorzieningsgarantie aan belang gewonnen.

3.3. In tegenstelling tot de grote landbouwexportlanden buiten Europa vervult de landbouw in de EU-lidstaten op één en hetzelfde areaal tegelijkertijd verschillende functies. Dit wordt ook door de samenleving verwacht. De Commissie merkt in de toelichting bij haar document met voorstellen voor de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid<sup>(1)</sup> het volgende op: „Het fundamentele verschil tussen het Europese landbouwmodel en dat van onze belangrijke concurrenten ligt in het multifunctionele karakter van de landbouw in Europa en de rol die de sector heeft voor de economie en het milieu, voor de samenleving en voor het behoud van het landschap. Dat is de reden waarom er in heel Europa landbouw dient te blijven en waarom het inkomen van de landbouwers veiliggesteld moet worden.”

3.4. Het Comité vindt het een goede zaak dat de ministers in het landbouwcomité van de OESO het op 6 maart 1998 na een lange periode van discussies eens zijn geworden over de doelstelling van de bevordering van een multifunctionele landbouw<sup>(2)</sup>. Er bestond brede consensus over dat de regeringen van de OESO-lidstaten passende randvoorwaarden dienen te scheppen om de landbouw- en levensmiddelensector onder meer in staat te stellen om:

- de consument toegang te verlenen tot een adequaat aanbod van betrouwbare voedingsmiddelen;
- bij te dragen tot een duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en tot de kwaliteit van het milieu;
- de sociaal-economische ontwikkeling op het platteland te bevorderen;
- bij te dragen tot de voedselveiligheid op nationaal en mondiaal niveau.

3.5. De kosten van de diensten die de multifunctionele landbouw tegenwoordig geacht wordt te verlenen, werden vroeger in min of meer toereikende mate in de prijs van de producten doorberekend. Met de liberalisering van de landbouwmarkten en de verlaging van de producentenprijzen voor landbouwproducten is dat steeds moeilijker geworden. Het Comité is er voorstander van dat diensten die door landbouwers ten behoeve van de samenleving worden verleend en waarvoor zij niet door de markt worden beloofd, in principe in de vorm van functiegerichte rechtstreekse inkomenssteun worden vergoed, en dat deze steun in de toekomst een integrerend onderdeel van het GLB wordt. Ter aanvulling daarop moet gestreefd worden naar oplossingen waarbij zij die rechtstreeks van de landbouw profiteren, zoals bijvoorbeeld de toeristische sector, een bijdrage leveren.

#### 4. Wat de burger/consument van de landbouwproductie en het GLB verwacht

4.1. Nu het milieubewustzijn toeneemt, de roep om gezonde voeding sterker wordt en de burgers op een andere manier met hun vrije tijd omspringen, wordt er ook steeds meer verlangd en verwacht van de landbouwers. Dit betekent ook

dat er een toenemende vraag is naar bepaalde diensten, die echter pas verleend kunnen worden als daar een zekere vergoeding tegenover staat.

4.2. Van de Europese landbouw wordt ook verwacht dat hij zowel op de interne markt als op de wereldmarkt concurrerender wordt. De verwerkende industrie, de levensmiddelenhandel en de consumenten zouden graag zien dat de producentenprijzen meer worden afgestemd op de wereldmarktprijzen. Er zij evenwel op gewezen dat dit verlangen steeds vaker botst met de strenger wordende voorschriften inzake landbouwmethoden, veehouderij en levensmiddelenproductie.

4.3. Het Comité vindt dat men de landbouwbedrijven een eerlijke kans moet geven om aan de toenemende verwachtingen van de samenleving te kunnen voldoen en de strenger wordende productievoorschriften in acht te kunnen nemen. Onder „men” vallen de verantwoordelijken voor het landbouwbeleid, de verwerkende industrie en de levensmiddelenhandel, die niet de hoogste kwaliteit voor de laagste prijzen kunnen verlangen, en vooral ook de consumenten, die met hun koopgedrag bepaalde productiemethoden kunnen aanmoedigen.

4.4. Alsmar belangrijker wordt gevonden dat het platteland voor instandhouding van het landschap, voor een leefbaar milieu en voor het behoud van vestigingsgebieden zorgt. Het vervullen van deze taken gaat echter regelmatig met conflicten gepaard, vooral wanneer een en ander betekent dat de landbouwproductie moet worden ingeperkt.

4.5. Het Comité beseft dat verscheidene taken die landbouw en/of GLB geacht worden te vervullen, voor een deel met elkaar botsen. Dit probleem is maar moeilijk oplosbaar. Enerzijds worden er ter bescherming van het milieu, het welzijn van dieren, de levensmiddelenkwaliteit en de volksgezondheid — volledig terecht — steeds hogere eisen gesteld aan de productie. Anderzijds wordt er net zo sterk op aangedrongen dat er meer concurrentie komt op de landbouwmarkten en de GLB-uitgaven worden teruggedrongen. Het Comité acht het dringend noodzakelijk de samenleving er via gerichte bewustmakingsactiviteiten van te doordringen dat hogere kosten niet altijd door rationalisering kunnen worden opgevangen, maar in de productieprijzen moeten worden doorberekend of anderszins moeten worden vergoed. Evenzo moet worden ingezien dat diensten die ten behoeve van het algemeen nut worden verleend niet kosteloos kunnen zijn.

#### 5. De Europese landbouw onder toenemende concurrentiedruk

5.1. Het Comité is zich ervan bewust dat het internationale goederen- en dienstenverkeer en de vrije-markteconomie in wezenlijke mate bijdragen tot de stijging van de levensstandaard en dat zij voor industrielanden onmisbaar zijn. Wat in dit geval in algemene zin geldt, geldt ook voor de landbouw. Het komt er echter op aan dat de afzonderlijke landen en ook de diverse werelddelen onderling eerlijk met elkaar kunnen concurreren. Een verdere openstelling van de markten met als doel het goederenverkeer te intensiveren, dient derhalve

<sup>(1)</sup> COM(1998) 158 def. — PB C 170 van 4.6.1998, blz. 93.

<sup>(2)</sup> Communiqué van de zitting van het landbouwcomité van de OESO, 6.3.1998.



gepaard te gaan met de vaststelling van bindende regels (b.v. inzake milieu- en dierenbescherming en sociale normen) voor eerlijke mededingingsvoorwaarden in de handel in landbouwproducten.

5.1.1. De EU is verreweg de grootste importeur van landbouwproducten ter wereld. Daarnaast is zij de op één na belangrijkste exporteur van landbouwproducten. In 1996 had de EU een aandeel van 14,6 % in de mondiale uitvoer van landbouwproducten<sup>(1)</sup> (de intracommunautaire handel buiten beschouwing gelaten) en van 19,8 % in de invoer. In absolute getallen importeerde de EU in 1996 voor 83,9 mld USD aan landbouwproducten, terwijl de waarde van de naar derde landen uitgevoerde landbouwproducten 62,2 mld USD bedroeg. Volgens het Comité betekent dit dat de EU-landbouw veel meer dan vaak waargenomen wordt de concurrentie met de rest van de wereld aangaat en van afscherming van de EU-markten niet gesproken worden kan. Het Comité heeft er in zijn advies over „De landbouwaspecten van ‘Agenda 2000’ (mededeling van de Commissie)<sup>(2)</sup>” op gewezen dat de Europese markt reeds „de minst afgeschermde ter wereld” is.

5.1.2. Op de landbouwmarkten is al sinds vele jaren, en met name sinds de voltooiing van de interne markt, sprake van min of meer onbeperkte mededinging. Gevolg hiervan is dat de producentenprijzen veelal permanent onder druk staan, maar ook dat er meer marktgericht wordt gedacht, zodat de internationale concurrentie beter het hoofd kan worden geboden.

5.2. De Uruguay-ronde vormde een doorbraak op weg naar liberalisering van de internationale handel in landbouwproducten, maar betekende tegelijkertijd dat de speelruimte om het landbouwbeleid naar eigen inzichten gestalte te geven sterk werd ingeperkt. Dat geldt niet alleen voor de bescherming aan de buitengrenzen, maar ook voor de traditionele exportbevordering en voor interne maatregelen. Het Comité is zich ervan bewust dat de komende WTO-handelsronde en de uitbreiding naar het oosten tot gevolg zullen hebben dat de EU-landbouw onder nog grotere concurrentiedruk zal komen te staan.

## 6. Nieuwe uitdagingen voor de landbouw in de EU

6.1. De WTO-landen hebben zich er met artikel 20 van de landbouwovereenkomst<sup>(3)</sup> in het kader van de Uruguay-ronde toe verbonden, de stapsgewijze verlaging van subsidies en steun één jaar vóór het aflopen van de uitvoeringsperiode (tenuitvoerlegging van de in de Uruguay-ronde aangegane verbintenissen) voort te zetten. Uit dit artikel blijkt echter niet duidelijk hoe en in welke mate er tijdens de komende WTO-ronde tot verdere liberalisering moet worden gekomen.

(1) Bron: De toestand van de landbouw in de Europese Unie — Verslag 1997.

(2) PB C 73 van 9.3.1998, blz. 71.

(3) WTO-landbouwovereenkomst 1994; in artikel 20 wordt onder meer gesproken van onderzoek naar de gevolgen van de GATT-Uruguay-ronde, alsook van de beoogde invoering van een rechtvaardig en marktgericht systeem voor de handel in landbouwproducten.

6.1.1. De EU behoort tot de actieve pleitbezorgers van een nieuwe, veelomvattende handelsronde. Dit houdt in dat er tijdens de millenniumronde volgens de EU zowel gesproken moet worden over landbouw als over onder anderen het dienstenverkeer, regels voor investeringen, een multilaterale kaderregeling voor de toepassing van mededingingsvoorschriften, handel en milieu, en technische handelsbelemmeringen. De belangen lopen echter zeer sterk uiteen. Ook daarom valt te verwachten dat de landbouwbesprekingen uiterst moeizaam zullen verlopen. Daarbij komt nog dat de verschillen van mening tussen enerzijds de landen van de zogenaamde groep van Cairns en de VS en anderzijds de Europese landen, Japan en Korea inzake fundamentele vraagstukken van het landbouwbeleid nog zijn verscherpt. Aan het conflict ligt een groot verschil in zienswijze ten grondslag. De eerste groep landen bepleit drastische afbouw van de steun en volledige liberalisering van de handel in landbouwproducten. De tweede groep landen dringt aan op een duurzame en multifunctionele landbouw en daarmee ook op handhaving van de nodige bescherming aan de buitengrenzen en van bepaalde landbouwpolitieke maatregelen. Gezien deze Ausgangssituatie zullen de Commissie en de regeringen van de lidstaten alles in het werk moeten stellen om legitieme belangen van de Europese landbouw te verdedigen en zodanige randvoorwaarden voor de landbouw veilig te stellen dat deze zijn multifunctionele rol kan blijven vervullen.

6.1.2. Na de besluitvorming over de GLB-hervorming heeft de Europese Raad van Berlijn het volgende verklaard:

„De geleverde inspanningen, meer bepaald om de steunprijzen te verlagen, vormen een essentiële bijdrage van de Europese Gemeenschap tot het stabiliseren van de landbouwmarkten in de wereld. De Europese Raad meent dat de besluiten die in het kader van Agenda 2000 voor de hervorming van het GLB zijn aangenomen, essentiële elementen zullen zijn bij het bepalen van het onderhandelingsmandaat van de Commissie voor de komende multilaterale handelsbesprekingen in de WTO.”

Het Comité verwijst in dit verband naar zijn adviezen over de GLB-hervorming, waarin ook aspecten inzake de WTO-handelsronde zijn belicht. In zijn advies over „De landbouwaspecten van ‘Agenda 2000’<sup>(4)</sup>” heeft het Comité erop aangedrongen dat bij de komende WTO-handelsronde niet wordt afgestapt van „een noodzakelijk geachte bescherming aan de buitengrenzen” en dat „internationale milieu- en sociale normen” worden ingevoerd.

6.2. De initiatieven van de Unie betreffende het sluiten van bilaterale of regionale overeenkomsten ten einde tot vrijhandelsakkoorden te komen, worden door het Comité op de voet gevolgd. Er bestaat een enorme druk om ook de landbouw deel te laten uitmaken van dergelijke vrijhandelsregelingen. Hierbij dient men zich echter af te vragen in hoeverre regelingen voor vrijhandelsgebieden waarvan ook de landbouw deel uitmaakt, in overeenstemming te brengen zijn met de beoogde veiligstelling van het Europese landbouwmodel. Er moet worden ingezien dat ook de landbouweconomie in een aantal ontwikkelingslanden onder enorme druk komt te staan als de internationale handel in landbouwproducten in WTO-verband of via vrijhandelsovereenkomsten verder wordt geliberaliseerd.

(4) PB C 73 van 9.3.1998, blz. 71.



6.3. De uitbreiding met de LMOE brengt voor de EU enorme politieke en institutionele uitdagingen met zich mee. Ook voor de EU-landbouw is deze uitbreiding een uitdaging zonder weerga. In verscheidene adviezen heeft het Comité uitvoerig uiteengezet hoe het hierover denkt, met name in zijn initiatiefadvies „De gevolgen van de toetreding van de Oost- en Middeneuropese landen voor het GLB”<sup>(1)</sup>.

6.3.1. Wanneer het om de uitbreiding van de EU met de LMOE gaat, is de landbouw, samen met milieu, vrij verkeer van personen en diensten en nucleaire veiligheid, een van de moeilijkste beleidsterreinen. De gevolgen zullen voor zowel de EU als de LMOE verstrekkend zijn. De daadwerkelijke effecten ervan op de landbouwmarkten in de EU, op de WTO-verplichtingen en op de communautaire begroting zullen vooral afhangen van de vraag

- wanneer de eerste landen zullen toetreden;
- welke overgangsregelingen er worden getroffen (b.v. voor het uitkeren van marktorderingspremies) en voor hoelang deze zullen gelden;
- in welke vorm en in welke mate de kwantitatieve regelingen (quota, referentiehoeveelheden, enz.) worden toegepast;
- of en in welke omvang er productiealternatieven op het gebied van hernieuwbare energiebronnen en duurzame grondstoffen voor industriële doeleinden worden gevonden.

6.4. Volgens VN-ramingen zal de wereldbevolking van thans ongeveer 6 mrd mensen de komende twintig jaar aangroeien tot zo'n 8 mrd. De vraag naar voedsel zal dus automatisch toenemen, waarbij wel het probleem van de ontoereikende koopkracht in een groot aantal landen in aanmerking moet worden genomen.

De Europese landbouw dient de mogelijkheden die voortvloeien uit de stijgende wereldvraag te baat te nemen, maar niet te allen prijze.

## 7. Een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel

7.1. De veiligstelling van het Europese landbouwmodel en de noodzakelijke aanpassing van de Europese landbouw aan de veranderende economische situatie, zijn naar het oordeel van het Comité niet met elkaar in tegenspraak. Veeleer betekent een en ander dat niet alleen de landbouwers zelf een belangrijke inspanning moeten leveren, maar dat ook aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid bijzondere eisen moeten worden gesteld. Volgens het Comité is „een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel” nodig om de voorbeeldfunctie van het alom wenselijk geachte landbouwmodel door middel van concrete politieke maatregelen te versterken en uit te bouwen. Daarvoor is echter tevens noodzakelijk dat de EU en de lidstaten op het gebied van het landbouwbeleid ook na de komende WTO-handelsronde de nodige speelruimte behouden.

(1) PB C 75 van 10.3.1997, blz. 4.

7.2. Om voor de toekomst de juiste conclusies te kunnen trekken, moet eerst de vraag worden beantwoord in hoeverre het tot nu toe gevoerde gemeenschappelijk landbouwbeleid tot de veiligstelling van het Europese landbouwmodel heeft bijgedragen en in hoeverre het onlangs hervormde GLB hiervoor zal kunnen zorgen. Het is vooral ook de vraag hoe er tegen de achtergrond van de toenemende concurrentiedruk voor gezorgd kan worden dat de multifunctionele landbouw zich ook in de toekomst van zijn verschillende dienstverlenende taken blijft kwijten.

### 7.3. De GLB-hervorming van 1992

7.3.1. Het GLB is in de loop der jaren voortdurend aan gewijzigde situaties aangepast. De eerste grote hervorming dateert van 1992. Deze had onder meer ten doel:

- ervoor te zorgen dat het aantal landbouwers groot genoeg blijft om het milieu te beschermen en de traditioneel in gezinsbedrijven bedreven landbouw in stand te houden;
- de productie zover te beperken als voor het herstel van het marktevenwicht noodzakelijk is;
- extensieve productiemethoden in te voeren;
- de sector concurrerender en efficiënter te maken, zodat de Europese landbouw een rol kan blijven spelen op de wereldmarkt.

7.3.2. Over de gevolgen van de GLB-hervorming van 1992 heeft het Comité een initiatiefadvies uitgebracht<sup>(2)</sup>. Daarin stelt het onder anderen vast dat een aantal doelen, zoals vermindering van de overschotten, betere afstemming van de productie op de milieu-eisen en stabilisering van de inkomens, in zekere mate zijn gehaald. In het advies wordt er echter ook op gewezen dat de trend naar verdere concentratie in de landbouwproductie niet kon worden tegengehouden, zodat er nog steeds arbeidsplaatsen in de landbouw verloren gaan. De ontwikkeling die het Comité reeds begin 1997 in zijn initiatiefadvies signaleerde, heeft zich voortgezet. Zowel het aantal landbouwbedrijven als het aantal personen dat in de landbouw werkzaam is, daalt ongeveer net zo hard (gemiddeld 3,7 % per jaar) als vóór de hervorming.

7.3.3. Al bij al is het een goede zaak dat de inkomensontwikkeling na de hervorming gunstiger verloopt dan in de jaren daarvoor. Daarbij mag echter niet over het hoofd worden gezien dat de toename van de netto toegevoegde waarde<sup>(3)</sup> per arbeidskracht, hoewel de rechtstreekse inkomenssteun met de hervorming sterk is verhoogd, toch vooral een gevolg is van de trek van het platteland naar de stad. Voorts moet in aanmerking worden genomen dat er gemiddeld een groot verschil blijft bestaan tussen de landbouw- en de niet-landbouwinkomens.

(2) „Balans GLB-hervorming”, PB C 89 van 19.3.1997, blz. 39.

(3) Netto toegevoegde waarde tegen factorkosten = bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen minus afschrijvingen minus belastingen plus subsidies.

7.3.4. Het Europese landbouwmodel kan niet los worden gezien van het begrip multifunctionaliteit. Gezien de bestaande problemen, zoals de aantasting van het multifunctionele karakter doordat de landbouwbevolking vergrijsd en doordat de landbouw in bepaalde regio's areaal na areaal wordt opgegeven, alsook de aantasting van het milieu als gevolg van de landbouwproductie, kan niet gezegd worden dat het huidige voor de landbouw geschapen beleidskader toereikend is om het Europese landbouwmodel veilig te stellen. Het Comité wijst er echter op dat hierbij niet alleen gekeken moet worden naar het GLB, maar ook naar het beleid dat de lidstaten voeren bij de tenuitvoerlegging van EU-marktordeningsmaatregelen en steunprogramma's.

#### 7.4. De GLB-hervorming van 1999

7.4.1. Vanaf volgend jaar worden de in Berlijn vastgestelde hervormingsmaatregelen van kracht. Ook als de hervormingen minder verstrekkend zijn dan door de Commissie is voorgesteld, zullen de effecten ervan zich reeds op middellange termijn duidelijk doen gevoelen.

7.4.2. De overeengekomen prijsverlagingen zullen ertoe leiden dat de EU op landbouwgebied beter in staat zal zijn te concurreren met derde landen, maar ook dat het inkomen van de arbeidskrachten in de landbouw dat verkregen wordt uit de verkoop van producten nog verder zal dalen. De rechtstreekse steun zal voor de landbouwinkomens nog belangrijker worden, maar zal de prijsverlaging veelal niet ten volle kunnen compenseren. Willen de landbouwbedrijven ook op termijn economisch levensvatbaar blijven, dan is een adequate kostendekking evenwel absoluut noodzakelijk.

7.4.3. Uitbetaling van rechtstreekse steun zal mogelijk aan aanvullende voorwaarden worden gebonden. Dit leidt tot meer administratieve rompslomp en kan ook tot gevolg hebben dat slechts een deel van de mogelijke rechtstreekse steun wordt uitbetaald.

7.4.4. Het in Berlijn genomen besluit om de GLB-uitgaven tot 2006 reëel te bevriezen op het niveau van 1999 betekent dat de financiële speelruimte voor het vervullen van de taken zeer beperkt is. Het Comité meent dat dit vooral van invloed zal zijn op de tweede pijler van het GLB, te weten het plattelandsontwikkelingsbeleid. Het is bang dat de belangrijke doelstelling van een duurzame plattelandsontwikkeling uiteindelijk niet kan worden verwezenlijkt, zoals het reeds in zijn advies over de financiering van het GLB in het kader van Agenda 2000<sup>(1)</sup> heeft opgemerkt.

7.4.5. De ministers van landbouw van de EU, alsook de staatshoofden en regeringsleiders hebben geprobeerd om met de hervormingsmaatregelen oplossingen te vinden voor de nieuwe uitdagingen voor de Europese landbouw en tegelijkertijd de op de Top van Luxemburg vastgelegde grondbeginselen in acht te nemen. Het Comité vreest evenwel dat de landbouwinkomens onder een aanzienlijk grotere druk komen te staan en dat meer pressie wordt uitgeoefend om tot verdere concentratie over te gaan.

#### 7.5. Het GLB moet eigen initiatief aanmoedigen en het concurrentievermogen bevorderen

7.5.1. Met het akkoord dat de staatshoofden en regeringsleiders over de GLB-hervorming hebben bereikt, liggen de voorwaarden voor de landbouwproductie in ieder geval voor de komende jaren vast. Gezien de komende WTO-handelsronde, de druk die naar verwachting zal worden uitgeoefend om de handel in landbouwproducten verder te liberaliseren, en de uitbreiding van de EU in oostelijke richting, zal de discussie over (belangrijke elementen van) het GLB aanhouden.

Het belangrijkste is echter dat er in de kern overeenstemming wordt bereikt over het volgende: wil men het Europese landbouwmodel en het multifunctionele karakter daarvan veiligstellen, dan moet er een reeks landbouwpolitieke maatregelen worden genomen.

7.5.2. Zoals in de inleiding is opgemerkt, hangt het Europese landbouwmodel samen met bepaalde diensten die verleend worden door degenen die in de landbouw werkzaam zijn. Daar de multifunctionele landbouw de samenleving in de EU-lidstaten over het algemeen na aan het hart ligt, moet ook algemeen worden ingezien dat het noodzakelijk is de in de landbouw werkzame personen een redelijke levensstandaard te verzekeren (art. 33 van het Verdrag van Rome).

7.5.3. Het Comité gaat ervan uit dat van de landbouwers in de toekomst nog meer dan in de voorbije decennia verwacht zal worden dat zij:

- tijdig op veranderingen op de markten reageren en nieuwe afzetmogelijkheden te baat nemen;
- de mogelijkheden van de technische vooruitgang benutten, voor zover de optimalisering van de productie hiermee gediend is en voor zover dit in overeenstemming te brengen valt met het duurzaamheidsbeginsel en de milieueisen;
- door samenwerking met andere bedrijven, bijvoorbeeld in de vorm van coöperaties, de productiekosten terugdringen en de marktpositie verbeteren;
- door productdiversifiëring, vervaardiging van kwalitatief hoogwaardige producten en een doelgericht gebruik van marktmogelijkheden voor meer toegevoegde waarde zorgen;
- kansen aangrijpen om via andere activiteiten het inkomen aan te vullen, telkens wanneer deze zich voordoen en zinvol benut kunnen worden.

Landbouwpolitieke maatregelen van de EU en de lidstaten moeten ook ten doel hebben, eigen initiatief aan te moedigen.

7.5.4. Wil de Europese landbouw de multifunctionele diensten kunnen verlenen die van hem worden verwacht, dan moeten er nieuwe GLB-instrumenten worden gecreëerd, zoals oogst- en opbrengstverliesverzekeringen, en moet worden doorgesamen met het voeren van een markt- en prijsbeleid dat hoofdzakelijk gebaseerd is op de volgende drie belangrijke uitgangspunten van het GLB: een gemeenschappelijke markt, communautaire preferentie en financiële solidariteit.

(1) PB C 407 van 28.12.1998, blz. 1156.

7.5.5. Zoals al vaker is opgemerkt, is een goed functioneren de en concurrerende landbouw een belangrijk onderdeel van het Europese landbouwmodel. Van de landbouwers wordt verwacht dat zij de bestaande mogelijkheden om het concurrentievermogen op te voeren zelf te baat nemen. Bij concurrentievermogen gaat het echter niet alleen om de prijs waartegen producten kunnen worden aangeboden, maar ook om productkwaliteit, imago en herkomst.

De consumenten verwachten meer informatie over productiemethoden, herkomst en kwaliteit. Etikettering en traceerbaarheid van voedingsmiddelen worden steeds belangrijker. Wie aan deze verwachtingen voldoet, is minder afhankelijk van de groeiende prijsconcurrentie (die vooral ook veroorzaakt wordt door de concentratie in de levensmiddelenhandel) en kan een betere prijs voor zijn producten krijgen. Ook is het zaak gebruik te maken van de met de EU-regelingen inzake bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen<sup>(1)</sup> en specificiteitscertificering<sup>(2)</sup> gecreëerde mogelijkheden om landbouwproducten en levensmiddelen in een positief daglicht te stellen, waarbij het van cruciaal belang is dat eventuele administratieve rompslomp en kosten voor de aanvragers worden verminderd.

7.5.6. Door de grote vooruitgang op wetenschappelijk en landbouwtechnisch gebied is de landbouwproductie toegenomen in een mate die decennialang niet voor mogelijk was gehouden. Van deze ontwikkeling hebben niet alleen de producenten zelf geprofiteerd, maar vooral ook de consumenten en de samenleving in haar geheel, omdat zij een belangrijke voorwaarde was voor de toename van de welvaart. Het Comité acht het noodzakelijk dat de Europese landbouw ook in de toekomst gebruik zal kunnen maken van nieuwe technologische vooruitgang, met name op het gebied van de biotechnologie. Wel moet daarbij in de gaten worden gehouden dat de milieu-eisen in acht worden genomen, dat beantwoordt wordt aan hetgeen de samenleving van de landbouwproductie verwacht, dat voorkomen wordt dat er als gevolg van de beperkingen concurrentienadelen ontstaan, en dat, mochten deze toch ontstaan, de landbouwers in de vorm van vergoedingen beloond worden. Hoe dan ook is het zaak dat Europa de inspanningen op het gebied van het landbouwkundig onderzoek naar de ontwikkeling van nieuwe, veelbelovende technologie opvoert. Deze inspanningen zijn tevens noodzakelijk om een grotere onafhankelijkheid te verwerven.

7.5.7. Om de verplichtingen op het gebied van natuur- en milieubescherming, bescherming van het welzijn van dieren, productkwaliteit en gezondheid te kunnen nakomen, zijn adequate regelingen vereist die zonodig aan nieuwe inzichten moeten worden aangepast. Zoals in paragraaf 2.5 is uiteengezet, kunnen de doorgaans strengere regels en productievoorschriften van de EU tot aanzienlijke concurrentienadelen voor EU-landbouwers leiden. Met de toenemende internationalisering van de handel in landbouwproducten wordt het nog noodzakelijker om hiermee terdege rekening te houden. Om ook op de interne markt voor eerlijke mededingingsvoorwaarden te zorgen, moeten er in alle lidstaten vergelijkbare verplichtingen gelden op het gebied van de bescherming van de productkwaliteit, het milieu en het dierenwelzijn.

(1) Verordening (EEG) nr. 2081/92 van de Raad van 14 juli 1992 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen (PB L 208 van 24.7.1992, blz. 1).

(2) Verordening (EEG) nr. 2082/92 van de Raad van 14 juli 1992 inzake de specificiteitscertificering voor landbouwproducten en levensmiddelen (PB L 208 van 24.7.1992, blz. 9).

Net als in diverse eerdere adviezen dringt het Comité er daarom op aan dat belangrijke normen voor de landbouwproductie ook daadwerkelijk door internationaal bindende regels moeten worden veiliggesteld, teneinde te voorkomen dat er concurrentiedistorsies ontstaan waar niets tegen gedaan kan worden. Wanneer nieuwe productieregels vastgesteld worden of aan nieuwe inzichten of omstandigheden worden aangepast, moet worden uitgegaan van het beginsel alleen die regels ten uitvoer te leggen die noodzakelijk zijn, en af te zien van alles wat inhoudelijk niet gemotiveerd kan worden.

## 7.6. Behoud van hoofdtaken van de marktordening

7.6.1. Het Comité gaat ervan uit dat het voor de markt voortbrengen van landbouwproducten ook in de toekomst de wezenlijke inkomensbron voor landbouwers moet zijn; zijns inziens is dit daarmee tevens een essentieel element van het Europese model. De landbouwmarkten zijn bijzonder gevoelig voor prijschommelingen. Grote prijschommelingen brengen dikwijls verkeerde marktsignalen teweeg, leiden fasegewijs tot grote verliezen en zijn ook voor de consument op langere termijn niet gunstig<sup>(3)</sup>. Marktordeningen zorgen in dit verband voor de nodige zekerheid. Zij mogen echter niet tot marktverstoringen leiden. De landbouwproductie moet zich op lange termijn naar de marktomstandigheden voegen.

7.6.2. Wel moet het duidelijk zijn dat marktordeningen bij tijd en wijle dienen te worden aangepast aan de zich veranderende markt- en concurrentiesituatie, zoals in het verleden ook is gebeurd. Dit mag er echter niet toe leiden dat volledige onderdelen van een marktordening, bijvoorbeeld invoer- of interventieregelingen of beproefde instrumenten om het aanbod te sturen, worden opgegeven.

7.6.3. Uitzonderingen en specifieke, zeer gunstige marktsituaties daargelaten, moet er van worden uitgegaan dat de landbouwbedrijven in de EU ook in de toekomst niet in staat zullen zijn om op duurzame wijze tegen wereldmarktprijzen te produceren (zie de hoofdstukken 2 en 4). Aan de andere kant zal de multifunctionaliteit van de Europese landbouw in de toekomst voor de samenleving in haar geheel nog belangrijker worden. Aangezien de reeds genoemde verschillen in

(3) Volgens de door toonaangevende landbouweconomen opgestelde studie van de Commissie „Towards a common agricultural and rural policy for Europe” (European Economy nr. 5/97) zijn overheidsmaatregelen om landbouwmarkten te stabiliseren in de volgende specifieke gevallen gerechtvaardigd:

- hoog risico doordat de productie afhankelijk is van de weersomstandigheden en doordat ongedierte en ziekten schade kunnen veroorzaken (vooral bij kleine arealen);
- hoog kapitaal- en wisselkoersrisico (geldt voor de hele sector; als de Economische en Monetaire Unie een feit is, verdwijnt op de interne markt het wisselkoersrisico);
- grote ruimtelijke spreiding van vele kleine bedrijfjes die weliswaar omvangrijke niet-mobiele activa en flink wat grond bezitten, maar daarover slechts in zeer beperkte mate kunnen beschikken;
- een tamelijk vaste gebondenheid aan seizoengebonden en biologisch bepaalde ontwikkelings- en groeiprocessen;
- producenten die ieder voor zich niet over toereikende hulpbronnen en niet over voldoende informatie inzake risico-beheer beschikken;
- de verplichting om de markt regelmatig te voorzien van producten die tot de dagelijkse levensbehoeften behoren.



productieomstandigheden voor het grootste deel ook in de toekomst zullen blijven bestaan en er in de EU andere, strengere eisen aan de landbouwproductie gesteld worden, is het Comité van mening dat adequate bescherming aan de buitengrenzen ook in de toekomst noodzakelijk zal zijn.

Hoe meer de bescherming aan de buitengrenzen verdwijnt, hoe dringender het noodzakelijk is dat de landbouwers via een verhoging van de rechtstreekse steun voldoende worden gecompenseerd voor de diensten die zij in het licht van het multifunctionele karakter van de Europese landbouw voor de samenleving verlenen en dat de rechtstreekse steun wordt gehandhaafd. Hiermee moet niet alleen rekening worden gehouden bij de komende WTO-handelsronde, maar ook bij onderhandelingen tussen de EU en derde landen of groepen landen over het sluiten van vrijhandelsovereenkomsten.

7.6.4. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, alles in het werk te stellen om ervoor te zorgen dat tijdens de WTO-ronde niet alleen onderhandeld wordt over verdere vermindering van de bescherming aan de buitengrenzen, maar dat er — met het oog op het scheppen van eerlijke concurrentievoorwaarden — ook wordt gesproken over minimumnormen op sociaal en milieugebied die voor alle WTO-lidstaten moeten gelden, zoals het Comité reeds in zijn initiatiefadvies over „De Wereldhandelsorganisatie”<sup>(1)</sup> heeft betoogd. Naarmate er op het vlak van bindende regels voor eerlijke handel in landbouwproducten in het kader van de WTO vooruitgang wordt geboekt, is ook een verdere liberalisering van de internationale handel te verdedigen.

7.6.5. De bevolking verwacht van de EU-landbouw steeds meer dat deze veilige en kwalitatief goede voedingsmiddelen produceert, de gezondheid van mens, plant en dier niet in gevaar brengt en dieren met respect behandelt; een en ander moet via de nodige Europese wetgeving worden gegarandeerd. Het Comité vindt het een goede zaak dat de Commissie voornemens is om aan deze aspecten tijdens de onderhandelingen groot belang toe te kennen. Doel moet zijn regelingen tot stand te brengen waarmee voorkomen wordt dat strenge EU-voorschriften volslagen zinloos worden gemaakt door concurrentievervalsende importen uit derde landen waar geen vergelijkbaar strenge regelingen bestaan, en dat hele productiegebieden in hun voortbestaan worden bedreigd. Ieder land moet de kans krijgen om aan belangrijke verlangens van zijn consumenten tegemoet te komen. Toepassing van het voorzorgsbeginsel (art. 5, lid 7, van de SPS-overeenkomst) aan de hand van een voor alle WTO-landen uniforme risico-inschatting, overeenkomstig het voorstel van de Commissie, wordt door het Comité als de aangewezen weg beschouwd.

7.6.6. Het Comité is er voorstander van dat er bij verdere liberaliseringsstappen gedifferentieerd te werk wordt gegaan, dat wil zeggen dat de uiteenlopende situaties en vereisten met betrekking tot de verschillende productiegebieden in aanmerking worden genomen. Voorts moeten er mechanismen worden ingevoerd waarmee opgetreden kan worden in geval van valutaschommelingen. Absoluut noodzakelijk acht het Comité dat de vredesclausule ook na 2003 van kracht blijft. Datzelfde geldt voor de in artikel 5 van de WTO-landbouwovereenkomst opgenomen bijzondere beschermingsclausule.

7.6.7. Een wereld waarin sprake is van een ver doorgevoerde arbeidsverdeling kan niet zonder export. Om diverse redenen die eerder in dit advies zijn genoemd, spelen „uitvoer-restituties” ook in de toekomst een bepaalde rol als onderdeel

van de marktordeningen. Het doel is echter om internationale overeenkomsten te sluiten waarmee alle soorten exportondersteunende maatregelen zo veel mogelijk worden beperkt, teneinde op de internationale markten voor eerlijke concurrentie te zorgen. Wel wijst het Comité erop dat

- de Europese landbouw al het mogelijke moet doen om de bestaande locatievoordelen op de eigen markten zodanig te benutten dat volledig wordt beantwoord aan hetgeen de consument van de levensmiddelen verwacht (vermindering van de afhankelijkheid van de uitvoer);
- vooral gebruik wordt gemaakt van de exportmogelijkheden van producten waarvoor geldt dat de Europese landbouw en/of de verwerkende industrie over comparatieve voordelen beschikt, dat er wereldwijd een koopkrachtige vraag naar bestaat, en dat ze deels ook zonder restituties kunnen worden uitgevoerd;
- er door het gebruik van instrumenten om het aanbod te sturen niet alleen voor gezorgd kan worden dat naleving van de geldende WTO-verplichtingen wordt gegarandeerd, maar ook dat wordt tegengegaan dat producten „koste wat het kost” worden uitgevoerd;
- er in het EU-beleid inzake de uitvoer van landbouwproducten ook gelet moet worden op de uiteenlopende situaties in de landbouw van de afnemerslanden, in het bijzonder de ontwikkelingslanden.

7.6.8. Naar verwachting zal er tijdens de komende WTO-handelsronde een felle strijd worden geleverd over de export-subsidies. In artikel 10, lid 2, van de landbouwovereenkomst van de WTO worden exportkredieten en -garanties weliswaar ondubbelzinnig als exportsubsidies bestempeld, maar er worden geen regels vastgelegd. Tijdens de tenuitvoerleggingsfase van de Uruguay-ronde had hierover een akkoord moeten worden bereikt, maar dat is niet gelukt. In de komende handelsronde mogen er geen nieuwe beperkingen voor exportsteun worden afgesproken zonder dat er tegelijkertijd regels voor exportkredieten en -garanties worden overeengekomen. Aangezien ook in de toekomst de wereldmarktprijzen in de regel onder de prijzen zullen liggen die er op de interne markt van de EU gelden, mogen er geen overeenkomsten over de beëindiging van exportsubsidies worden gesloten.

#### 7.7. Doelgerichte rechtstreekse steun

7.7.1. De multifunctionele Europese landbouw moet diensten verlenen die vroeger min of meer naar tevredenheid werden doorberekend in de producentenprijzen. Dit is echter steeds minder het geval, zodat de landbouwers voor hun inkomen steeds afhankelijker worden van rechtstreekse steun. Deze steun heeft weliswaar een belangrijke functie, maar zou alleen maar aanvullend van aard mogen zijn; de landbouwer is immers een ondernemer die voor de markt produceert en die het leeuwendeel van zijn inkomen derhalve via de afzet van zijn producten op de markt moet verwerven.

7.7.2. Met de GLB-hervorming van 1992 werd een belangrijke stap gezet op weg naar afbouw van de rechtstreekse steun; dit proces wordt nu in versterkte mate voortgezet. Voor de landbouwers en niet in de laatste plaats ook voor hun zelfbeeld is het van fundamenteel belang dat deze steun niet permanent het onderwerp vormt van politieke discussie, dat duidelijk is waarvoor de steun wordt uitgekeerd en dat de steunbetalingen voor de langere termijn zijn veiliggesteld.

<sup>(1)</sup> PB C 101 van 12.4.1999, blz. 43.



7.7.3. Het Comité is uitdrukkelijk voorstander van het beginsel dat rechtstreekse steun doelgericht wordt verleend en vindt dat de toekomst van dit steeds belangrijker wordende GLB-instrument moet worden verzekerd. Daartoe moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

- rechtstreekse steun als vergoeding voor het leveren van diensten waarvoor geen marktprijzen gelden;
- rechtstreekse steun om prijsverlagingen op te vangen, voor zover er hiervoor gegronde redenen bestaan;
- rechtstreekse steun ter compensatie van permanente, onoverkomelijke natuurlijke handicaps.

Daar bij de hervorming in het kader van Agenda 2000 gedeeltelijk afstand is genomen van dit beginsel, moet volgens het Comité in ieder geval op langere termijn voor negatieve effecten worden gevreesd.

7.7.4. Voor het algemene draagvlak acht het Comité het noodzakelijk dat duidelijk wordt aangegeven waarvoor de rechtstreekse steun is bedoeld. Als de voorwaarden om voor rechtstreekse steun in aanmerking te komen echter steeds strenger worden en het aantal landbouwers dat eraan kan voldoen afneemt, moet de vraag worden gesteld of de oorspronkelijke doelstellingen nog wel kunnen worden verwezenlijkt.

Het kan zeker niet de bedoeling zijn dat het door te strenge voorschriften moeilijker wordt om aanpassingsproblemen te overwinnen en de internationale concurrentiepositie te verbeteren. Voorts moet er bij rechtstreekse steunbetalingen, net als bij andere steunmaatregelen, op gelet worden dat de administratie zo efficiënt mogelijk verloopt en dat rompslomp wordt vermeden.

7.7.5. Toetssteen voor de Gemeenschap zal zijn in hoeverre zij er tijdens de komende WTO-handelsronde in slaagt de doorgevoerde GLB-hervorming te verdedigen. De Commissie heeft herhaaldelijk verzekerd dat de nieuwe of gewijzigde marktordeningspremies in overeenstemming zijn met de „Blue box”-verplichtingen en dat er nadrukkelijk op zal worden aangedrongen dat zij ook op langere termijn worden veiliggesteld. Het Comité acht deze veiligstelling absoluut noodzakelijk, omdat de met de „blauwe maatregelen” bewandelde weg van het sturen van het aanbod zijn waarde heeft bewezen. Ook de „Green box” moet worden veiliggesteld, omdat de „groene maatregelen” aan belang hebben gewonnen, de handel slechts in geringe mate beïnvloeden en onmisbaar zijn als instrument om bepaalde door de landbouw geleverde diensten te vergoeden.

7.7.6. Doordat het GLB er sinds 1992 meer op gericht is, de uitgaven voor prijsondersteuning terug te dringen en ter compensatie daarvan de rechtstreekse steun op te voeren, worden de inkomens van de landbouwers steeds afhankelijker van de budgettaire speelruimte. Het Comité benadrukt dat de financiële basis voor de rechtstreekse steunbetalingen op langere termijn gewaarborgd moet zijn om de landbouwers de nodige zekerheid te verschaffen.

## 7.8. Het plattelandontwikkelingsbeleid

7.8.1. Een belangrijke rol is weggelegd voor de maatregelen in het kader van een geïntegreerd plattelandontwikkelingsbeleid, de tweede pijler van het GLB. Het gaat er hierbij in wezen om dat de thans geldende begeleidende maatregelen (milieuprogramma en bosbouw), de landbouwstructuurmaatregelen (huidige doelstelling 5a) en de tot op heden voor specifieke doeleinden bestemde ontwikkelingsprogramma's worden samengebracht.

7.8.2. Het Comité vindt dit belangrijk, omdat de programmadoelelstelling — meer werk maken van een geïntegreerd plattelandontwikkelingsbeleid, met speciale aandacht voor de landbouw — zo beter kan worden verwezenlijkt. Wel zij erop gewezen dat het plattelandontwikkelingsbeleid weliswaar onmisbaar is, maar niet in de plaats mag komen van de klassieke instrumenten van het GLB. Het Comité vindt het jammer dat het geplande budget de hoogte van de huidige kosten niet overstijgt. Om de verplichtingen na te komen, met name die welke voortvloeien uit de noodzaak het multifunctionele karakter van de landbouw in alle EU-regio's te bewaren, dient het budget te worden opgetrokken.

7.8.3. Door de toenemende concurrentie moet de marktpositie van de landbouwers worden verbeterd en moeten vooral ook de bedrijven die zich met afzet en verwerking bezighouden concurrerend zijn; in dit verband dienen coöperaties een cruciale rol te spelen. De desbetreffende steunmaatregelen die in de verordening over plattelandontwikkeling zijn opgenomen, vervullen een belangrijke functie. Het Comité rekent erop dat deze verordening doelgericht en doeltreffend ten uitvoer wordt gelegd en is daarnaast van mening dat doelgerichte afzetmaatregelen een goed uitgangspunt vormen om de positie op de interne markt en op de markt van niet-EU-landen te verstevigen. Beoogd moet worden de boeren in staat te stellen voor meer toegevoegde waarde te zorgen en hulpbronnen die in de regio zelf aanwezig zijn meer te benutten, teneinde de economische levensvatbaarheid van landelijke gebieden duurzaam te verbeteren.

7.8.4. Als onderdeel van de GLB-hervorming zal de belangrijke regeling inzake de compenserende vergoeding voor landbouwers in regio's met bepaalde handicaps verder worden ontwikkeld. Dit instrument draagt er wezenlijk toe bij dat landbouwgronden in deze regio's geëxploiteerd blijven worden. Deze vorm van rechtstreekse steun, die zijn waarde heeft bewezen en op zich niet ter discussie staat, is als compensatie voor permanente natuurlijke handicaps bedoeld. Het Comité zou graag zien dat dit beginsel overeind blijft en dat de vergoeding niet aan andere GLB-doelstellingen wordt gekoppeld.

7.8.5. Voor de instandhouding van een landbouw die zich over het gehele grondgebied van kansarme regio's uitstrekt en van het multifunctionele karakter van de landbouwbedrijven in deze regio's, is naar het oordeel van het Comité ook de productiefunctie noodzakelijk. Het is daarom voorstander van specifieke maatregelen waarmee ervoor gezorgd kan worden, de productie ook onder moeilijke omstandigheden in stand te houden. Dat geldt in het bijzonder voor landbouwsectoren waarvoor nauwelijks alternatieven bestaan, zoals de melkproductie en de rundvee- en schapehouderij in bepaalde regio's.

### 7.9. *Aanvullende of alternatieve inkomens- en werkgelegenheidsmogelijkheden voor landbouwers*

7.9.1. Het is geen nieuw verschijnsel dat landbouwers door diversifiëring van hun activiteiten uit verschillende bronnen inkomsten verwerven. In sommige lidstaten heeft dit vanwege de bestaande structuren en productieomstandigheden een hoge vlucht genomen. De daling van de inkomsten uit landbouwactiviteiten in een groot aantal bedrijven, maar ook persoonlijke inkomensverwachtingen zijn voor landbouwers dikwijls redenen om aanvullende inkomensmogelijkheden te zoeken.

7.9.2. Aanvullende inkomensmogelijkheden kunnen bijdragen tot de economische consolidering van landbouwbedrijven. Plattelandsontwikkelingsprogramma's moeten onder meer gericht zijn op de werkgelegenheid in het algemeen en op het scheppen van aanvullende inkomens- en werkgelegenheidsmogelijkheden voor landbouwers en hun gezinnen. Het Comité steunt deze aanpak, maar zou terwille van een doeltreffende tenuitvoerlegging graag zien dat een eind wordt gemaakt aan discriminerende wettelijke beperkingen en obstakels, omdat met financiële steun alleen de gestelde doelen niet verwezenlijkt kunnen worden.

### 7.10. *Duurzame grondstoffen: een uitdaging*

7.10.1. Naast de voorziening met voedingsmiddelen is ook de levering van energie en grondstoffen sinds mensenheugenis een belangrijke taak van land- en bosbouw. Biomassa als duurzame grondstof wordt weer steeds belangrijker. De landbouwers zijn in staat om biomassa als grondstof in aanzienlijk grotere hoeveelheden te produceren. Opvoering van de productie van biomassa moet niet alleen gezien worden als een onderdeel van het multifunctionele karakter van de Europese landbouw, maar kan tevens een belangrijke bijdrage leveren tot het milieu, tot de werkgelegenheid en vooral tot de consolidering van het Europese landbouwmodel.

7.10.2. Biomassa wordt in bepaalde industrietakken steeds meer als alternatieve grondstof gebruikt. Het gaat hier om verscheidene grondstoffen op plantaardige basis, die in de chemische industrie worden gebruikt, bijvoorbeeld als substituten bij wasmiddelen en drukinkt, of plantenvezels bij de bouw van voertuigen. Gezien de bestaande problemen in de afvalverwerking moet bijzonder belang worden gehecht aan een groter gebruik van zetmeel als grondstof voor de verpakingsindustrie. Het Comité vindt dit een zeer positieve ontwikkeling en is derhalve voorstander van doelgerichte steunmaatregelen waarbij milieu-aspecten in acht worden genomen.

7.10.3. Met het protocol van Kyoto<sup>(1)</sup> heeft de EU zich ertoe verbonden de broeikasgassenuitstoot in de periode 2008-2012 met 8 % terug te dringen ten opzichte van het niveau in 1990. In dit verband wordt in het Witboek van de Commissie „Energie voor de toekomst: hernieuwbare energiebronnen”<sup>(2)</sup> voorgesteld dat het aandeel van het gebruik van duurzame energiebronnen wordt verdubbeld, namelijk van 6 % naar 12 % in 2010. Biomassa speelt daarbij een voorname rol.

(1) Protocol van Kyoto bij de Kaderovereenkomst van de Verenigde Naties over klimaatveranderingen, 11.12.1997.

(2) COM(97) 599 def. van 26.11.1997, „Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen — Witboek voor een communautaire strategie en een actieplan”.

7.10.4. Een groter aandeel van biomassa in de energievoorziening is niet alleen voor het milieu van belang, maar ook voor de werkgelegenheid. In het Witboek van de Commissie [en met name in de TERES II-studie<sup>(3)</sup>] wordt ervan uitgegaan dat hiermee op middellange termijn tot 2010 (netto) 500 000 arbeidsplaatsen kunnen worden geschapen.

7.10.5. Het Comité zou graag zien dat er naast voldoende financiële steun voor biomassa als duurzame grondstof ook passende regelgeving komt om het gebruik van biomassa (voor energie- of andere doeleinden) te vergemakkelijken. Hierbij valt te denken aan:

- verbetering van de concurrentiepositie van duurzame energiebronnen ten opzichte van fossiele energiebronnen, zoals in sommige lidstaten via belastingmaatregelen gebeurt;
- een EU-regeling inzake het gebruik van biobrandstoffen, met inachtneming van economische en milieu-aspecten;
- bevordering van een groter gebruik van stroom en warmte uit de duurzame energiebron biomassa;
- opheffing van de in de Blair House-overeenkomst vastgelegde beperkingen voor oliehoudende zaden;
- het uit de weg ruimen van administratieve belemmeringen voor de teelt van akkerbouwgewassen voor non-food-doeleinden.

Het Comité vindt dat er meer onderzoek moet worden verricht, teneinde biomassa ten opzichte van fossiele grondstoffen concurrerender te maken en nieuwe mogelijkheden te ontwikkelen voor het gebruik ervan, bijvoorbeeld in de chemische industrie of bij de bouw van voertuigen.

## 8. **Conclusies**

8.1. Het Europese landbouwmodel is onderdeel van de eigen weg die de Europese landen al tientallen jaren geleden op sociaal en economisch gebied hebben ingeslagen. De Europese landbouw, die door gezinsbedrijven gekenmerkt wordt, die in economisch, sociaal en milieu-opzicht het duurzaamheidsbeginsel hoog in het vaandel heeft staan, die in staat is de diensten te verlenen die door de samenleving verwacht worden, en die kortom multifunctioneel is, kan een politieke voorbeeldfunctie vervullen.

8.2. Het Comité is zich ervan bewust hoe belangrijk het is dat de Europese Commissie, de regeringen van de lidstaten en Europese landbouworganisaties expliciet te kennen hebben gegeven dat zij achter het Europese landbouwmodel staan. Maar hoe belangrijk dit ook is, er mag niet worden vergeten dat het uiteindelijk gaat om de vraag in hoeverre het concrete beleid met dit model in overeenstemming is.

8.3. De instandhouding van het Europese landbouwmodel staat niet in tegenspraak met de noodzaak dat de landbouwers zich aan de voortdurende veranderende economische randvoorwaarden aanpassen, dat de landbouwbedrijven concurrerend zijn en dat de productie is afgestemd op de verlangens van de markt.

(3) TERES II, Europese Commissie, 1997.

8.4. Het volgende moet echter buiten kijf staan: het Europese landbouwmodel is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de multifunctionaliteit van de landbouw zoals die door de samenleving verwacht wordt, ook in de toekomst behouden wordt. Met een landbouw die eenzijdig op het internationale concurrentievermogen is gericht, kan niet aan de verwachtingen worden voldaan.

8.5. Volgens het Comité is „een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel” noodzakelijk om de voorbeeldfunctie van het algemeen wenselijk geachte landbouwmodel door middel van concrete politieke maatregelen te versterken. De multifunctionele landbouw moet ook bij een steeds groter wordende concurrentiedruk zijn verschillende diensten aan de samenleving kunnen blijven leveren.

8.6. Een belangrijk onderdeel van het Europese landbouwmodel is een goed functionerende en concurrerende landbouw. Het Comité gaat ervan uit dat in de toekomst nog meer van de landbouwers zal worden verwacht dat zij gebruik maken van de bestaande mogelijkheden om het concurrentievermogen te verbeteren, marktkansen te benutten en het inkomen aan te vullen, waarbij eigen initiatief voldoende moet worden aangemoedigd. Voor de verbetering van de efficiency is echter ook de technische vooruitgang nodig. Het Comité acht een passende vergoeding evenwel gerechtvaardigd en noodzakelijk indien beperkingen die verband houden met milieu-eisen, ethische overwegingen of de verwachtingen van de samenleving tot gevolg hebben dat er voor de landbouwbedrijven concurrentienadelen ontstaan die niet via hogere prijzen kunnen worden gecompenseerd.

8.7. Met de huidige eisen die er in de EU-lidstaten aan de productie worden gesteld, is een multifunctionele landbouw onder wereldmarktvoorwaarden niet mogelijk. Marktordeningen, doelgerichte rechtstreekse steun, landbouwstructuurmaatregelen en steunprogramma's voor landelijke gebieden zijn onmisbaar. Geleverde diensten moeten op tegenprestaties kunnen rekenen.

8.8. De Europese landbouw moet op de productie gericht blijven en goede en kwalitatief onberispelijke voedingsmiddelen kunnen aanbieden. Hij vervult een steeds belangrijkere rol als leverancier van grondstoffen voor non-food-doeleinden, moet milieuvriendelijk en duurzaam produceren en tevens in staat zijn de diensten te leveren die de samenleving van hem verwacht. De Europese landbouw moet voor zichzelf andere eisen stellen dan bijvoorbeeld de Noord-Amerikaanse, en opereert in een relatief dure omgeving. Een en ander betekent dat een adequate bescherming aan de buitengrenzen ook in de toekomst noodzakelijk is en dat ook andere belangrijke elementen van marktordeningen niet gemist kunnen worden.

Zegt men „ja” tegen het Europese landbouwmodel, dan mag tijdens de komende WTO-handelsronde niet getornd worden aan de belangrijke onderdelen van het GLB. Het volgende zou een belangrijk uitgangspunt moeten zijn: alleen naarmate er op het vlak van bindende regels inzake eerlijke concurrentievoorwaarden voor de internationale handel in landbouwproducten vooruitgang wordt geboekt, is ook een verdere liberalisering van de internationale handel te verdedigen.

Brussel, 21 oktober 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

---

## Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De gevolgen van de totstandbrenging van de EMU voor de economische en sociale cohesie”

(1999/C 368/22)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn Reglement van Orde op 25 februari 1999 besloten om een advies op te stellen over het onderwerp „De gevolgen van de totstandbrenging van de EMU voor de economische en sociale cohesie”.

De Afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 september 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Dock.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 367e Zitting op 20 en 21 oktober 1999 (vergadering van 21 oktober) het volgende advies uitgebracht dat met 101 stemmen vóór, 7 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen werd goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Sinds 1 januari 1999 wordt door elf lidstaten een monetaire unie gevormd. Dat is een goede zaak, het resultaat van een convergentieproces dat al enkele jaren aan de gang is. Om op tijd klaar te zijn voor de EMU, hebben de meeste lidstaten alles in het werk gesteld om hun zaakjes op orde te hebben, met name hun overheidsfinanciën.

1.2. De euro is geen doel op zich. Het is een waardevol instrument dat de lidstaten in staat stelt de interne markt meer diepgang te geven en een samenhangend monetair beleid te voeren. De gemeenschappelijke munt moet worden gebruikt om Europa krachtiger te maken en de onderlinge solidariteit te vergroten.

1.3. De gemeenschappelijke munt is geen zaak die alleen specialisten aangaat. Het wordt steeds meer een kwestie waar alle burgers van de Europese Unie belang bij hebben. Het succes van de euro zal door de burgers worden beoordeeld aan de hand van een aantal zeer concrete criteria.

1.3.1. Het instrument euro zal nog meer worden gewaardeerd als blijkt dat het banen heeft helpen creëren en de welvaart in alle landen en regio's van de Unie heeft helpen vergroten.

1.4. Volgens artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft „de Gemeenschap tot taak, door het instellen van (...) een economische en monetaire unie, het bevorderen van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, (...), een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, (...) de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de Lidstaten”.

1.4.1. Het zijn alle beleidsonderdelen van de Unie tezamen die het doel van meer economische en sociale samenhang dichterbij moeten brengen.

1.5. Het is gevaarlijk om pas enkele maanden na de start van de derde fase van de economische en monetaire unie reeds een oordeel te willen vellen over de gevolgen van de EMU voor de cohesie. Toch kan na deze korte periode al worden geconcludeerd dat het effect van de EMU in de meeste lidstaten reeds vóór 1 januari 1999 te merken was.

### 2. De cohesie in de Europese Unie

2.1. In artikel 158 van het EG-Verdrag wordt de versterking van de economische en sociale samenhang omschreven als „de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden.”

2.2. Om de balans op te maken van de vooruitgang die is geboekt bij de verwezenlijking van de economische en sociale samenhang, heeft de Commissie in november 1996 haar „Eerste verslag over de samenhang” gepresenteerd, waarover het Comité advies heeft uitgebracht<sup>(1)</sup>. Meer recente gegevens over de vorderingen op het gebied van de samenhang zijn te vinden in het „Zesde periodieke verslag over de sociale en economische situatie en ontwikkeling van de regio's van de Europese Unie”<sup>(2)</sup>.

2.3. Indien de samenhang wordt beoordeeld aan de hand van de ontwikkeling van de situatie in de regio's, ontstaat een genuanceerder beeld. De ontwikkeling van het nationale gemiddelde kan in feite verhullen dat er op kleinere schaal vaak zeer grote verschillen bestaan.

2.4. Gaat de samenhang erop vooruit? Volgens de statistische gegevens in de verslagen van de Commissie kan hierop niet volmondig „ja” worden geantwoord.

2.4.1. Twee invalshoeken verdienen bijzondere aandacht: die van het BBP per hoofd van de bevolking en die van de werkloosheid.

2.5. Wat het BBP per hoofd van de bevolking betreft, constateert de Commissie dat er een inhaalmanoeuvre heeft plaatsgevonden. In de periode 1986-1996 is het BBP per inwoner van de 25 armste regio's gestegen van 52 naar 59 % van het gemiddelde in de Unie.

2.5.1. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, is enige relativisering op zijn plaats. De vooruitgang is bijvoorbeeld veel groter in bepaalde regio's — zoals in de hoofdsteden van de cohesielanden. De plattelandsregio's van deze landen doen er veel langer over om de achterstand in te halen.

<sup>(1)</sup> PB C 206 van 7.7.1997.

<sup>(2)</sup> PB C 329 van 17.11.1999.



2.5.2. Een ander verontrustend feit is dat de regionale verschillen, gemeten in BBP per capita, binnen de lidstaten veelal toenemen.

2.6. Wat de werkloosheid betreft ziet het plaatje er somber uit. Het hoge werkloosheidsgemiddelde in de Unie blijft een droevig feit: ongeveer 10 % (volgens de definitie van de ILO).

2.6.1. Dit gemiddelde is het resultaat van uitersten. Sommige regio's hebben niet of nauwelijks last van werkloosheid. De 25 regio's waar de werkloosheid het laagste ligt, hebben de afgelopen tien jaar vrijwel geen stijging van het tekort aan werkgelegenheid gekend. De werkloosheid bleef er met ongeveer 4 % stabiel.

2.6.2. In andere regio's, daarentegen, bereikt de werkloosheid een onaanvaardbaar peil. In tien jaar tijd (1987-1997) is de werkloosheid in de 25 meest getroffen regio's zelfs nog aanzienlijk gestegen van 20,1 % naar 23,7 %.

2.7. De relatieve vooruitgang in termen van welvaart heeft slechts mondjesmaat effect gehad op de werkloosheid. Daarom kan moeilijk worden gezegd dat de samenhang tussen de regio's significant is toegenomen.

### 3. Het Europees werkgelegenheidspact moet slagen

3.1. De totstandbrenging van meer economische en sociale cohesie hangt nauw samen met de dynamiek van de economie. Ook zal het succes van de EMU in de ogen van de burgers grotendeels afhangen van de mate waarin de Unie in staat is een strategie van groei en werkgelegenheid te volgen. In dit opzicht is het zogeheten „Europees werkgelegenheidspact”, dat tijdens de Top van Keulen werd gelanceerd, van groot belang.

3.2. Het doel van het pact is de samenwerking tussen de verschillende economische en sociale partners te verbeteren om het economisch beleid op zowel macroeconomisch als structureel vlak beter te coördineren. Zoals het Comité in een recent advies<sup>(1)</sup> heeft beklemtoond, „zou een adequate mix van begrotingsbeleid, monetair beleid en inkomensbeleid gepaard moeten gaan met de arbeidsmarktmaatregelen waartoe in Luxemburg werd opgeroepen, aangevuld met het structuurprogramma waartoe in Cardiff de aanzet werd gegeven. Doel is een vertrouwensklimaat te creëren om consumptie en investeringen te stimuleren en daardoor een blijvend hoog werkgelegenheidsniveau te creëren.”

3.3. De plannen die in Keulen op tafel zijn gelegd, bestaan nog slechts op papier. Nu de uitvoering nog. Het Comité is van mening dat alle betrokken partijen — zowel de

regeringsleiders en staatshoofden als de sociale partners en de Europese Centrale Bank — alles in het werk moeten stellen om op grond van hun respectieve verantwoordelijkheden elk hun bijdrage te leveren aan de succesvolle verwezenlijking van de drie belangrijke doelstellingen die zijn samengebracht in het „Europees werkgelegenheidspact”. Het gaat hier om maatregelen ten behoeve van de arbeidsmarkt (Top van Luxemburg), de hervorming van de markten voor goederen, diensten en kapitaal (Top van Cardiff) en macroeconomische maatregelen (Top van Keulen).

3.4. Het Comité beklemtoont nogmaals dat deze drie strategieën onderling nauw samenhangen. Pogingen om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, zijn tevergeefs indien de groei te zwak is om banen te kunnen scheppen. Ook het omgekeerde is waar. Hetzelfde geldt voor de hervorming van de markten voor goederen, diensten en kapitaal.

3.5. Evenals in vorige adviezen dringt het Comité ook nu weer aan op maatregelen in alle lidstaten om, met name met het oog op de vergrijzing, de werking van de sociale-zekerheidsstelsels (pensioenen, gezondheidszorg ...) te moderniseren, zowel op het vlak van de financiering als van de uitkeringen, ten einde de cruciale rol ervan in het Europese sociale model te beschermen.

### 4. Mogelijke gevolgen van de EMU voor de lidstaten

4.1. De derde fase van de EMU is pas enkele maanden geleden ingegaan. De vele gevolgen van de monetaire eenwording zijn dus nog weinig zichtbaar. Er wordt een reeks veranderingen verwacht, waarvan enkele al zijn waar te nemen.

4.2. De monetaire eenwording ligt in het verlengde van de wens om in Europa één grote markt te creëren. Door het verdwijnen van de verschillende nationale munten kunnen de grenzen tussen de verschillende lidstaten nog een beetje meer worden uitgevlakt. Op deze manier leidt de monetaire eenwording tot scherpere concurrentie binnen de Unie, met name omdat de prijzen gemakkelijker te vergelijken zijn. Bedrijven, die toch al de hete adem van de interne markt in hun nek voelden, worden nóg meer aangemoedigd tot actie (grensoverschrijdende samenwerking, fusies, ...).

4.2.1. Scherpere concurrentie kan gunstig uitpakken als hierdoor een verbetering van kwaliteit en productiviteit kan worden bevorderd. Wat echter vermeden moet worden, is dat de lidstaten qua concurrentie tegen elkaar gaan opbieden op gebieden als milieu, belastingheffing en arbeidsvoorwaarden kan in dat verband concurrentie plaatsvinden. Met de komst van de monetaire unie zijn zaken als harmonisering of coördinatie dan ook aan de orde van de dag. Daarbij valt met name te denken aan actuele dossiers als belasting op spaartegoeden of vennootschapsbelasting.

(1) PB C 209 van 22.7.1999.

4.2.2. De scherpere concurrentie zal zeker een stijging van de productiviteit te zien geven, welke stijging in theorie een van de pijlers onder economische groei en toename van de welvaart is. Men kan zich tegelijkertijd afvragen of deze stijging van de productiviteit in Europa geen banenverlies oplevert. Dat gevaar bestaat inderdaad. Maar indien de spelers op het Europese toneel erin slagen de verschillende economische beleidsonderdelen te coördineren, zou e.e.a. in een adequate stijging van de vraag kunnen resulteren. Dan kan het nettore-sultaat voor de werkgelegenheid positief zijn. Productiviteits-stijgingen in bepaalde sectoren kunnen tot prijsdalingen leiden die op hun beurt de vraag naar een breed scala van goederen en diensten stimuleren. Nogmaals, de oplossing lijkt dus te liggen in het welslagen van het „Europees werkgelegenheids-pact”, dat in het vorige hoofdstuk werd besproken.

4.3. In een monetaire unie kunnen per definitie geen wisselkoersschommelingen meer optreden door met name speculatieve aanvallen. Sommige landen van de Unie hebben hieronder in het begin van de jaren negentig te lijden gehad. Het gehele continent heeft destijds te maken gehad met concurrentievervalsingen, met als gevolg minder goede resul-taten inzake werkgelegenheid en groei.

4.3.1. Het verheugt het Comité dan ook dat de landen van de eurozone bestand waren tegen de schokken op de wisselmarkten in 1998. Dat is een fundamentele verworvenheid en een positief punt dat op het conto van de euro kan worden bijgeschreven.

4.3.2. De president van de EIB, de heer Duisenberg, heeft tijdens zijn recente ontmoeting met vertegenwoordigers van het ESC beklemtoond dat de euro vooral een inter-stabiliteitsfactor moet zijn.

4.4. Het is riskant boude uitspraken te doen omtrent de ontwikkeling van de rentetarieven in de eurozone. Eén zaak mag echter niet onopgemerkt blijven: het feit dat de wissel-koersrisico's in de eurozone tot het verleden behoren, oefent een positieve invloed uit op de overheidsfinanciën. Vóór de invoering van de gemeenschappelijke munt leidde de vrees voor devaluatie er in feite toe dat de financiële markten aan bepaalde landen een speciale risicopremie voor staatsleningen gingen doorberekenen. Nu het wisselkoersrisico verdwenen is, kunnen deze landen tegen een lager tarief geld lenen. Ceteris paribus zullen de rentelasten minder zwaar doorwegen en bij ongewijzigd beleid zal het begrotingssaldo automatisch een verbetering te zien geven. Met name de landen met een zware schuldenlast hebben een niet te verwaarlozen voordeel bij het wegvallen van de risicopremie in verband met mogelijke koersschommelingen.

4.5. Naarmate 1 januari 2002 dichterbij komt, wordt bij transacties steeds vaker gebruik gemaakt van de euro. In de eurozone zullen dus geleidelijk steeds minder wisseltransacties plaatsvinden. Zo kunnen de economische actoren (ondernemingen, consumenten) flink op hun transactiekosten besparen. De Commissie raamt die besparingen voor grote landen op 0,5 % van het BBP. Voor kleine landen kan dat zelfs 1 % zijn.

4.5.1. Deze besparing op transactiekosten levert een soms niet te verwaarlozen bijdrage tot de verbetering van het concurrentievermogen van Europese ondernemingen.

4.5.2. Een ander positief aspect van de euro is dat deze Europese munt steeds meer een internationale referentievaluta wordt naast de dollar en de yen. Een eerste aanwijzing hiervan is het aantal obligatie-emissies in euro. Beschikken over een munt die internationaal meetelt, heeft tal van voordelen. Eén daarvan is ongetwijfeld een betere bescherming tegen de effecten van koersschommelingen van andere valuta's.

4.6. Behalve de positieve effecten die de invoering van de euro heeft of belooft, dwingt deze munt de deelnemende landen ook tot een andere houding. Nu de Europese Unie over een gemeenschappelijke munt beschikt, is het van essentieel belang dat zij zich ook tot een economische en politieke unie ontwikkelt. Aan deze ontwikkeling zijn diverse aspecten verbonden, waarvan sommige reeds in andere adviezen van het Comité<sup>(1)</sup> zijn besproken: coördinatie van het economisch beleid en budgettaire consequenties daarvan, fiscaal beleid enz.

4.6.1. In het onderhavige advies wil het Comité met name twee aspecten belichten: het begrotingsbeleid en de inkomenspolitiek.

4.7. Op begrotingsvlak is het van fundamenteel belang dat de deelnemende landen de bepalingen van het „Stabiliteits- en groeipact” respecteren. Diverse lidstaten hebben hun over-heidsfinanciën nog niet volledig op orde. Het doel is dat alle landen van de Unie over voldoende financiële armsglag beschikken om, in geval van een neergaande conjunctuur, de klappen op te vangen.

4.8. De inkomenspolitiek is een ander aspect van de monetaire unie. Het is niet langer mogelijk een verschil in concurrentiepositie te compenseren door middel van een devaluatie. Er rust dus een zware last op de schouders van de sociale partners die over de loonontwikkeling moeten onderhandelen.

4.8.1. In een vorig advies<sup>(2)</sup> verklaarde het Comité dat de sociaal-economische organisaties er op dienen toe te zien dat voldoende coördinatie bestaat tussen de verschillende niveaus en plaatsen waarop cao-onderhandelingen plaatsvinden. De sociale partners kunnen een bijdrage leveren aan een groei- en werkgelegenheidsstrategie en tegelijkertijd te voorkomen dat inflatoire spanningen toenemen.

## 5. Lokalisering van investeringen in de EMU

5.1. Wáár op het Europese grondgebied wordt geïnvesteerd, zal zeer zeker worden beïnvloed door de monetaire eenwor-ding. Eén element is al duidelijk: directe buitenlandse investe-ringen in de eurozone hebben niet meer te maken met de instabiliteit van de wisselkoersen van de deelnemende landen. Zo wordt investeren een stuk veiliger.

(1) Zie met name de adviezen over „Het economisch jaarverslag 1999”, (PB C 209 van 22.7.1999) en over „Het fiscaal beleid”, (in voorbereiding).

(2) PB C 40 van 15.2.1999.

5.2. In talloze wetenschappelijke studies is getracht een verklaring te geven voor de lokalisering van investeringen. In het onderhavige advies wordt geenszins beoogd de resultaten van deze studies in twijfel te trekken. Het Comité wil er enkel op wijzen dat Europa er niet verstandig aan doet de concurrentiestrijd aan te gaan met de lagelonenlanden op het punt van hun comparatieve voordelen. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er andere factoren zijn die beslissend zijn voor het aantrekken van investeringen die een hoge toegevoegde waarde opleveren. Ook de dynamiek van de onderzoekssector, de *know how*, de kennis en vaardigheden van de beroepsbevolking en het sociale klimaat zijn belangrijke elementen.

5.2.1. Om de welvaart in de gehele Unie op peil te houden moet Europa haar strategie vooral toespitsen op kwaliteit van haar producten en hoge arbeidsproductiviteit.

5.3. Naast particuliere investeringen zijn ook investeringen van de overheid belangrijk om een harmonieuze ontwikkeling van alle regio's in de Europese Unie veilig te stellen.

5.3.1. Uit een recent verslag van de Commissie<sup>(1)</sup> is gebleken dat de overheidsinvesteringen van 3 % van het BBP aan het begin van de jaren negentig zijn gedaald tot iets meer dan 2 % vandaag de dag. Eén van de belangrijkste oorzaken hiervan is het feit dat aan het criterium overheidstekort moest worden voldaan. De tweede oorzaak is de privatisering van een reeks diensten en de overheveling naar de privésector van daarmee verwante investeringen.

5.3.2. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de regionale ontwikkeling, met name voor de investeringen in nieuwe technologie, die van essentieel belang zijn. Bovendien is het essentieel erop toe te zien dat privatisering niet tot desinvesteringen in de minder ontwikkelde regio's leidt uit rendementsoverwegingen. Dit aspect dient in de toekomst de nodige aandacht te krijgen.

5.3.3. In de financiële vooruitzichten, die werden goedgekeurd tijdens de Europese Top van maart 1999 in Berlijn, wordt ervan uitgegaan dat de Unie op regionaal vlak een stapje terug doet. De investeringen van de nationale overheid in eigen, minder ontwikkelde regio's zullen derhalve een grotere rol gaan spelen. Het Comité dringt erop aan dat met een zeer kritisch oog wordt gekeken naar de mate waarin de bepalingen van het „Stabiliteits- en groeipact” worden nageleefd.

5.3.4. Wat in het verleden is gebeurd, is absoluut niet voor herhaling vatbaar. Het zou namelijk catastrofaal zijn voor de economische en sociale samenhang indien in het geval van een crisis of schok het eerst zou worden bezuinigd op de overheidsinvesteringen, zoals het geval was tijdens de overgang naar de derde fase van de economische en monetaire unie en zoals dat doorgaans het geval is bij een ingrijpende begrotingsaanpassing.

## 6. Asymetrische schokken: een gevaar voor de cohesie

6.1. Een klassiek probleem in een monetaire unie is het vermogen op een asymetrische schok te reageren, dit wil zeggen een onvoorziene gebeurtenis die directe of indirecte gevolgen heeft voor de sociaal-economische parameters: werkgelegenheid, productie, inflatie.

6.1.1. Het asymetrische zit hem in het feit dat de schok niet overal in de monetaire unie even zwaar is.

6.2. Het risico van een asymetrische schok kan aan de hand van velerlei factoren worden ingeschat.

6.3. Eén daarvan is de mate van openheid in de handel met derde landen. De handel met landen buiten de eurozone bedraagt slechts 13 % van het BBP van de eurolanden. Het gaat hierbij natuurlijk om een gemiddelde. In bepaalde landen ligt dit percentage ver boven dit gemiddelde. Hieruit blijkt echter dat conjunctuurbewegingen binnen de eurozone vooral en grotendeels worden bepaald door interne factoren.

6.4. Een tweede benadering bestaat in het volgen van de ontwikkeling van de conjuncturele bewegingen.

Tabel 1

### Correlatie tussen de groei van het BBP van ieder land en de groei in de eurozone<sup>(1)</sup>

	1977-1986	1987-1992	1992 (S2)-1996
Duitsland(*)	0,89	0,28	0,93
Frankrijk	0,72	0,85	0,99
Italië	0,93	0,65	0,92
Oostenrijk	0,65	0,71	0,85
België	0,51	0,92	0,97
Finland	0,17	0,68	0,88
Ierland	0,30	0,65	0,76
Nederland	0,76	0,60	0,89
Portugal	0,48	0,43	0,41
Spanje	0,21	0,62	0,94
Verenigd Koninkrijk	0,48	0,53	0,57
Denemarken	0,33	- 0,07	0,54
Griekenland	0,65	0,36	0,83
Zweden	0,27	0,61	0,90

(1) Het gaat hier om de correlatiecoëfficiënt van de groei van het BBP van ieder land ten opzichte van die van de 11 EMU-landen. Cijfers zijn gebaseerd op halfjaarlijkse gegevens.

(\*) De cijfers voor de periode 1987-1992 zijn beïnvloed door de Duitse eenwording.

Bron: OESO

(1) „Overheidsinvesteringen in het kader van de economische strategie”, COM(1998) 682 def. van 2 december 1998.

6.4.1. Uit de cijfers in deze tabel kan worden afgeleid dat de conjunctuurbewegingen van de landen in de eurozone parallel beginnen te lopen. Met andere woorden, de periodes van conjuncturele groei en vertraging vallen steeds meer samen. De conjunctuurbewegingen van de 11 eurolanden vertonen dus een toenemende symmetrie. Het valt te hopen dat deze trend zich in de toekomst voortzet. Dat hangt in grote mate af van de vooruitgang die wordt geboekt met de coördinatie van het economisch beleid.

6.4.2. Men moet oppassen met het interpreteren van dergelijke resultaten. Hieruit kan geenszins worden geconcludeerd dat het gevaar van een asymetrische schok niet aanwezig is, maar wél dat de risico's relativerend dienen te worden.

6.5. Uit recent economisch onderzoek is gebleken dat asymetrische schokken vaak een meer regionaal of pluriregionaal dan nationaal karakter hebben. Een beknopte analyse van de productiestructuur in de verschillende lidstaten wijst uit dat het productie- en/of dienstenapparaat van regio tot regio kan verschillen.

6.6. Volgens sommigen zou interregionale migratie een oplossing kunnen bieden in het geval van een specifieke schok of bij aanhoudende werkloosheid. Uit studies is gebleken dat verschillende elementen deze mobiliteit beperken, met name de kans op het vinden van woonruimte. Er zij echter op gewezen dat, in het geval van een tijdelijke schok, emigratie van een deel van de gekwalificeerde beroepsbevolking uit een regio een economische opleving op middellange termijn eerder belemmert dan bevordert.

6.7. Het Comité benadrukt dat de lidstaten de bepalingen van het „Stabiliteits- en groeipact” dienen te respecteren. Het is namelijk van essentieel belang dat de lidstaten hun overheidsfinanciën op orde hebben om een onverwachte schok te kunnen opvangen. In een dergelijk geval moet een land over de nodige financiële manoeuvreerruimte kunnen beschikken.

6.8. Daarnaast moet ook een beroep mogelijk zijn op de solidariteit tussen de landen van de EU, zoals uitdrukkelijk wordt bepaald in artikel 100, lid 2, van de Verdragen: „In geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat, die worden veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen, kan de Raad op voorstel van de Commissie, met eenparigheid van stemmen, onder bepaalde voorwaarden communautaire financiële bijstand aan de betrokken lidstaat verlenen.”

6.8.1. Het Comité is van mening dat de Europese Unie zich onverwijld moet beraden over de wijze waarop een asymetrische schok moet worden aangepakt. Diverse vooraanstaande Europese politici, waaronder de voorzitter van de Commissie, Romano Prodi, hebben deze kwestie reeds ter sprake gebracht. Ook het Europees Parlement heeft hierover een verslag opgesteld<sup>(1)</sup>. Het Comité betreurt dat deze problematiek tot dusver nog niet aan de orde is gekomen in de Ecofin-Raad. Het doel is een antwoord klaar te hebben voor het geval een bepaalde, niet helemaal uit te sluiten, gebeurtenis zich voordoet.

6.8.2. Zoals het Europees Parlement aangeeft, is het raadzaam van meet af aan over een juridisch kader te beschikken

zodat, ingeval van een schok, dáár in ieder geval geen tijd aan verloren gaat. Het Comité is tevens voorstander van een alarmsysteem aan de hand waarvan twee maal per jaar het risico van een asymetrische schok wordt geëvalueerd.

6.8.3. Via tijdelijke financiële ondersteuning kan een regio worden geholpen met het (opnieuw) aanbrengen van zijn groeipotentieel. Doel hiervan is niet een herverdeling tot stand te brengen maar een lidstaat te helpen de schok (nationaal of regionaal) te boven te komen. Het gaat hier om een soort verzekering.

6.8.4. Voor het financieren van een fonds dat ingeval van een asymetrische schok hulp kan bieden, kan volgens sommige waarnemers worden gedacht aan het inzetten van de buitengewone reserves van de nationale centrale banken. Dat is een mogelijkheid die nog moet worden onderzocht.

## 7. Conclusies

7.1. De invoering van de euro is van fundamenteel belang voor de opbouw van Europa. Europa beschikt thans over een waardevol instrument. De dynamiek die de totstandbrenging van de gemeenschappelijke munt teweeg heeft gebracht, moet absoluut worden vastgehouden. De euro is namelijk geen doel op zich, maar moet de brug slaan naar een sterker Europa, dat aan de fundamentele verwachtingen van de burger kan voldoen.

7.2. Enkele maanden na de start van de derde fase van de EMU laat de economische en sociale cohesie tussen de regio's van de Europese Unie nog heel wat te wensen over. Het verschil in welvaart tussen rijke en arme regio's neemt weliswaar af, maar dit heeft vooralsnog te weinig effect op de werkloosheid.

7.3. Het Comité vestigt veel hoop op de initiatieven in het kader van het „Europees werkgelegenheidspact”, dat door het Duitse voorzitterschap is gelanceerd. Via een actieve coördinatie tussen de strategie van Luxemburg (maatregelen ten behoeve van de arbeidsmarkt, de strategie van Cardiff (hervorming van de markten voor goederen, diensten en kapitaal) en de strategie van Keulen (macroeconomische maatregelen) kan de EMU worden ingezet om groei en werkgelegenheid te stimuleren. Voor het welslagen van deze plannen is het noodzakelijk dat alle partijen, met name de sociale partners, actief bij de uitvoering ervan worden betrokken.

7.4. De totstandbrenging van een economische en monetaire unie heeft verregaande gevolgen die nog niet allemaal zijn te overzien. De monetaire eenwording biedt nieuwe mogelijkheden: toename van de concurrentie, veiligheid van buitenlandse investeringen, verlaging van transactiekosten, verbetering van de interne stabiliteit, enz.

7.5. De monetaire eenwording maant de deelnemende landen ook tot meer discipline. Dat geldt met name voor het begrotingsbeleid. De sociale partners dragen de zware verantwoordelijkheid om te zorgen voor een adequate coördinatie van de loononderhandelingen zodat de vraag op peil wordt gehouden zonder dat de economie oververhit raakt en de inflatoire spanningen toenemen.

(1) PB C 98 van 9.4.1999.



7.6. Volgens het Comité is één van de gevaren die de cohesie in de EMU boven het hoofd hangen, het optreden van een asymetrische schok die een deel van de regio's in de Unie treft. Zowel de lidstaten afzonderlijk als de Europese

instellingen moeten zich op een dergelijk risico voorbereiden. Er zijn immers oplossingen. Het Comité dringt erop aan onverwijld instrumenten te ontwikkelen om de Unie voor te bereiden op een dergelijke schok.

Brussel, 21 oktober 1999.

*De voorzitter*  
*van het Economisch en Sociaal Comité*  
B. RANGONI MACHIAVELLI

---