

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I Mededelingen	
	
	II Voorbereidende besluiten	
	Economisch en Sociaal Comité	
	392e zitting van 17 en 18 juli 2002	
2002/C 241/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over Europees verbintenissenrecht” (COM(2001) 398 def.)	1
2002/C 241/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad houdende goedkeuring van een actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap („Douane 2007”)” (COM(2002) 26 def. — 2002/0029 (COD))	8
2002/C 241/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Onderzoeksbehoeften met het oog op de voorzieningszekerheid en -duurzaamheid van energie”	13

Prijs: 30,00 EUR



(Vervolg z.o.z.)

2002/C 241/04	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:</p> <ul style="list-style-type: none"> — het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim”, (COM(2001) 123 def. — 2001/0060 (COD)) — het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verrichting van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim”, — het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim”, en — het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het Europese luchtverkeersbeheernetwerk” (COM(2001) 564 def. — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD)) 	24
2002/C 241/05	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten” (COM(2001) 784 def. — 2001/0305 (COD))</p>	29
2002/C 241/06	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen die gebruik maken van luchthavens in de Gemeenschap” (COM(2002) 8 def. — 2002/0014 (COD))</p>	33
2002/C 241/07	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtvervoersysteem te verbeteren” (COM(2002) 54 def. — 2002/0038 (COD))</p>	37
2002/C 241/08	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de controle op hoogactieve ingekapselde radioactieve bronnen” (COM(2002) 130 def.)</p>	46
2002/C 241/09	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen” (COM(2001) 803 def. — 2002/0026 (ACC))</p>	50
2002/C 241/10	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2081/92 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen” (COM(2002) 139 def. — 2002/0066 (CNS))</p>	57



<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2002/C 241/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de grensoverschrijdende verplaatsing van genetisch gemodificeerde organismen” (COM(2002) 85 def. — 2002/0046 (COD))	62
2002/C 241/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 69/208/EEG betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen” (COM(2002) 232 def. — 2002/0105 (CNS))	64
2002/C 241/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De toekomst van het cohesiebeleid in het licht van de komende uitbreiding en de overschakeling op de kenniseconomie”	66
2002/C 241/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Vennootschapsbelasting” ...	75
2002/C 241/15	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair programma ter verbetering van het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt (Fiscalis 2007 programma)” (COM(2002) 10 def. — 2002/0015 (COD))	81
2002/C 241/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met betrekking tot de bijzondere regeling voor reisbureaus” (COM(2002) 64 def. — 2002/0041 (CNS))	83
2002/C 241/17	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De maatschappelijke integratie van gehandicapten”	89
2002/C 241/18	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 253/2000/EG tot vaststelling van de tweede fase van het communautaire actieprogramma op onderwijsgebied „Socrates” (COM(2002) 193 def. — 2002/0101 (COD))	97
2002/C 241/19	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie — Zich aanpassen aan de veranderingen in werk en samenleving: een nieuwe communautaire gezondheids- en veiligheidsstrategie 2002-2006” (COM(2002) 118 def.)	100
2002/C 241/20	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het scorebord voor de uitvoering van de agenda voor het sociaal beleid” (COM(2002) 89 def.)	104



<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2002/C 241/21	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging” (COM(2002) 225 def. — 1999/0258 (CNS))	108
2002/C 241/22	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De toetreding van Roemenië tot de Europese Unie”	110
2002/C 241/23	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Diensten van algemeen belang”	119
2002/C 241/24	<p>Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:</p> <ul style="list-style-type: none"> — het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot aanpassing van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in volgens de instemmingsprocedure goedgekeurde besluiten van de Raad”, — het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag goedgekeurde besluiten van het Europees Parlement en de Raad”, — het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot aanpassing van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in volgens de raadplegingsprocedure (gekwalficeerde meerderheid) goedgekeurde besluiten van de Raad”, en — het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot aanpassing van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in volgens de raadplegingsprocedure (unanimiteit) goedgekeurde besluiten van de Raad” <p>(COM(2001) 789 def. — 2001/0313 (AVC) — 2001/0314 (COD) — 2001/0315 (CNS) — 2001/0316 (CNS))</p>	128
2002/C 241/25	Advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake het „Groenboek over de herziening van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad” (COM(2001) 745 def.)	130
2002/C 241/26	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de toepassing van de wetgeving inzake de gezondheid en de veiligheid op het werk op zelfstandigen” (COM(2002) 166 def. — 2002/0079 (CNS))	139
2002/C 241/27	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwerpverordening van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op werkgelegenheidssteun”	143



<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2002/C 241/28	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking nr. 1254/96/EG tot opstelling van richtsnoeren voor trans-Europese netwerken in de energiesector” (COM(2001) 775 def. — 2001/0311 (COD))	146
2002/C 241/29	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De strategie ter versterking van de economische en sociale samenhang van de Europese Unie”	151
2002/C 241/30	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de regels inzake de deelneming van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan de uitvoering van het kaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom)” (COM(2001) 823 def./2 — 2001/0327 (CNS))	160
2002/C 241/31	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade” (COM(2002) 17 def. — 2002/0021 (COD))	162
2002/C 241/32	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Witboek — Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” (COM(2001) 370 def.)	168
2002/C 241/33	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De toetreding van Slovenië tot de Europese Unie”	175
2002/C 241/34	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Evaluatie van de strategie voor de interne markt — 2002: De beloften nakomen” (COM(2002) 171 def.)	180

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over Europees verbintenissenrecht”

(COM(2001) 398 def.)

(2002/C 241/01)

De Commissie heeft op 11 juli 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, 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 26 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Retureau.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 114 stemmen vóór, 3 tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Naar mondialiseringsrecht?

1.1. Het internationale handelsrecht moet worden gezien in het licht van de mondialisering van goederen- en dienstenuitwisselingen en strekt ertoe de betrekkingen tussen partijen bij internationale handels- of financiële transacties dan wel bij grensoverschrijdende verlening van diensten te regelen. Handelsovereenkomsten vallen onder dit recht en eventueel ook onder specifieke verdragen wanneer zij een of meer internationale elementen bevatten. Zo is het Verdrag van Rome⁽¹⁾ van 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, dat tevens conflictregels uniformeert, van toepassing in alle lidstaten.

1.2. Het internationale handelsrecht is nog onvolgroeid en vloeit voort uit initiatieven van een aantal landen, zoals in het kader van de Commissie van de Verenigde Naties voor internationaal handelsrecht (UNCITRAL) en uit particuliere initiatieven. Deze laatste zijn afkomstig van deelnemers aan de internationale handel, juristen, universitaire onderzoekers en andere deskundigen, die voorstellen doen voor analyses, oplossingen die bij de rechtsleer aansluiten, regels en beginselen op basis van vrijwilligheid en gedragscodes.

1.3. Er wordt intensief aan onderzoek gedaan op dit rechtsgebied, met name door het Internationaal instituut voor

de eenmaking van het privaatrecht (UNIDROIT) te Rome en op Europees niveau door een Commissie voor Europees verbintenissenrecht, die de laatste twee decennia een aantal principes en bepalingen heeft geformuleerd om eenheid te brengen in beginselen en rechtspraktijk van de lidstaten. Daarbij moet met name worden gedacht aan het „continentale” stelsel en het Angelsaksische common law stelsel. Verder heeft een commissie van deskundigen (waarvan sommigen ook lid van bovengenoemde Commissie zijn) op verzoek van het Europees Parlement een vergelijkende studie opgesteld van de nationale rechtsstelsels ten einde de aan de Europese stelsels gemeenschappelijke beginselen te identificeren.

1.4. De belangrijkste door juristencommissies of door beroepsorganisaties geformuleerde beginselen worden nog steeds op basis van vrijwilligheid toegepast. Zij zijn onderdeel van een soort aanvullende lex mercatoria, die rechters en partijen van pas kan komen. In Europa speelt echter het probleem dat de nationale rechter zich niet aan dergelijke „codes” gebonden acht bij het uitleggen van contractclausules, het zoeken naar de wil van partijen of het afdoen van geschillen, terwijl regels uit particuliere bronnen elders wel in acht kunnen worden genomen, zoals in het geval van het Verdrag van Mexico (CIDIP).

1.5. Er bestaat een zekere tegenstrijdigheid tussen enerzijds het beginsel van contractvrijheid en de vrijheid van partijen om het toepasselijke recht te kiezen en anderzijds de dwingende

(1) PB C 27 van 26.1.1998.

toepasselijkheid van het recht van het land van de rechter. Hierdoor wordt steeds vaker een beroep gedaan op particuliere scheidslieden. Hun uitspraken binden weliswaar, maar voor de gedwongen tenuitvoerlegging ervan dient men zich toch nog tot de nationale rechter te wenden, die als het ware *exequatur* verleent. Verder kan de nationale rechter de uitspraken van arbiters in bepaalde gevallen *ex post* toetsen (een soort cassatie), maar in de praktijk komt dit zelden voor. Dit maakt de tegenstrijdigheid er alleen maar groter op. Wellicht kan het probleem worden opgelost wanneer de nationale rechter, indien partijen dat wensen, contractclausules in het licht van een set geüniformeerde Europese beginselen en regels kan interpreteren of deze set aanvullend kan toepassen indien kwesties onduidelijk of niet door partijen voorzien zijn.

1.6. Benadrukt moet worden dat op dit gebied belangrijke internationale overeenkomsten bestaan, die zijn geïnspireerd door het werk van UNIDROIT en met name zijn opgesteld onder auspiciën van UNCITRAL.

1.7. Zo is bijvoorbeeld het Verdrag van Wenen inzake internationale koopovereenkomsten betreffende roerende zaken (1980) door een groot aantal landen, waaronder de meeste lidstaten, geratificeerd (het VK, Portugal en Ierland niet). Kiezen partijen voor de toepasselijkheid van dit verdrag op hun overeenkomst, dan beschikken zij over een zeer compleet, aanvullend referentiekader dat nationaal recht kan vervangen. Dit verdrag wordt vaak gebruikt in de mondiale goederenhandel.

1.8. De precontractuele fase valt echter buiten de reikwijdte van dit verdrag en ook kunnen ratificerende landen de werking van bepaalde onderdelen uitsluiten (bijv. totstandkoming en gevolgen van de overeenkomst). De kern van het verdrag wordt gevormd door de wederzijdse verplichtingen van partijen, uitsluitend beroepshandelaren, hetgeen de strekking ervan beperkt. Consumentencontracten vallen dus buiten het werkinggebied van het verdrag.

1.9. Koopovereenkomsten betreffende goederen zijn essentieel in de internationale handel. Deze overeenkomsten gaan evenwel meestal vergezeld van een of meer vervoersovereenkomsten, waarbij doorgaans over zee wordt getransporteerd, en verzekeringsovereenkomsten voor de goederen.

1.10. Ondanks initiatieven van UNCITRAL bestaan er in VN-verband geen geratificeerde verdragen betreffende overeenkomsten inzake, met name financiële, diensten, investeringen en verzekeringen. Wel is er veel soft law. Voorts maken deze rechtsgebieden binnen de WTO en via de rechtspraak van haar orgaan voor geschillenbeslechting (GBO) momenteel ontwikkelingen door, maar de desbetreffende regels zijn slechts tot staten, en dus niet rechtstreeks tot particulieren gericht.

1.11. Technologieoverdracht en -licenties, mede voorwerp van een aantal internationale overeenkomsten, worden voornamelijk geregeld door de conventies van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom (WIPO) en de in het kader van de WTO gesloten overeenkomsten inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (TRIPS).

1.12. Een universeel toepasselijke code voor de internationale handel die boven rechtsstelsels en culturen staat, is nog een utopie. En ook het geringe aantal ratificaties van internationale overeenkomsten betreffende onderwerpen die verband houden met het materiële verbintenissenrecht, zoals omschreven in bijlage II van de Mededeling, bewijst dat er nog een lange weg te gaan is.

1.12.1. Maar de deelnemers aan de internationale handel hebben ontegenzeggelijk behoefte aan algemeen toepasselijke, stabiele en voorspelbare regelingen die zekerheid en eerlijkheid van transacties en respect voor volkenrechtelijke bepalingen en beginselen, zoals verankerd in de belangrijke internationale verdragen en het gewoonterecht (algemene rechtsbeginselen: faire contractbepalingen, procedurele garanties, eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele regels voor arbeidsverhoudingen) in de hand werken. Een dergelijk *jus commune* past zonder meer bij de internationalisering van zakelijke transacties en overeenkomsten dienaangaande.

1.13. Harmonisatie op bepaalde (sub)regionale niveaus lijkt gemakkelijker te realiseren als alternatief voor of stap in de richting van economisch mondialiseringsrecht, dat overigens geen soevereine wetgevende macht of met de nationale rechter vergelijkbare gerechtelijke instantie kent. Wel dient daarbij te worden aangetekend dat de WTO met haar orgaan voor geschillenbeslechting (GBO) en het Internationale Arbitragehof van de internationale Kamer van Koophandel (IKK) deze leemten lijken op te vullen.

1.14. Het Comité wil erop wijzen dat de Mededeling niet ingaat op zaken als het verbintenissenrecht in de kandidaatlidstaten en mogelijke problemen wegens onverenigbaarheid met het EU-recht. De Commissie wordt verzocht in het op handen zijnde groenboek (of witboek) aandacht te besteden aan de rechtssituatie in de kandidaatlidstaten.

2. Harmonisatie van het Europees verbintenissenrecht

2.1. Algemene opmerkingen

2.1.1. Het bestaan van de interne markt maakt harmonisatie van het verbintenissenrecht binnen de EG alleen maar wenselijker. Sinds een tweetal decennia werken commissies van

vooraanstaande juristen aan Europees verbintenissenrecht waarin de continentale rechtsstelsels worden verenigd met de zogenoemde Engelse common law. Gegeven de rechtstreekse werking van het EG-recht, hervormingen en de recente statute laws, met name op het gebied van het burgerlijk procesrecht en de mensenrechten, zou beter gesproken kunnen worden van Engels recht (Engeland en Wales). Er bestaan wat verschillen met Ierland en vooral Schotland, dat in materieel- en formeelrechtelijk opzicht afwijkt (hoewel ook daar het Hogerhuis de hoogste rechterlijke autoriteit is) en een autonoom regionaal parlement met bepaalde wetgevende bevoegdheden heeft. Ierland kent een eigen, grondwettelijk ingebed „common law”-stelsel.

2.1.2. Evenals in de VS, waar men een uniform commercial code (UCC) kent, die als referentiekader voor partijen en rechters kan dienen, maar waar iedere deelstaat zijn eigen recht heeft, kent men binnen het VK een zekere juridische differentiatie. VK en VS hebben ieder één enkele markt, maar dat wil nog niet zeggen dat alle regio's respectievelijk deelstaten er dezelfde rechtsregels op na hoeven te houden. Afgezien van de uniforme code, geldt dat ook voor Europa met zijn interne markt. Wellicht dat er in de toekomst toch een dergelijke code kan komen via wetgeving door de Europese Commissie inzake grensoverschrijdende overeenkomsten binnen de EU. Deze zou dan kunnen worden gebaseerd op de werkzaamheden van de Commissie voor het Europees verbintenissenrecht en andere commissies die daaraan werken.

2.1.3. De euro en de interne markt bieden de EG namelijk mogelijkheden om het verbintenissenrecht te uniformeren, maar de Commissie vraagt zich af, en vraagt ook ons, in hoeverre een EG-initiatief aangaande een essentieel onderdeel van het internationale handelsrecht haalbaar en relevant is. Overigens moet deze rechtstak omwille van de samenhang wellicht worden uitgebreid tot een EG-verbintenissenrecht (waarin regels betreffende de contractuele aansprakelijkheid voor sommige gevallen van wanprestatie, gebrekkige nakoming of met de openbare orde strijdende clausules eventueel zouden kunnen worden aangevuld met regelingen inzake de wettelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid).

2.1.4. Onverminderd de bestaande rechtspraktijk in de betrokken landen, waaronder de kandidaat-lidstaten, dient de Commissie te worden aangespoord tot het formuleren van voorstellen voor een uniform rechtsstelsel met regels die van toepassing zijn op alle soorten overeenkomsten en contractanten, de eindconsument inbegrepen. De stap naar een Europees verbintenissenrecht zou voor grensoverschrijdende overeenkomsten zonder meer gewettigd zijn.

2.1.5. Maar wellicht zou het goed zijn om tegelijkertijd over te gaan tot vervollediging van de bestaande universele en Europese regels, die immers reeds als uitgangspunt dienen. Voorts zou men ook oog moeten hebben voor onder partijen bij internationale overeenkomsten wijd verbreide praktijken en soorten contracten. In zowel de intra- als de extracommunautaire handel worden namelijk veelal dezelfde gemeenschappelijke contractuele beginselen en regels gevolgd en veel ondernemingen zijn in beide handelssferen actief.

2.2. *Reeds bestaande elementen van Europees verbintenissenrecht*

2.2.1. Op het gebied van het privaatrecht bestaat er al een belangrijk communautair acquis, dat het nationale verbintenissenrecht direct dan wel indirect, al naar gelang de situatie, beoogt te harmoniseren; dit acquis wordt in bijlage I van de Mededeling omschreven. In bijlage III wordt een gestructureerd overzicht gegeven van dit acquis en van de juridisch bindende internationale afspraken inzake overeenkomsten.

2.2.1.1. Men kan zich afvragen of de Gemeenschap bevoegd is voor het uitwerken van Europees verbintenissenrecht (in de ruime zin des woords, d.w.z. inclusief consumentenrecht, handelscontracten, verbintenissen en de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheid). Haar verplichtingen inzake consumentenbescherming en haar bevoegdheden betreffende de verwezenlijking van de interne markt bieden haar echter zonder meer een solide basis om initiatieven met betrekking tot grensoverschrijdende overeenkomsten te lanceren.

2.2.2. Het Europees consumentenrecht is buitengewoon sterk ontwikkeld op het gebied van overeenkomsten betreffende goederen en diensten: de desbetreffende regelingen bestrijken vaak talrijke fasen, vanaf het doen van een aanbod tot de contractuele aansprakelijkheid. De informatieverplichtingen van de verkoper (etikettering, voorlichting) en de regelingen aangaande productaansprakelijkheid zijn nauwkeurig en gedetailleerd. De regelingen ten behoeve van de consumentenbescherming zijn momenteel dan ook omvangrijk maar op een aantal terreinen (bijv. consumentenkrediet en hypotheek) nog onvolledig.

2.2.3. In sommige specifieke omstandigheden worden contractuele relaties tussen bedrijven bestreken door meerdere nationale rechtsstelsels en het Europees recht. Uitgangspunt daarbij is de bescherming van de partij die het zwakste, of economisch afhankelijk van de andere partij is. Evenals in het consumentenrecht, gaat het er in wezen om de als kwetsbaarder beschouwde partij extra bescherming te bieden, ten einde te zorgen voor gelijkheid van contractanten. Deze is namelijk onontbeerlijk voor de uitoefening van de contractvrijheid, die in vrijemarkteconomieën een algemeen verbintenisrechtelijk beginsel vormt.

2.3. Problemen bij het opstellen van wetgeving

2.3.1. Zowel in het EG- als in het nationale wetgevingsproces duiken er steeds weer problemen op. Rechtsteksten kunnen het resultaat vormen van politieke consensusvorming, waarbij de oorspronkelijke strekking door wijzigingsvoorstellen ingrijpend kan worden veranderd en ook zijn de teksten niet altijd even duidelijk en nauwkeurig geformuleerd.

2.3.2. In EG-richtlijnen wordt per definitie slechts het te bereiken doel voorgeschreven. Bijgevolg wordt veel ruimte gelaten aan nationale juridische noties en concepten, die in de respectieve rechtsstelsels soms inhoudelijk verschillen. Verder worden de teksten vertaald naar en uit verschillende talen waarin de eigen rechtscultuur doorklinkt. Ook leiden compromissen bij tijd en wijle tot „blankets” die door de lidstaten verschillend worden geïnterpreteerd, waardoor de nagestreefde harmonisatie op de tocht kan komen te staan.

2.3.3. De meeste EG-teksten hebben betrekking op sectoren. Krijgen slecht afgestemde sectorale regels door omzetting op een bepaald rechtsgebied voorrang op nationale regels, dan kan de harmonie binnen het recht van een lidstaat worden verstoord. Overigens kan men bij het opstellen van nationale regels op dezelfde problemen stuiten als op EG-niveau (wijzigingsvoorstellen, compromissen en vage formuleringen waarvan de inhoud aan het inzicht van de lezer en de interpretatie of waardering van de rechter wordt overgelaten).

2.3.4. Op die manier wordt het zoeken naar de onmisbare samenhang overgelaten aan specialisten met hun publicaties, hoogleraren met hun colleges of aan gidsen met leidende beginselen als opgesteld door UNIDROIT en andere ad-hoc-commissies. In de praktijk geschiedt het zoeken echter vooral door de rechter, die zich daarbij eventueel door de rechtsleer laat leiden.

2.3.5. Zodra er sprake is van een zekere mate van ophoping van regels, is het wenselijk dat de binnen de parlementaire instellingen met wetgeving belaste commissies eens goed kijken naar de samenhang betreffende een sector of een bepaald onderwerp; zulks vooral met het oog op herschikking, codificatie of vereenvoudiging, alsook om voor harmonie tussen internationale, Europese en nationale regels te zorgen. Verder dienen zij te streven naar heldere teksten, zodat de burgers daadwerkelijk toegang tot het recht krijgen overeenkomstig het beginsel „nemo censitur...” (iedereen wordt geacht de wet te kennen), dat gegeven de hoeveelheid van teksten tot

een echte juridische fictie is verworden. Jaarlijks worden er in allerlei publicatiebladen tienduizenden bladzijden tekst gepubliceerd, waaronder talrijke wijzigingsvoorstellen op eerdere teksten. Het zou in dat geval de voorkeur verdienen om een nieuwe geconsolideerde versie te maken, zodat sneller inzicht kan worden gekregen in de toepasselijke nieuwe regels. Het Comité heeft al eerder gehamerd op de behoefte aan eenvoudiger en gebruiksvriendelijkere teksten⁽¹⁾.

2.3.6. Aanbevelingen of wederzijdse informatie met betrekking tot goede praktijken zouden ook kunnen bijdragen tot een betere formulering van rechtsteksten.

2.3.7. Wat het verbintenissenrecht betreft, zijn partijen zelf verantwoordelijk voor de (on)duidelijkheid van in ieder geval niet dwingend voorgeschreven clausules; hetzelfde geldt voor minstens één partij in geval van adhesiecontracten. De richtlijn betreffende oneerlijke bedingen⁽²⁾ heeft een eind gemaakt aan bepaalde verwerpelijke praktijken in met name adhesiecontracten. Helaas zijn deze laatste soms in voor de wederpartij moeilijk te begrijpen termen geformuleerd, en ook worden belangrijke clausules wel bij de kleine lettertjes weggelaten. Hier dienen specifieke, formele regels voor de belangrijkste clausules van dit soort overeenkomsten te worden uitgevaardigd om de zwakste partij te beschermen.

2.4. Overeenkomsten en verschillen tussen instrumenten en instellingen

Navolgende opmerkingen zijn bedoeld als uitgangspunten voor een denkproces en aanvullende maatregelen om bepaalde juridische problemen op te lossen. Het is de bedoeling dat ze worden meegenomen in een specifiek verband, zoals een aangekondigd wit- of groenboek van de Commissie, dan wel een daarop volgend wetgevingsvoorstel.

a) Unificatie

- verdragen (uniformeringsclausules op terreinen waarop de EG bevoegd is);
- verordeningen;
- beschikkingen;
- prejudiciële en andere uitspraken van het HvJ;
- overeenkomsten en standaardclausules.

⁽¹⁾ PB C 48 van 21.2.2002; PB C 125 van 27.5.2002; CES 634/2002 fin.

⁽²⁾ PB C 116 van 20.4.2001.

b) Harmonisatie

- verdragen (harmonisatieclausules: gebieden waar bevoegdheden worden gedeeld en pijlers of terreinen die hoofdzakelijk intergouvernementeel of nationaal zijn);
- richtlijnen die direct dan wel indirect verbintenissenrecht raken (bijv. richtlijnen betreffende productaansprakelijkheid of betreffende oneerlijke bedingen in overeenkomsten);
- aanbevelingen en resoluties;
- receptie van buitenlandse rechtsconcepten in nationaal recht (horizontale transfers), met het risico dat de receptie onvolledig is, bepaalde noties slecht worden begrepen of slechts bovenop nationale bepalingen komen in plaats van werkelijk in intern recht te worden geïntegreerd;
- internationale verdragen (verticale transfers);
- internationale of regionale uniformeringvoorstellen van UNIDROIT of de Commissie voor het Europees verbintenissenrecht, die een samenhangend referentiekader bieden voor contractspartijen, rechters en scheidslieden;
- jurisprudentie van internationale gerechten (deze biedt weinig oplossingen voor het privaatrecht omdat deze meestal interstatelijke aangelegenheden betreft) en rechtspraak van Europese rechters (GEA, HvJ en EHRM);
- rechtsleer, Europese colloquia voor juristen, permanente beroepsopleiding op het gebied van recht en handel;
- internationale arbitrage-instanties (bij de IKK, particuliere deskundigenbureaus). In dit verband doen zich problemen voor met de reikwijdte van uitspraken, de toegankelijkheid ervan, het gebrek aan publicatie (zij kunnen vertrouwelijk zijn indien partijen dat wensen) en de behandeling in de doctrine;
- „soft law” (jurisprudentie van toezichtorganen van internationale organisaties, handleidingen, verzamelingen van beginselen van beroeps-, intergouvernementele, internationale en regionale instellingen die invloed uitoefenen op de inhoud van overeenkomsten, geschillenbeslechting, enz.).

c) Differentiatie: afwijkingen

- verdragen: bevoegdheden zijn beperkt tot bepaalde specifieke terreinen (mededinging, consumentenangelegenheden, enz.);

- rechtspluralisme (historisch, cultureel) en verscheidenheid aan verbintenissenrechtelijke en andere nationale juridische concepten en verschillen op het gebied van het internationaal privaatrecht;
- toename van de diversiteit van rechtshandelingen, vooral betreffende overeenkomsten (on-line-goederenverkoop en dienstverlening (internet), elektronische handtekening, mede-eigendom, factoring, enz.);
- aanwerving en opleiding van rechters, verschillen in cursussen, ervaringen en absolute de competentie (de straf-, de civiele dan wel de handelsrechter, of in bepaalde landen zelfs de administratieve rechter waar het om overheidsopdrachten gaat);
- universitair onderwijs: kennis van andere stelsels, rechtsvergelijking, internationaal privaatrecht en Europees recht als onderdeel van de verplichte vakken. Dit is cruciaal om harmonisatie te bevorderen; indien die disciplines niet of nauwelijks worden onderwezen, kan harmonisatie worden tegengewerkt;
- formulering van EG-teksten: ook al vloeien er moeilijkheden voort uit uiteenlopende interpretatie van de gebruikte termen en de betekenis ervan in de verschillende nationale rechtssystemen, dan nog dienen deze teksten in alle talen duidelijk te zijn; het risico bestaat namelijk dat EG-regels door verschillen bij omzetting en uiteenlopende interpretatie door de nationale rechter aan homogeniteit inboeten. Het Hof van Justitie zal dus een doorslaggevende rol in verband met uitleg en eenmaking dienen te vervullen, maar zijn uitspraken kunnen wel voorafgegaan worden door periodes van rechtsonzekerheid;
- met name bij de omzetting kan het nationale recht gaan afwijken van hetgeen de Europese wetgever oorspronkelijk voor ogen stond. Ook kan omzetting afbreuk doen aan de harmonie van regels op een bepaald nationaal rechtsgebied, of zelfs resulteren in strijd tussen nationaal en EG-recht dan wel uiteenlopende oplossingen. Dit kan het geval zijn wanneer een lidstaat bij omzetting te weinig oog heeft voor het noodzakelijke evenwicht tussen de wel en niet in het geding zijnde nationale regels. Het interne recht kan dan ingewikkelder worden en verbrokkelen.

2.5. Het Comité uit zijn bezorgdheid ten aanzien van de voortdurende, of zelfs exponentiële, toename van teksten en de soms onnodige complexiteit ervan vormen een onderwerp

van zorg voor juristen, ondernemingen, die met hoge nalevingkosten kunnen worden opgezadeld, en de burgers, die slechts gedeeltelijk op de hoogte zijn van het positieve recht.

2.6. Afgezien van de op overeenkomsten toepasselijke bepalingen van openbare orde, die van lidstaat tot lidstaat niet zozeer verschillen, worden vooral consumenten- en arbeidscontracten beïnvloed door de opkomst van gedetailleerde wetgeving die ertoe strekt, het beginsel van gelijkheid van partijen te waarborgen. Dit geldt eveneens voor andere soorten overeenkomsten waarbij een der partijen de zwakkere is, zoals onderaanneming, franchising of exclusieve distributie.

2.7. Het gelijkheidsbeginsel vormt een hoeksteen van het Verdragsrecht, dat als basis heeft gediend voor invoering van talloze anti-discriminatieregelingen en een significante invloed heeft op de geleidelijke totstandkoming van een Europees verbintenissenrecht. Dit beginsel bestrijkt het gehele afgeleide recht en kan voldoende rechtvaardiging bieden voor wetgevingsinitiatieven van de EG.

2.8. Het uitgangspunt dat de consument zich ten opzichte van de verkoper in een ondergeschikte positie bevindt en daarom afdoende moet worden beschermd, loopt dan ook volkomen terecht als een rode draad door het gehele Europese consumentenrecht.

3. Bouwstenen voor discussie en aanbevelingen

3.1. De mondialisering leidt tot ontwikkeling van „soft law” en (voornamelijk particuliere) mechanismen voor beslechting van geschillen tussen vooral bedrijven. Soms zijn er echter ook geschillen tussen bedrijven en staten inzake internationale contracten van economische aard. Het Verdrag van Wenen inzake internationale koopovereenkomsten betreffende roerende zaken (1980) biedt aanvullende regels in een rechtswereeld die wordt gedomineerd door de „wil der partijen” (lees: de krachtsverhoudingen op de markt).

3.2. Partijen stellen zelf hun regels vast (die uiteraard slechts tussen hen gelden) en ook kunnen zij hun eigen rechter kiezen (in het algemeen maken zij een quasi-gerechtelijke arbiter bevoegd en wenden zij zich minder frequent tot de „gewone” nationale rechter, die de (eventueel gedwongen) tenuitvoerlegging van een uitspraak kan gelasten. Deze tendensen, veelal vergezeld van vrijblijvende regelingen van de IKK, betreffen vooral transnationale ondernemingen en houden verband met nieuwe vormen van internationale arbeidsverdeling en handel.

In bepaalde economische sectoren (internationale financiële diensten, aan nieuwe technologie gerelateerde diensten, internationale makelaardij en consulting, enz.) krijgen echter ook middelgrote ondernemingen steeds meer met deze ontwikkelingen te maken.

3.3. Zuiver nationale morele en maatschappelijke waarden worden in dit aanvullend recht verdrongen door beginselen van meer universele aard, die minder verband houden met een bepaalde cultuur of samenleving. Het gaat om beginselen als goede trouw en samenwerking bij de uitvoering van de overeenkomst die alleen partijen aangaan en moeten worden gezien in het licht van individualisering en autonomie. Voorts hebben de door de ad-hoc-commissie opgestelde Europese beginselen van het verbintenissenrecht geen betrekking op een, echter wel bestaande, Europese economische en sociale openbare orde en evenmin zijn ze ingebed in een kader van staatssoevereiniteit, dat op Europees niveau overigens slechts in beperkte mate bestaat.

3.3.1. Het toekomstig Europees verbintenissenrecht zou deze klippen moeten omzeilen en zou een vooruitgang moeten betekenen, waarbij wel vastgehouden moet worden aan de privaatrechtelijke rechtsbeginselen die alle lidstaten gemeen hebben en aan de Europese sociaal-economische openbare orde en het Europees sociaal model. Tevens dient een beroep te worden gedaan op de nationale rechter, die bevoegd moet zijn om dit nieuw soort contracten te toetsen en geschillen op basis van Europees verbintenissenrecht te beslechten.

3.4. Mkb's raken gaandeweg steeds vertrouwder met deze overeenkomsten en het internationale handelsrecht en grijpen daar bij hun grensoverschrijdende activiteiten steeds vaker op terug. Het tegengaan van eventueel misbruik daargelaten, lijkt het beter om de contractuele regelingen aan partijen over te laten. Verder dient te worden voorkomen dat er teveel specifiek Europese regels worden uitgevaardigd, want dat zou een belemmering kunnen vormen voor het zakendoen tussen Europese en niet-Europese bedrijven.

3.5. Het Comité denkt dat het uitwerken van een uniform, algemeen geldend Europees verbintenissenrecht, bijvoorbeeld in de vorm van een verordening, de beste manier is om tegenstrijdigheden te vermijden. Dit zou wel eens extra tijd en nadere studie kunnen vergen. Wel zou de operatie moeten worden gebaseerd op de reeds genoemde werkzaamheden van verschillende commissies en instellingen, alsmede op de bestaande internationale regels en praktijken.

3.6. Op de middellange termijn zouden partijen in een eerste fase voor het Europees verbintenissenrecht als op hun overeenkomst toepasselijk recht kunnen kiezen. Op de langere termijn, na evaluatie en eventuele wijzigingen, zou dit het gemene recht kunnen worden, maar gegeven het beginsel van contractsvrijheid zouden partijen vrij moeten blijven om een ander recht te kiezen.

3.7. Voorts is het wenselijk dat het Europese verbintenissenrecht zich uitstrekt tot de precontractuele fase, het sluiten van de overeenkomst, de geldigheidsvereisten, nakoming of verzuim, betalingsmodaliteiten, enz. Het zou als baken kunnen dienen voor latere wetgevingsvoorstellen die op de een of andere manier contractuele betrekkingen raken. Tevens kan dit nieuwe recht bijdragen tot verhoging van rechtszekerheid en verlaging van transactiekosten.

3.8. Het EG-verbintenissenrecht dient te bestaan uit rechtsbeginselen en regels die op alle overeenkomsten van toepassing zijn, maar er zullen ook specifieke of meer gedetailleerde bepalingen voor bepaalde soorten contracten of ten behoeve van de consumentenbescherming moeten worden voorgesteld.

3.9. Kiezen contractspartijen voor het nieuwe recht, dan zal de nationale rechter eventuele geschillen tussen hen dus op basis van dat recht dienen te beslechten.

3.10. Met name uitsluitend op een lokale of regionale markt opererende micro- en ambachtsbedrijven ontbreekt het aan de

nodige financiële middelen en specialistische kennis in de weinige gevallen dat zij grensoverschrijdende contracten moeten afsluiten. Europees verbintenissenrecht verleent hun zakelijke betrekkingen op de interne markt meer rechtszekerheid.

3.11. Bij afwezigheid van, dwingende, nationale bepalingen vormt het EG-verbintenissenrecht ook voor de consument een belangrijke rechtszekerheidsgarantie bij grensoverschrijdende transacties.

3.12. Het Comité is het zonder meer met de Commissie eens om het familie- en arbeidsrecht buiten de reikwijdte van het nieuwe recht te laten. Deze twee rechtstakken zijn namelijk zeer hecht verankerd in de juridische, historische en maatschappelijke structuren van de lidstaten. Het vindt wel dat de problematiek van grensoverschrijdende arbeidsovereenkomsten niet volledig mag worden genegeerd, want deze vormt een bron van niet te onderschatten rechtsconflicten en rechtsmachtproblemen. De Europese werkgevers- en werknemersorganisaties zouden, indien zij dat opportuun achten, zich over deze kwestie kunnen buigen en voorstellen dienaangaande kunnen formuleren.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad houdende goedkeuring van een actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap („Douane 2007”)”

(COM(2002) 26 def. — 2002/0029 (COD))

(2002/C 241/02)

Op 21 maart 2002 heeft de Raad besloten om het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Simpson.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting (vergadering van 17 juli) het volgend advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

SAMENVATTING

(a) Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft met tevredenheid kennis genomen van het initiatief van de Commissie om aan de hand van het actieprogramma „Douane 2007” het werk van de douanediens ten te breiden en te verbeteren. Doelstellingen en methoden om deze te verwezenlijken, liggen in de lijn van de verwachtingen.

(b) Wil de Commissie de doeltreffendheid en de slagvaardigheid van de douanediens ten optimaliseren, de niet-gedocumenteerde handelsstromen in kaart brengen en de lidstaten tot de benodigde medewerking met de Commissie en samenwerking onderling aanzetten, is er evenwel nog een lange weg af te leggen.

(c) Dit programma moet worden aangegrepen om de douanestelsels in de kandidaat-lidstaten te verbeteren en te versterken. Het is immers niet alleen in het belang van elk van deze landen, maar ook van de Gemeenschap in haar geheel dat de douanemaatregelen na de uitbreiding Gemeenschapswijd op een gecoördineerde manier worden toegepast.

(d) Het scala aan maatregelen is volledig en noodzakelijk.

(e) Het is niet meer dan logisch dat „Douane 2007” gericht is op een gecoördineerde en doeltreffende aanpak van het douanebeleid; dit houdt in dat de risico's die met een gebrekkige controle op de naleving van de regels samenhangen, tot een minimum worden herleid en de personele expertise en het personeelsbestand tot een maximum worden opgevoerd. Wordt met name hierop ingezet, dan zal het aantal gevallen van fraude en ontduiking afnemen, wat uiteindelijk Gemeenschap, lidstaten en bona fide bedrijven ten goede zal komen. Hoofddoelstellingen van een versterkt douanebeleid moeten evenwel zijn de concurrentievoorwaarden voor bedrijven te verbeteren, werkgelegenheid te bevorderen en bona fide commerciële en handelsactiviteiten te steunen.

(f) Erkend wordt dat beleid, normen, communicatietechnologieën, controles op de naleving van de regels en opleiding voor de douanediens ten op Gemeenschapsniveau gecoördineerd moeten worden.

(g) Gezien de vijfjarige looptijd van „Douane 2007” is het belangrijk dat de voortgang reeds in de beginfasen op de voet wordt gevolgd en dat het programma, indien nodig, kan worden bijgestuurd.

(h) Het programma moet in samenwerking met de lidstaten in zijn geheel worden geëvalueerd. De objectieve criteria en indicatoren waarop deze evaluatie wordt gebaseerd, moeten worden vastgesteld vóór het programma van start gaat. Het Comité hoopt dat de Commissie het succes van de voorgestelde maatregelen kan ijken aan prestatie maatstaven, die op basis van de verwachte impact van deze verbeterde beheersmethodes zijn opgesteld.

(i) Het is positief dat de Commissie zich bereid toont een reeks zorgvuldig geselecteerde impact-indicatoren op te stellen waarmee kan worden nagegaan of de doelstellingen van het programma zijn gehaald.

1. Inleiding

1.1. In onderhavige Mededeling aan het Europees Parlement en de Raad stelt de Commissie dat het wenselijk is om voor de periode 2002-2007 een nieuw actieprogramma voor de douanediens ten in de Gemeenschap vast te stellen.

1.2. Doel van dit voorstel is het huidige „Douane 2002⁽¹⁾”-programma (zelf een voortzetting van „Douane 2000⁽²⁾”, dat in 1996 van start ging) qua looptijd te verlengen en qua toepassingsgebied uit te breiden.

⁽¹⁾ PB L 13 van 19.1.2000.

⁽²⁾ PB L 33 van 4.2.1997.

1.3. Het „Douane 2000”-programma is in een eerdere Commissiemededeling ⁽¹⁾ *ex post* geëvalueerd.

1.4. Van recentere datum is het tussentijdse verslag ⁽²⁾ dat de Commissie *ex ante* over de tenuitvoerlegging van „Douane 2002” heeft gepubliceerd.

1.5. Uit de evaluatie van de werking en de resultaten van het vorige en huidige programma is gebleken dat het communautair beleid erdoor is versterkt en het optreden van de douanediens ten in de gehele Gemeenschap er doeltreffender en slagvaardiger op is geworden.

1.6. In maart 1999 sprak het Europees Economisch en Sociaal Comité in zijn advies ⁽³⁾ betreffende het tussentijdse verslag over de uitvoering van het actieprogramma „Douane 2000” ⁽⁴⁾ zijn brede steun uit voor de voorgestelde beginselen en methoden.

2. „Douane 2002” en de voorstellen voor „Douane 2007”

„Douane 2002”

2.1. Het lopende „Douane 2002”-programma omvat een reeks maatregelen ter verbetering van de doeltreffendheid van de douanediens ten in de gehele Gemeenschap.

2.2. Kernpunten zijn o.m.:

- de instelling van een Groep douanebeleid en een Comité „Douane 2002” waar ambtenaren van Commissie en lidstaten een gemeenschappelijke beleidsaanpak formuleren en maatregelen voor de uitvoering van het programma vaststellen;
- aanscherping van de fraudebestrijdingmaatregelen en de evaluatiemethoden voor risicobeheer;
- investeringen in onderhoud en verdere ontwikkeling van bestaande IT-systemen, alsmede de ontwikkeling van nieuwe IT-systemen die aan de veranderende behoeften van de douanediens ten tegemoet komen;
- het gebruik van de extra IT-capaciteit voor de ondersteuning van nieuwe computerplatforms, zoals CCN/CSI (gemeenschappelijke communicatienetwerk/systeemin-terface voor de douane);

- de invoering op deze platforms van NCTS (nieuw, geautomatiseerd systeem voor douanevervoer) en DDS (systeem voor gegevensverspreiding) dat bedrijven toegang verschaft tot informatie over de communautaire douanetarieven (TARIC) en tariefquota; deze gegevensbanken worden momenteel maandelijks 2,5 miljoen keer geraadpleegd;
- verbetering van de toepassing van de douanevoorschriften op communautaire schaal;
- betere samenwerking in de strijd tegen de invoer van nagemaakte goederen;
- standaardisatie in voor het douanewerk relevante diensten (zoals laboratoria) en materies (zoals productveiligheid en het gebruik van chemische precursoren en röntgenscanners);
- het opzetten van externe activiteiten ter ondersteuning van de kandidaat-lidstaten;
- uitwisseling van ambtenaren en nauwere samenwerking tussen douaneautoriteiten, zoals in de RALFH-projecten voor de vijf grote zeehavens (Rotterdam, Antwerpen, Le Havre, Felixstowe, Hamburg) en het gebruik van containerscanners.

„Douane 2007”

2.3. Onder „Douane 2007” worden de maatregelen van de huidige programma's voortgezet, met dien verstande dat bepaalde aspecten beter uit de verf komen en een aantal nieuwigheden zijn toegevoegd.

2.4. Bij het uitzetten van de bakens voor het nieuwe programma heeft de Commissie de hoofddoelstellingen — en meteen ook de bestaansredenen — van deze voorstellen toegelicht. Zij wil met dit programma:

- de met de naleving gepaard gaande kosten verlagen, teneinde het ondernemingsklimaat concurrerder te maken en zo de werkgelegenheid te bevorderen;
- het pad effenen voor de uitbreiding en de volledige integratie van de kandidaat-lidstaten, zodat na de toetreding van deze landen alle douaneadministraties optreden als betrof het één enkele administratie;
- de douanediens ten in staat stellen de consument beter te beschermen en de financiële belangen van de Gemeenschap ⁽⁵⁾ efficiënter te vrijwaren.

⁽¹⁾ COM(2001) 51 def. van 8 februari 2001.

⁽²⁾ SEC(2001) 1329 van 31.7.2001.

⁽³⁾ PB C 138 van 18.5.1999.

⁽⁴⁾ PB C 396 van 19.12.1998.

⁽⁵⁾ COM(2002) 26 def., toelichting, punt 3.

2.5. Het voorstel is met name gericht op een coherente en professionele toepassing van het communautair douanebeleid in alle lidstaten. In de door de Raad gewijzigde versie van artikel 3, 1(a) staat dat het douanebeleid moet inspelen op de behoeften van de interne markt. Dit is evenwel niet voldoende: het is namelijk ook zaak het douanebeleid op nationaal niveau coherenter toe te passen.

2.6. In „Douane 2007” komt de nadruk te liggen op informatisering, hervorming van de controle op het douanevervoer, risicoanalyse en controles waar het risico op illegale activiteiten het grootst is. Daarnaast biedt het programma een solidere grondslag voor fraudebestrijding en een duidelijker overzicht van de voorschriften waaraan de kandidaat-lidstaten zich in de pre-toetredingsfase moeten houden.

2.7. Wordt het belangrijkste doel — de efficiëntere werking van de nationale douanediens ten — verwezenlijkt, dan zal dit onrechtstreeks tot gevolg hebben dat de eigen middelen van de Gemeenschap beter worden beschermd; deze evolutie wordt overigens in de door de Raad gewijzigde versie van artikel 3, 1(d) erkend en zou het gemakkelijker moeten maken de douanevoorschriften voor goederen die de Gemeenschap binnenkomen, te beheren en de naleving ervan af te dwingen.

2.8. Belangrijk is dat in dit programma maatregelen worden voorgesteld om de overstap naar „e-Douane” te versnellen, wat betekent dat efficiënter zal worden gewerkt en moet worden overgeschakeld op volledig geautomatiseerde, „papierloze” systemen.

2.9. Krachtens het programma moet het douanepersoneel via praktische ondersteuning en opleiding vertrouwd worden gemaakt met alle aspecten van de communautaire douanevoorschriften.

2.10. De maatregelen moeten er o.m. toe leiden dat de kosten die de naleving van de douanewetgeving met zich meebrengt, worden gedrukt en de douanekosten niet zo hoog oplopen dat de globale voordelen erdoor ondergesneeuwd geraken. Een ander voordeel van het voorstel is volgens het Comité dat de regels voor het invoeren van gegevens, met name inzake douaneaangiften, hierdoor verder kunnen worden gestandaardiseerd.

2.11. De begrotingskosten van dit vijfjarige programma worden geraamd op 133 miljoen EUR: 18,8 miljoen voor de „gezamenlijke acties” (met inbegrip van de toegevoegde activiteiten op het gebied van benchmarking), 79 miljoen voor investeringen in en verbetering van de IT-infrastructuur, 22,7 miljoen om de kandidaat-lidstaten te helpen hun systemen op die van de Gemeenschap aan te sluiten en 12,5 miljoen EUR voor „overige acties”.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met het initiatief van de Commissie om het werk van de douanediens ten krachtens „Douane 2007” uit te breiden en te verbeteren. Doelstellingen en methoden om deze te verwezenlijken liggen in de lijn van de verwachtingen.

3.1.1. Wil de Commissie de doeltreffendheid en de slagvaardigheid van de douanediens ten optimaliseren, de niet-gedocumenteerde handelsstromen in kaart brengen en de lidstaten tot de benodigde medewerking met de Commissie en samenwerking onderling aanzetten, is er evenwel nog een lange weg af te leggen.

3.2. Voor een succesvolle verwezenlijking van de interne markt moeten overheden en bedrijven in de Gemeenschap erop kunnen vertrouwen dat de douaneadministraties aan strenge normen voldoen. De ene lidstaat moet ervan overtuigd zijn dat de ander in staat is de naleving van de douanevereisten aan de buitengrenzen af te dwingen en toezicht op de intracommunautaire handel uit te oefenen.

3.3. Goed werkende douanediens ten staan garant voor de toepassing van uniforme, samenhangende en strenge normen in de gehele Gemeenschap. Om dit doel te bereiken, zijn maatregelen, zoals voorgesteld in „Douane 2007”, vereist.

3.4. De douanediens ten kunnen alleen op een doeltreffende manier worden versterkt, indien een gulden middenweg wordt gevonden tussen de roep om bureaucratische rompslomp te vermijden en de vraag naar procedures die garant staan voor een efficiënte afdwingbaarheid van de regelgeving.

3.5. Het is dan ook niet meer dan logisch dat „Douane 2007” gericht is op een gecoördineerde en doeltreffende aanpak van het douanebeleid; dit houdt in dat de risico's die met een gebrekkige controle op de naleving van de regels samenhangen, tot een minimum worden herleid en de personele expertise en het personeelsbestand tot een maximum worden opgevoerd. Wordt met name hierop ingezet, dan zal het aantal gevallen van fraude en ontduiking afnemen, wat uiteindelijk Gemeenschap, lidstaten en *bona fide* bedrijven ten goede zal komen.

3.6. Erkend wordt dat beleid, normen, communicatietechnologieën, controles op de naleving van de regels en opleiding voor de douanediens ten, op Gemeenschapsniveau gecoördineerd moeten worden. Dit neemt niet weg dat de douanediens ten, die op nationaal niveau als onderdeel van andere overheidsdiensten verantwoordelijk zijn voor aspecten van de wetgeving inzake BTW, accijnzen en preventie van de handel in sommige drugs, ingebed zullen blijven in de nationale overheidsdienst die aan de betrokken lidstaat verantwoording verschuldigd is. De huidige taak van de Gemeenschap bestaat erin op het gepaste niveau de voorwaarden voor efficiënte samenwerking te scheppen.

3.6.1. Het Comité adviseert de Commissie om bij het toezicht op de controlenormen in de lidstaten pro-actiever te werk te gaan. Hiervoor kan o.m. een EU-netwerk van inspecteurs worden opgezet. Dit advies kan de kandidaat-lidstaten helpen om met het oog op controles aan de (nieuwe) communautaire grenzen — die na de uitbreiding langer zullen worden — de noodzakelijke controle- en toezichtnormen uit te werken.

3.6.2. Het in paragraaf 2.2 vermelde RALPH-project als voorbeeld van een „goede praktijk” zou moeten worden uitgebreid door locaties met gelijkaardige controleproblemen of handelspatronen (bijv. de Middellandse-Zeehavens) te laten samenwerken en zo de controle en informatiegaring te verbeteren. Deze maatregel dient te worden gecombineerd met de in paragraaf 4.10 vermelde uitwisseling van douaneambtenaren.

3.7. Deze taakverdeling is vooral ook van belang voor de impact van „Douane 2007” op de landen die over hun toetreding tot de Gemeenschap onderhandelen.

3.8. Het initiatief van de Commissie om, aan de hand van een doelmatig, met lidstaten en kandidaat-lidstaten op te stellen memorandum van overeenstemming, de kandidaat-lidstaten maximaal van het programma te laten profiteren en hen te helpen efficiëntere douanediensdiensten op te richten, krijgt de instemming van het Comité.

3.9. De Raad dringt er in de door hem gewijzigde versie van artikel 3 („Algemene doelstellingen”) op aan dat het douanebeleid in een op partnerschap gebaseerde samenwerking tussen Commissie en lidstaten continu op nieuwe ontwikkelingen wordt afgestemd. Met deze verduidelijking legt de Raad de vinger op een belangrijk aspect.

3.10. Het Comité heeft in een vorig advies ⁽¹⁾ reeds gewezen op het probleem van belastingfraude en had gehoopt dat belastingfraude en -ontduiking in „Douane 2007” meer aandacht zouden krijgen. Om te tonen dat het de bedoeling is om met „Douane 2007” spijkers met koppen te slaan, moet werk worden gemaakt van voorstellen om de betrokken diensten ertoe aan te zetten m.b.t. verdachte personen of bedrijven informatie uit te wisselen, het onderzoek in samenwerking te voeren en samen op te treden.

3.11. Hoewel het Comité positief staat tegenover de doelstellingen en methoden van het „Douane 2007”-programma, merkt het op dat het onmogelijk is om uit de mededeling af te leiden of het nut van de lopende en voorgestelde maatregelen

wel evenredig is aan het prijskaartje. Hopelijk kan de Commissie het Comité verzekeren dat een dergelijke kosten/batenanalyse bij de voorbereiding van het programma wel degelijk is uitgevoerd. In het tussentijdse verslag over „Douane 2002” ⁽²⁾ is in dit verband enige informatie terug te vinden.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Aan het programma moet een operationeel plan worden toegevoegd waarin de maatregelen en verwachte resultaten concreet naar streefcijfers, data, enz. worden vertaald. Dit zal het programma een zekere dynamiek meegeven en het veranderingsproces aanzwengelen. Het Comité stelt voor dat voor de tenuitvoerlegging van „Douane 2007”, naar analogie van „Douane 2002”, een gedetailleerd actieplan wordt opgesteld.

4.2. Gezien de vijfjarige looptijd van „Douane 2007” is het belangrijk dat de voortgang reeds in de beginfasen wordt gevolgd en dat het programma, indien nodig, kan worden bijgestuurd. De periodes waarover een evaluatieverslag moet worden opgesteld, dienen nu reeds in het programma te worden opgenomen, samen met de eis dat het verslag uiterlijk zes maanden vóór het einde van de betrokken periode beschikbaar moet zijn. Om te controleren of de resultaten gelijke tred houden met het actieplan, wordt voorgesteld om voor jaar 1 (2003) en jaren 1 t/m 3 (2003-2005) verslagen op te stellen.

4.3. Het programma moet in samenwerking met de lidstaten worden geëvalueerd. De objectieve criteria en indicatoren waarop deze evaluatie wordt gebaseerd, moeten worden vastgesteld vóór het programma van start gaat.

4.4. Hoewel er in het programma op wordt gewezen dat het belangrijk is de resultaten aan de hand van geschikte prestatie-indicatoren te evalueren, wordt niet gerefereerd aan de kwantitatieve prestatie-indicatoren van het lopende programma, noch worden er specifieke maatregelen in dit verband voor het nieuwe programma voorgesteld. Het Comité hoopt dat de Commissie het succes van de voorgestelde maatregelen kan ijken aan prestatie-maatstaven, die op basis van de verwachte impact van deze verbeterde beheersmethodes zijn opgesteld; ten gevolge van de introductie van deze methoden moet de toepassing van de douaneregelingen aan de buitengrenzen alsmede de controle op de intracommunautaire handel in goederen die onder douanetoezicht staan, efficiënter verlopen. Het voornemen van de Commissie om hiervoor een aantal impactindicatoren uit te werken, is door het Comité positief ontvangen.

⁽¹⁾ PB C 268 van 19.9.2000.

⁽²⁾ SEC(2001) 1329 van 31.7.2001.

4.4.1. Voorwaarden voor het welslagen van het programma zijn dat de lidstaten meer bereidheid tot samenwerking en medewerking aan de dag leggen, voldoende middelen ter beschikking stellen en beseffen dat de Gemeenschap als geheel afhankelijk is van de inzet van elke individuele lidstaat.

4.5. In punt 3 van de introductie tot het voorstel wordt verwezen naar de evaluatie van „Douane 2002”; onder het kopje „Uitwisseling van ambtenaren en algemene samenwerking tussen douanediensdiensten” wordt gewag gemaakt van „betere resultaten” zonder dat deze uitspraak met cijfermateriaal wordt onderbouwd. In het tussentijdse verslag over „Douane 2002”⁽¹⁾ wordt hier dieper op ingegaan. In punt 3.1.A van dit verslag wordt gerefereerd aan een conclusie die uit een studie naar voren is gekomen, nl. dat er behoefte is aan meer specifieke doelstellingen en aan permanente monitoring.

4.6. Cijfermateriaal voor de in punt 4.A van het voorstel inzake „Douane 2007” vermelde verbeteringen in cruciale hoge-risicosectoren ontbreekt eveneens. Bovendien worden deze verbeteringen niet gekoppeld aan de doelstellingen voor de periode 2003-2007. Hoewel het Comité er begrip voor heeft dat omtrent de tactische aanpak de nodige vertrouwelijkheid geboden is, stelt het voor dat deze doelstellingen duidelijker worden omschreven.

4.7. In punt 4.D gaat de Commissie in op de financiering van het programma. Onduidelijk is of de geraamde kosten van de IT-acties alleen voor rekening van de Commissie komen, dan wel of de investeringen die van lidstaten en kandidaat-lidstaten worden verwacht, in dit bedrag zijn meegerekend. In het eerste scenario moet een raming van de kosten voor de lidstaten aan het voorstel worden toegevoegd.

4.8. *Ontwerpbeschikking: hoofdstuk I „Reikwijdte en doelstellingen”*

4.8.1. Artikel 4. De oorspronkelijke titel „Specifieke doelstellingen” is in de door de Raad herziene versie (zie bijlage I) vervangen door „Prioriteiten van het programma”, en de „Algemene doelstellingen” van artikel 3 zijn door de Raad omgetiteld tot „Doelstellingen”. Deze wijzigingen komen de logische opbouw van het document ten goede. De prioriteitenlijst is ingrijpend veranderd en duidelijker omkaderd.

4.8.2. Voor een optimaal resultaat zal in een zeer vroege fase van de vijfjarige looptijd van het programma — misschien zelfs vóór eind 2002 — werk moeten worden gemaakt van punten (b) (het identificeren, ontwikkelen en toepassen van beste werkmethoden) en (c) (het opzetten van een systeem voor het beoordelen van de prestaties van de douaneadministraties van de lidstaten) van artikel 4.

4.8.3. In punt (g) van de door de Raad gewijzigde versie (vroeger punt (e)) wordt meer nadruk gelegd op de potentiële voordelen van het gebruik van elektronische telecommunicatiesystemen binnen en tussen de douaneautoriteiten. Ook het streven naar „papierloze” douaneprocedures met een betere en veilige toegang voor de gebruiker wordt beklemtoond.

4.8.4. Het concept „infrastructuur voor professioneel beheerde opleidingen” van het vroegere punt (j) in het Commissievoorstel was onduidelijk. Lidstaten beschikken over hun eigen opleidingsfaciliteiten en -programma's die waar nodig op elkaar moeten worden afgestemd en op basis van een gemeenschappelijke werk- of uitwisselingsregeling met verschillende partners moeten worden gedeeld. In de nieuwe formulering (het huidige punt (k) van de Raadstekst) is de prioriteit verschoven naar de noodzaak om de gemeenschappelijke opleiding af te stemmen op de behoeften die uit de activiteiten van het programma voortvloeien. Hierdoor komt duidelijker uit de verf dat het in eerste instantie de taak van de Commissie is om een aan de behoeften aangepast gemeenschappelijk opleidingsraamwerk op te zetten.

4.8.4.1. De vraag die logischerwijs uit het voorgaande voortvloeit, is of het niet nuttig zou zijn een officieel centrum op te richten waar de Commissie geselecteerde ambtenaren uit de lidstaten opleidt.

4.9. Artikel 7 „Benchmarking”. Dit hoort een prioriteit te zijn. Van de definitie van dit concept mag onder geen beding worden afgeweken; niet-specifieke of „wollige” maatregelen moeten worden vermeden.

4.10. Artikel 8 „Uitwisseling van ambtenaren”. Dit kan een zeer waardevol instrument zijn om samenwerking te bevorderen, de prestaties te verhogen en de kosten van de naleving van de regeling te drukken. Het is evenwel nog maar de vraag of de bepalingen in leden 2 en 3 overal op brede steun zullen kunnen rekenen en overgenomen worden. Voor lid 2 stelt het Comité de volgende formulering voor: om zoveel mogelijk voordeel uit de uitwisselingen te halen, moeten de ambtenaren over de nodige talenkennis beschikken en dienen zij de bevoegdheid te krijgen om in de douaneadministratie van het gastland, voorzover mogelijk, alle relevante taken uit te voeren. De douaneadministratie van het gastland doet wat zij nodig acht om te voorkomen dat juridische problemen ontstaan en dat wetshandhaving, onderzoeksactiviteiten of informatiegaring in het gedrang komen.

4.11. Artikel 9 „Seminars (...)”. Dit — overigens zeer nuttige — onderdeel van het programma moet strikt binnen de perken worden gehouden. Ervaring en verantwoordelijkheden van de deelnemers moeten als doorslaggevende criteria voor deelname worden gehanteerd. Aanbevelingen van dergelijke groepen moeten duidelijk en beknopt zijn. Het organiserende Commissiedirectoraat moet erop toezien dat dergelijke bijeenkomsten op basis van een kosten/baten-analyse worden gefinancierd en geëvalueerd.

⁽¹⁾ SEC(2001) 1329.

4.12. Artikel 11 „Monitoring”. Het voorstel om voor specifieke sectoren van de communautaire douanewetgeving waarnemingsacties op te zetten, moet nauwkeuriger worden geformuleerd, beter worden ingevuld en vóór de start van het programma ter goedkeuring aan de nationale douaneadministraties worden voorgelegd.

4.13. In het voorstel moet bij de verschillende voorgestelde maatregelen duidelijker worden aangegeven welke kosten de lidstaten voor hun rekening moeten nemen.

4.14. Om tot een succesvolle afronding van het programma en een daadwerkelijke versterking van de regels voor de douanediens ten te komen, moeten werkstructuren en –methoden worden vastgesteld waarbij alle lidstaten betrokken zijn en waarop de Commissie toezicht uitoefent. Men denke in dit verband aan regelingen voor stringenter controles, beleidsafspraken over monitoring en steekproefsgewijze controles en een evenwichtige inzet van nieuwe technieken en ambtenaren op de gepaste niveaus.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Onderzoeksbehoeften met het oog op de voorzieningszekerheid en -duurzaamheid van energie”

(2002/C 241/03)

Op 19 maart 2002 heeft het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 23, lid 2, van zijn reglement van orde besloten een advies op te stellen over de „Onderzoeksbehoeften met het oog op de voorzieningszekerheid en -duurzaamheid van energie”.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 26 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Wolf.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Preambule

1.1. De Europese Raad van Göteborg ⁽¹⁾ is een strategie voor duurzame ontwikkeling overeengekomen die een aanvulling vormt op het politieke streven van de Unie naar economische en sociale vernieuwing, en die een derde dimensie — de milieudimensie — toevoegt aan de Lissabon-strategie. De Europese Raad van Barcelona ⁽²⁾ heeft de doelstelling van duurzame ontwikkeling bekrachtigd en bepaald dat economische, sociale en milieuovertuigingen gelijkkelijk aandacht dienen te krijgen in het besluitvormingsproces.

1.2. In dit kader dient ook te worden gerefereerd aan het Groenboek ⁽³⁾ van de Commissie betreffende de continuïteit van energievoorziening; hierin wordt gewaarschuwd voor

met name de grote Europese afhankelijkheid van ingevoerde energie uit primaire energiebronnen, die zal toenemen tot bijna 70 % in 2030.

1.3. Met het oog op een doeltreffende toetsing van de strategie voor duurzame ontwikkeling heeft de Europese Raad van Göteborg de Raad verzocht, in het Zesde Kaderprogramma voor Onderzoek en Ontwikkeling op passende wijze rekening te houden met energie, vervoer en milieu. De Europese Raad van Göteborg heeft bovendien geconstateerd dat duurzame ontwikkeling mondiale oplossingen vergt. De Unie zal trachten op de Wereldtop in Johannesburg te komen tot een mondiale overeenkomst inzake duurzame ontwikkeling.

1.4. Op grond hiervan stelt het Comité vast dat de noodzaak van een continue, milieuvriendelijke en duurzame energievoorziening tegen een redelijke prijs in de doelstellingen van Lissabon, Göteborg en Barcelona een centrale plaats inneemt. Het is echter geenszins zeker dat hieraan tegemoet kan worden gekomen; er bestaat een energieprobleem dat hoognodig moet

(1) Europese Raad van Göteborg (juni 2001): Conclusies van het voorzitterschap — SN 200/1/01/REV 1.

(2) Europese Raad van Barcelona (maart 2002): Conclusies van het Voorzitterschap — SN 100/02 ADD 1.

(3) Groenboek COM(2000) 769 def.

worden aangepakt. De aanzet tot mogelijke oplossingen kan worden gegeven door met name onderzoek en ontwikkeling.

1.5. Het Comité heeft derhalve in vervolg op zijn adviezen over het Groenboek⁽¹⁾ en het Zesde Kaderprogramma⁽²⁾ dit advies goedgekeurd, waarin het de Commissie de aanbeveling doet om een strategie voor geïntegreerd Europees onderzoek op energiegebied uit te werken dat kan dienen als uitgangspunt voor een toekomstig Europees onderzoeksprogramma op energiegebied. Dit programma moet zo mogelijk reeds tijdens de looptijd van het Zesde Kaderprogramma van start gaan, en uiterlijk in de daaropvolgende periode.

1.6. De Europese Raad van Barcelona „stemt er derhalve mee in dat de algemene uitgaven voor O&O en innovatie in de Unie verhoogd worden met het doel 3 % van het BBP voor 2010 te benaderen. Tweederde van deze nieuwe investering moet afkomstig zijn uit de particuliere sector”. Volgens het Comité moeten hieruit ook de benodigde aanvullende middelen voor een breed georiënteerd onderzoeksprogramma voor energie worden vrijgemaakt (zie ook paragraaf 2.4.3).

2. Uitgangspunt en eerdere adviezen van het Comité

2.1. De energieproblematiek

2.1.1. Bruikbare energie vormt de basis van onze industriële samenleving. Het huidige welvaartspeil kon slechts worden gerealiseerd door een toereikende beschikbaarheid ervan; de levensverwachting, de voedselvoorziening, de sociale zekerheid en de ruimte voor individuele ontplooiing hebben een ongekend hoog niveau bereikt. Zonder energie geen welvaart en geen dynamiek. Dankzij het prestatievermogen van economie en techniek, en dankzij consistente economische randvoorwaarden — in tegenstelling tot bijv. Californië — heeft de consument in de EU tot dusver kunnen beschikken over een toereikende en gewaarborgde energievoorziening tegen redelijke prijzen.

2.1.2. Dit heeft echter ook zijn schaduwzijden. De beschikbaarstelling en gebruikmaking van energie gaan gepaard met milieuvervuiling, risico's, uitputting van natuurlijke hulpbronnen en met problematische afhankelijkheid van het buitenland en onzekere factoren. Daar komt nog bij dat de vraag naar bruikbare energie op de langere termijn sterk zal stijgen doordat het mondiale energieverbruik in de periode tot 2060 zal verdubbelen of zelfs verdriedubbelen als gevolg van de bevolkingsgroei en de inhaalslag van de minder ontwikkelde landen.

2.1.3. Fossiele brandstoffen — kolen, aardgas en aardolie — leveren in de EU met ongeveer 79 % verreweg de grootste bijdrage aan het energieverbruik uit primaire energiebronnen. De voorraden van fossiele brandstoffen zijn in mindere of meerdere mate beperkt; de verbranding ervan leidt tot de uitstoot van stoffen (met name kooldioxide) die schadelijk zijn voor klimaat en milieu. Deze uitstoot moet op grond van de afspraken in het Protocol van Kyoto in de toekomst niet alleen langzamer groeien, maar zelfs afnemen.

2.1.4. Kernsplijting heeft een aandeel van ongeveer 15 % in het verbruik uit primaire energiebronnen en levert geen gassen op die het klimaat beïnvloeden. Vanwege het risico van radioactieve besmetting bij bedrijfsongelukken en eindopslag is het gebruik hiervan echter controversieel. De meningen van de lidstaten hierover lopen uiteen.

2.1.5. Het aandeel van hernieuwbare energiebronnen bedraagt zo'n 6 %; hiervan neemt energie uit waterkrachtcentrales het grootste deel voor haar rekening. Bij de andere hernieuwbare energiebronnen (waarvan de verbranding van biomassa en afval het grootste deel uitmaakt) zijn de problemen grotendeels gelegen in het van nature fluctuerende aanbod, het ontbreken van opslagmogelijkheden — behalve voor biomassa en afval — en de lage energiedichtheid, die nog zeer hoge kosten met zich meebrengt.

2.1.6. Geen van de mogelijkheden en technologieën voor de toekomstige energievoorziening is perfect en kan in alle behoeften voorzien. Europa en de rest van de wereld beschikken niet over een milieuvriendelijke en economisch haalbare energievoorziening die op langere termijn is gewaarborgd. Bovendien zou er een conflict kunnen ontstaan tussen enerzijds de doelstelling van de door concurrentie ingegeven behoefte aan goedkope energie en anderzijds de doelstelling van het ontwikkelen van nieuwe technologieën en energievoorziening op de langere termijn (en de daaraan verbonden onderzoeksactiviteiten). De strategie voor het oplossen van dit probleem mag zich dan ook niet beperken tot enkele aspecten ervan: het energievraagstuk moet in zijn totaliteit worden besproken en aangepakt, waarbij moet worden gekeken naar de langere termijn en de mondiale aspecten. Het oplossen van het energieprobleem vormt het centrale thema en een belangrijke toetssteen voor een mondiaal partnerschap op het gebied van duurzaamheid.

2.1.7. Bovenstaande is echter onvoldoende terug te vinden in de beleving van de burgers en de maatschappelijke discussie. Er is in de publieke opinie veeleer sprake van zowel overschatting als onderschatting van de risico's en mogelijkheden, al naargelang de berichtgeving over oliecrises, klimaatveranderingen, knelpunten in de voorziening (Californië) of transporten van radioactief afval. De meningen variëren; sommigen huldigen de opvatting dat er helemaal geen energieprobleem bestaat omdat het tot dusver goed is gegaan en er, wanneer nodig, steeds nieuwe reserves kunnen worden aangeboord (zo wordt al vele jaren voorspeld dat de bossen zullen verdwijnen

⁽¹⁾ PB C 221 van 7.8.2001.

⁽²⁾ PB C 260 van 17.9.2001.

of beweerd dat de olie- en gasvoorraden toereikend zijn voor slechts 40 jaar), terwijl anderen veronderstellen dat de totale mondiale energiebehoefte gemakkelijk kan worden gedekt door hernieuwbare energiebronnen wanneer alle middelen voor onderzoek maar hieraan worden besteed. De energieproblematiek moet dan ook een belangrijk thema vormen in de noodzakelijke discussie ⁽¹⁾ tussen wetenschappers, economen, politici en burgers. Hierbij moeten ook scholen, media en beroepsopleidingen worden betrokken.

2.2. Groenboek van de Commissie

2.2.1. De Commissie heeft in haar Groenboek ⁽²⁾ een zeer duidelijke uiteenzetting en analyse van de problematiek gegeven: zij wees erop dat in 2030 bijna 70 % van de primaire energie zal moeten worden ingevoerd en dat de in Kyoto aangegane verplichtingen onuitvoerbaar zouden kunnen worden. Verder heeft de Commissie de nadruk gelegd op de rol van kernenergie bij de tenuitvoerlegging van de verplichtingen van Kyoto.

2.2.2. Hierover heeft het Comité een uitgebreid en al met al zeer positief advies ⁽³⁾ uitgebracht. Hierin heeft het Comité onder meer gepleit voor een meer mondiaal karakter van de onderzoeksactiviteiten van de Commissie en voor verruiming van de onderzoeksperiode, aangezien de problemen in de tweede helft van deze eeuw nog nijpender zullen worden. Het Comité heeft met name gewezen op het belang van onderzoek en ontwikkeling voor het oplossen van dit probleem.

2.2.3. Het raadgevend comité van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) ⁽⁴⁾ wijst erop dat in de vervoerssector, de particuliere huishoudens en de tertiaire sector nog de nodige ruimte voor energiebesparing bestaat en wijst op het ontwikkelingspotentieel van het gebruik van kolen.

2.3. Onderzoek op energiegebied — de huidige stand van zaken

2.3.1. Op communautair niveau maakt onderzoek op het gebied van energie deel uit van het thans nog lopende vijfde kaderprogramma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, alsook van het kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom). Op grond van deze programma's wordt per jaar ongeveer 510 miljoen EUR besteed aan onderzoek op energiegebied, wat minder is dan één promille van de uitgaven aan primaire energie in de EU.

2.3.2. Als voorbereiding op het Zesde Kaderprogramma is de Commissie in februari 2001 gekomen met een „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het meerjarenkaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie ter bevordering van de totstandbrenging van de Europese onderzoekruimte” en een „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het meerjarenkaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor activiteiten op het gebied van onderzoek en opleiding ter bevordering van de totstandbrenging van de Europese onderzoekruimte” ⁽⁵⁾.

2.3.3. Verder heeft de Commissie in januari 2002 (gewijzigde) voorstellen gedaan „betreffende de specifieke programma's tot uitvoering van het zesde kaderprogramma van de Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (2002-2006)” en „betreffende de specifieke programma's tot uitvoering van het zesde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie voor activiteiten op het gebied van onderzoek en opleiding (2002-2006)” ⁽⁶⁾.

2.3.4. Alle in paragraaf 2.3 genoemde documenten hebben mede betrekking op onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van energie. Het programma van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie houdt zich zelfs uitsluitend met deze vraagstukken bezig.

2.3.5. Bovendien vormt het van overheidswege gesubsidieerde onderzoek op energiegebied in de lidstaten onderdeel van de nationale onderzoeksprogramma's.

2.3.6. Er moet met nadruk op worden gewezen dat technologische ontwikkeling en het daarmee gepaard gaande onderzoek voor een aanzienlijk deel door het bedrijfsleven — grotendeels uit eigen middelen — wordt gerealiseerd. Dit geldt onder meer voor bedrijven in de olie- en gaswinning (met inbegrip van vervoer en behandeling), de kolenindustrie, constructeurs van apparatuur, energiebedrijven, de automobiellindustrie, de vliegtuigindustrie en de toeleveranciers daarvan), het MKB etc. Ook zijn er banken die zich hiermee bezighouden.

2.3.7. Het Comité heeft in juli 2001 een uitgebreid advies ⁽⁷⁾ uitgebracht over het bovengenoemde eerste voorstel van de Commissie (par. 2.3.2) ⁽⁵⁾. Daarin heeft het onder meer de aanbeveling gedaan om:

- het totale OTO&D-budget van de Gemeenschap te verhogen met circa 50 %, als middellange-termijndoelstelling voor de periode na het zesde kaderprogramma, en er bij de lidstaten en het bedrijfsleven op aan te dringen op hun beurt hetzelfde te doen;

⁽¹⁾ Zie het initiatiefadvies van het Comité CES 724/2001 van mei 2001 „Wetenschap, samenleving en burgers in Europa”, PB C 221 van 7.8.2001.

⁽²⁾ Groenboek COM(2000) 769 def.

⁽³⁾ PB C 221 van 7.8.2001.

⁽⁴⁾ Bulletin EU 6-2001.

⁽⁵⁾ COM(2001) 94 def.

⁽⁶⁾ COM(2002) 43 def.

⁽⁷⁾ PB C 260 van 17.9.2001.

- een specifiek onderdeel „Energie” en „Vervoer” op te nemen in de thematische activiteiten, om meer zichtbaarheid te geven aan het energie- en vervoersprobleem, en met name — met het oog op de duurzame ontwikkeling — aan hernieuwbare energiesystemen (inclusief opslag en distributie) en energiebesparingen (1 500 miljoen EUR);
- het Euratom-programma dienovereenkomstig te versterken, door te streven naar veiliger kernenergie, inclusief productie, vervoer en opslag van nucleair afval, en door de ontwikkeling van kernfusie te bevorderen (splijting 350 miljoen EUR, fusie 950 miljoen EUR);

2.3.8. In mei 2002 kwam het Comité met een advies⁽¹⁾ over het in paragraaf 2.3.3 genoemde tweede Commissiedocument⁽²⁾. Daarin heeft het de in een eerder ESC-advies genoemde kernpunten met betrekking tot onderzoek op energiegebied in grote lijnen overgenomen, met dien verstande dat deze worden afgestemd op de besluiten van de Raad en de adviezen van het Parlement die in de tussentijd zijn genomen resp. goedgekeurd.

2.3.9. Met name met betrekking tot de doelstelling van mondiale duurzaamheid heeft het Comité in zijn advies over de voorbereiding op de wereldtop over duurzame ontwikkeling (in Johannesburg) gewezen op het grote belang van intensief onderzoek op het gebied van energie en vervoer⁽³⁾.

2.3.10. Tevens bereidt het Comité een advies voor over het programma van de Commissie „Intelligente energie voor Europa”⁽⁴⁾.

2.4. *Motivering van dit advies*

2.4.1. In de in paragrafen 2.3.7 en 2.3.8 genoemde adviezen van het Comité wordt relatief weinig aandacht besteed aan onderzoek op energiegebied, aangezien dit slechts een klein onderdeel vormt van de vele vraagstukken en procedures die in het Zesde Kaderprogramma voor OTO&D aan de orde komen. Het Comité achtte het dan ook niet aangewezen om aan het thema onderzoek op energiegebied in bovengenoemde ESC-adviezen over het hele Zesde Kaderprogramma de uitvoerige en gedetailleerde bespreking te wijden die dit vraagstuk eigenlijk vereist.

2.4.2. Onderzoek op energiegebied neemt echter ook een aparte plaats in omdat het als enige onderdeel van de „thematische activiteiten” uit het Zesde Kaderprogramma in twee verschillende Verdragen is ondergebracht, namelijk in het

Meerjarenkaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (OTO&D) en in het Meerjarenprogramma van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) voor activiteiten op het gebied van onderzoek en opleiding.

2.4.3. Bovendien ontstaat er een nieuwe, bijzondere situatie door het verstrijken in juli 2002 van het Verdrag van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. De Commissie zal als gevolg hiervan worden belast met het beheer van een gemeenschappelijk onderzoeksfonds voor de kolen- en staalsector⁽⁵⁾. Het Comité is van mening dat dit fonds in de eerste plaats aan energievraagstukken ten goede moet komen.

2.4.4. Verder wordt dit onderwerp behandeld in het kader van diverse steunprogramma's van de Commissie binnen het eerste kaderprogramma voor acties in de energiesector die buiten het Kaderprogramma voor Onderzoek en Ontwikkeling om worden ontplooid.

2.4.5. De inspanningen van de EU voor onderzoek op energiegebied zijn dus nog tamelijk versnipperd: het Zesde Kaderprogramma voor OTO&D en Euratom, acties in de energiesector, en bovendien⁽⁶⁾ de programma's Eureka, COST, CERN, JRC etc. Volgens het Comité heeft de Commissie — samen met de promotoren en de partners in deze programma's en instanties — de belangrijke taak om in het kader van de Europese Onderzoeksruimte te komen tot een gemeenschappelijke en samenhangende strategie voor onderzoek op energiegebied (zie ook par. 3.6).

2.4.6. In het licht hiervan heeft het Comité besloten om een vervolg van initiatiefadvies over onderzoek op energiegebied op te stellen, dat een vervolg is op de in de paragrafen 2.3.7 en 2.3.8 genoemde adviezen. Hiermee geeft het Comité tevens uitdrukking aan zijn opvatting dat onderzoek op energiegebied veel meer aandacht en bekendheid moet krijgen en op uniforme en samenhangende wijze moet worden gepresenteerd. Hiermee wordt bovendien recht gedaan aan het nijpende karakter van de problematiek.

3. **Een strategie voor een toekomstig Europees onderzoeksprogramma op energiegebied**

3.1. Onderzoek op energiegebied vormt het strategische element en de noodzakelijke basis voor succesvol langetermijnbeleid op energiegebied. De energieproblematiek vereist een maximum aan wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling. Investeren in onderzoek en ontwikkeling is de compensatie die de tegenwoordige generatie is verschuldigd aan toekomstige generaties vanwege de huidige exploitatie van energiebronnen en de vervuiling van de atmosfeer met broeikasgassen.

(1) CES 693/2002.

(2) COM(2002) 43 def.

(3) CES 692/2002.

(4) COM(2002) 162 def. van 9 april 2002.

(5) Doc. 5650/02 van de Raad + bijl. 1 (Raadszitting van 28.2.2002, voorlopige versie 6533/02 (Presse 43-G), blz. VII (Engels)).

(6) Enkele van de hier genoemde organisaties of programma's beperken zich niet tot de EU.

3.2. Activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling worden uitgevoerd door wetenschap en bedrijfsleven. De EU beschikt over de voor topprestaties vereiste deskundigheid en expertise, en over de faciliteiten voor het opleiden van de toekomstige specialisten. Hierdoor kan de noodzakelijke onderzoeksstrategie, waarbij wetenschap en bedrijfsleven samenwerken, een succes worden.

3.3. Deze strategie heeft de steun nodig van de lidstaten en de EU, vooral ten aanzien van de langetermijn- en de risicoaspecten van onderzoek en ontwikkeling. De concurrentieverhoudingen zouden ernstig verstoord raken ten koste van de Europese bedrijven en onderzoeksinstituten als deze steun ver zou achterblijven bij de steun die de overheden van concurrerende markten hiervoor ter beschikking stellen.

3.4. Economie, wetenschap en politiek hebben derhalve een gemeenschappelijke taak, namelijk om te zorgen voor een continue en duurzame energievoorziening ten behoeve van de Gemeenschap en haar burgers de hiervoor benodigde strategie te ontwikkelen en de vereiste middelen beschikbaar te stellen.

3.5. Dit is met name een taak van de EU, aangezien energievoorziening, trans-Europese energienetwerken etc. bij uitstek kenmerkend zijn voor de gemeenschappelijke interne markt van Europa.

3.6. De Europese Onderzoeksruimte en de in het kader hiervan beschikbare instrumenten zijn dan ook van groot belang. Het Comité roept echter ook de regeringen, het bedrijfsleven en de onderzoeksinstituten van de lidstaten op om mee te werken aan deze Europese strategie en aldus deel te nemen aan het op grond daarvan uit te werken onderzoeksprogramma voor energie (zoals reeds het geval is met het onderzoek op het gebied van kernfusie).

3.7. Het Comité is zich er volledig van bewust dat veel van deze (en de volgende) aanbevelingen reeds zijn terug te vinden in het Commissievoorstel voor het Zesde Kaderprogramma, het Euratom-programma en andere programma's van de Commissie, maar dan wel onvolledig en in nogal versnipperde vorm (zie ook par. 2.4.5). In de Europese Unie bestaat echter een duidelijke behoefte aan een evenwichtige, thematisch voldoende gedifferentieerde en op de lange termijn solide gemeenschappelijke strategie die gebaseerd is op enerzijds een uitgebreide analyse van de ecologische en economische vereisten en anderzijds de mogelijke oplossingen en het ontwikkelingspotentieel daarvan. Deze strategie moet leiden tot een samenhangend Europees onderzoeksprogramma voor energie dat — hoewel verankerd in verschillende Verdragen — duidelijk laat zien welke middelen daarvoor nodig zijn en hoe

deze worden toegewezen, dat begrijpelijk is voor het publiek en dat ten overstaan van politieke besluitvormers over een langere periode krachtig wordt uitgedragen en verdedigd.

3.8. De situatie buiten de huidige grenzen van de EU vormt eveneens een punt van overweging.

— Ten eerste zijn er de kandidaat-lidstaten en hun energievoorziening. Daarbij gaat het enerzijds om de veiligheid en de milieunormen van de daar toegepaste technologieën en de hieruit voortvloeiende problemen. Anderzijds is het zaak om deze landen die reeds betrokken zijn bij een gemeenschappelijk onderzoeksprogramma op energiegebied, daaraan nog meer en intensiever te laten deelnemen.

— Ten tweede zijn er de landen die aan de kandidaat-lidstaten grenzen, zoals de Oekraïne en Rusland. Ook met deze landen moet tijdig verdere samenwerking worden gezocht met betrekking tot onderzoek op energiegebied — door de reeds bestaande samenwerking⁽¹⁾ uit te breiden — en moeten overeenkomsten over bijv. milieunormen worden gesloten.

— Ten slotte spelen ook mondiale aspecten — en het mondiale partnerschap voor duurzame ontwikkeling (Johannesburg) — een niet te verwaarlozen rol. Deze houden onder meer de verplichting in om met de Europese knowhow en technologie bij te dragen aan oplossing van de mondiale problemen en de problemen van de minder ontwikkelde landen. Daarbij gaat het niet alleen om de overdracht van technisch-wetenschappelijke kennis, maar ook om de mogelijkheid geavanceerde technologieën te exporteren en aldus het concurrentievermogen en de welvaart van de EU te bevorderen.

— De mondiale dimensie van de energieproblematiek vormt een extra prikkel om te streven naar intensieve internationale samenwerking op het gebied van onderzoek naar energievraagstukken. Ook internationale organisaties zoals het Internationaal Energieagentschap (IEA) en het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA) kunnen daarbij als dienen als katalysator en instrument.

3.9. Voor de voorziening van energiegrondstoffen en de verwijdering van afval van het energieverbruik (of beter: van de omzetting van energie) is het van essentieel belang dat alle bekende en mogelijke energiebronnen verder worden ontwikkeld, zodat het potentieel hiervan — namelijk een continue, goedkope en duurzame energievoorziening — kan worden onderzocht, verbeterd en geëxploiteerd. Aangezien onderzoek en ontwikkeling bepalend zijn voor de toekomst, moeten de hiertoe vereiste middelen worden afgemeten aan de mondiale concurrentieverhoudingen en aan het nijpende karakter van de milieuproblematiek, maar ook aan de omvang en de kosten van het totale energieverbruik.

⁽¹⁾ PB L 299 van 28.11.2000, blz. 14.

3.10. Aangezien het energieprobleem naar het zich nu laat aanzien in de tweede helft van deze eeuw zeer acuut zal worden, moet wat betreft de strategie, de onderzoeksperiode en het ontwikkelingsperspectief verder worden gekeken dan deze termijn. Met het oog op de lange termijnen die met de nagestreefde ontwikkelingen en oplossingen zijn gemeoid, is het zaak om nu al voortvarend op te treden.

3.11. Het Comité is verheugd dat veel van zijn opvattingen worden gedeeld door de werkgroep voor een OTO-strategie voor energie (Energy RTD Strategy Working Group E-WOG; een adviesgroep van de Commissie), en verwijst in dit verband naar het werkdocument⁽¹⁾ van deze werkgroep.

4. Overwegingen inzake een gemeenschappelijke onderzoeksstrategie

4.1. Bij de ontwikkeling van een rationele onderzoeksstrategie gaat het er in de eerste plaats om zuinig met bestaande energiebronnen om te gaan of nieuwe bronnen aan te boren, de uitstoot van CO₂ en andere schadelijke stoffen/residuen te verminderen en de energieprijzen laag te houden. Tegelijkertijd moeten in het kader van een dergelijke strategie ook lange termijndoelstellingen op mondiaal niveau worden geformuleerd en voortvarend ten uitvoer worden gelegd.

4.2. Onderzoek en ontwikkeling door het bedrijfsleven moeten met name gericht zijn op doelstellingen die in korte tijd kunnen leiden tot resultaten in de vorm van producten, procédés en diensten, met andere woorden: tot resultaten waarbij de investeringen in onderzoek snel kunnen worden terugverdiend en derhalve grotendeels door het bedrijfsleven zelf kunnen worden gefinancierd. De openbare onderzoeksinstellingen moeten op hun beurt een bijdrage leveren aan de noodzakelijke fundamentele ontwikkelingen en met name projecten bevorderen waarvan de doelstellingen pas op langere termijn kunnen worden gerealiseerd. Bedrijfsleven en wetenschap moeten nauw samenwerken binnen partnerschappen om door middel van fundamenteel onderzoek en demonstratieprojecten tot marktgerichte oplossingen te komen.

4.3. Alhoewel de veranderingen die met de Europese interne markt gepaard gaan (liberalisering)⁽²⁾ doorgaans worden beschouwd als bevorderlijk voor de continuïteit van de energievoorziening, kunnen deze maatregelen vanwege de verscherpte mondiale concurrentieverhoudingen in sommige bedrijfstakken leiden tot verschuivingen qua prikkels en taakstellingen in de planning op de lange termijn, waardoor de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten van het bedrijfsleven — althans tijdelijk — op een laag pitje worden gezet.

4.4. De politiek moet door middel van regelgeving en prikkels voor het bedrijfsleven ervoor zorgen dat dit niet gebeurt. Er moet juist naar worden gestreefd dat de doelstellingen van Barcelona⁽³⁾ ook door het bedrijfsleven worden gerealiseerd en dat daarmee ook het bedrijfsleven aanzienlijk meer in onderzoek en ontwikkeling investeert, en wel uit eigen middelen.

4.5. Bedrijven moeten vaker gaan deelnemen aan in samenwerking met onderzoeksinstellingen uitgevoerde en van overheidswege gefinancierde projecten, zodat resultaten van onderzoek op energiegebied sneller kunnen worden toegepast en nieuwe producten opleveren. Het is vooral van belang dat constructeurs van demonstratieapparatuur en de technische die daarmee kunnen werken, worden ingeschakeld bij het opzetten en uitvoeren van demonstratieprojecten.

4.6. Een gemeenschappelijke onderzoeksstrategie vereist bovendien dat zowel de van overheidswege gesubsidieerde onderzoeksinstellingen als bedrijven die zelf onderzoek doen de beschikking krijgen over voldoende financiële middelen. Onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten nemen — van het concept via laboratoriumproeven tot prototypes en demonstratiemodellen — jaren of zelfs decennia in beslag alvorens ze verkoopbare producten opleveren. Om ervoor te zorgen dat deze activiteiten kans van slagen hebben, moeten op nationaal en communautair niveau continu en langdurig subsidies voor onderzoek worden verleend, al was het maar om de bij dat onderzoek betrokken personen, bedrijven en onderzoeksinstellingen zekerheid ten aanzien van hun planning en de nodige motivatie om deel te nemen, te bieden.

4.7. De instrumenten die het communautaire onderzoek moeten bevorderen, moeten zodanig worden geselecteerd en vormgegeven dat ze optimaal zijn afgestemd op de desbetreffende specifieke thema's en bijbehorende tijdschema's. Het Comité is van mening dat de in het kader van het Vijfde Kaderprogramma en het Euratom-programma gebruikte instrumenten, alsook de in het Zesde Kaderprogramma en het Euratom-programma voorgestelde instrumenten voldoende mogelijkheden bieden.

4.8. Voorts dient te worden gestreefd naar bundeling van de politieke en administratieve bevoegdheden op het gebied van planning en besluitvorming, zodat de procedures voor het coördineren en afstemmen van de activiteiten van de betrokkenen (bijv. directoraten-generaal van de Europese Commissie, ministeries en lidstaten) niet leiden tot vertragingen of zelfs impasses, maar er een goed gecoördineerde, efficiënte en samenhangende aanpak ontstaat die recht doet aan de doelstellingen van de Europese Onderzoeksruiimte en de daardoor geboden kansen benut.

⁽¹⁾ E-WOG Working paper „Sustainable and Affordable Energy for the Future; Priorities for European Union Energy RTD: January 2001”. EUR 19790.

⁽²⁾ Centre for European Policy Studies CEPS: „Security of Energy Supply” Report of a CEPS Working Party, nov. 2001, blz. 22, ISBN 92-9079-358-9.

⁽³⁾ Zie Europese Raad van Barcelona (maart 2002): Conclusies van het Voorzitterschap — SN 100/02 ADD 1 en paragraaf 1.6.

5. Thema's voor een toekomstig Europees onderzoeksprogramma voor energie

5.1. Het is noch de bedoeling, noch de taak van het Comité om zelf een dergelijk onderzoeksprogramma voor energie op te stellen en ter goedkeuring voor te leggen. Het Comité doet dan ook de aanbeveling dat de Commissie zich naar behoren van deze taak kwijt en daarbij nauw samenwerkt met wetenschap, bedrijfsleven en de regeringen van de lidstaten.

5.2. Het aldus opgestelde Europese onderzoeksprogramma voor energie zou vervolgens kunnen worden opgenomen in de planning voor de fase na het zesde OTO&D-kaderprogramma, hoewel er mogelijk al onder het zesde kaderprogramma rekening mee zou kunnen worden gehouden. De van de EGKS over te nemen fondsen en de in Barcelona overeengekomen verhoging van de begroting voor onderzoek zorgen daarbij voor de benodigde extra speelruimte.

5.3. Aangezien er geen eenduidige oplossing voor het energievraagstuk valt te verwachten, moeten alle veelbelovende energievormen, technologieën en opties verder worden verkend en ontwikkeld.

5.4. Daarbij is het van belang, bekende en beproefde technologieën en concepten op consistente en inventieve wijze (verder) te ontwikkelen en nieuwe ideeën en innovaties een kans te geven.

5.5. Volgens de huidige inzichten moet voor passend onderzoek op energiegebied worden uitgegaan van onder meer de hierna volgende kernfactoren:

5.5.1. Algemene criteria

- Hulpbronnen
- Residuen/emissies
- Beschikbaarheid
- Continuïteit van de energievoorziening
- Duurzaamheid
- Veiligheid/risico's
- Betrouwbaarheid
- Andere milieuaspecten
- Geopolitieke aspecten
- Kosten
- Draagvlak

5.5.2. Technische categorieën

- Energievoorziening
- Vervoer, omzetting, opslag en gebruik van energie
- Technische procédés
- Onderzoek en ontwikkeling op het gebied van materialen
- Onderzoek en ontwikkeling op het gebied van systemen

5.5.3. Gebruikscategorieën

- Vervoer
- Industrie/bedrijfsleven
- Bouw en particuliere huishoudens

5.5.4. Primaire energiebronnen en omzettingssystemen

- Steenkool en derivaten
- Olie en derivaten
- Aardgas en derivaten
- Kernsplitsing
- Kernfusie
- Waterkracht en getijdenenergie
- Biomassa en derivaten
- Windenergie
- Zonne-energie
- Fotovoltaïsche omzetting
- Aardwarmte

6. Themavoorbeelden

6.1. Allereerst moet worden benadrukt dat de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten ook nu al tot opmerkelijke resultaten hebben geleid. Voorbeelden hiervan zijn het sterk toegenomen rendement van conventionele elektriciteitscentrales, de ontzweveling van verbrandingsgassen, de vermindering van stikstofdioxiden in verbrandingsgassen, de ontwikkeling van brandstofcellen, energiezuinige dieselmotoren, krachtige windturbines (en hun grootschalige introductie op de markt), noodkoelsystemen voor kernreactoren en de vooruitgang op het gebied van kernfusieonderzoek. Uit deze en vele andere voorbeelden blijkt tot welke prestaties de dorst naar kennis, de capaciteiten van ingenieurs, inventiviteit en betrokkenheid van

bedrijfsleven en politiek kunnen leiden op voorwaarde dat daarvoor de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. Ook blijkt hieruit dat langetermijnvisie en investeringen vruchten kunnen afwerpen en het verwachte resultaat kunnen opleveren.

6.2. Op basis hiervan wordt onderstaand een aantal schematisch uiteengezette voorbeelden gegeven van mogelijke onderwerpen voor toekomstige activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. Hieraan kunnen altijd nog andere ideeën en concepten worden toegevoegd.

6.2.1. Vervoer, omzetting en gebruik van energie

- Verdere ontwikkeling van stoom- en met name gasturbines als sleutel tot rendementsverhoging (materialen)
- Efficiëntere industriële technologieën voor de vervaardiging van bijv. staal, chemische producten en voedingsmiddelen
- Verbetering van de aandrijfsystemen voor verbrandingsmotoren, waaronder hybride technologieën
- Lekkervrij vervoer en lekkervrije winning van aardgas
- Productietechnieken voor alternatieve brandstoffen (methanol, ethanol, synthetische koolwaterstof, waterstof), alsook vervoer en opslag van gasvormige brandstoffen (aardgas, biogas, waterstof)
- Verbeterde warmtetechniek en warmte-isolatie in gebouwen
- Actief en passief gebruik van zonne-energie in gebouwen (met inbegrip van de voor architecten belangrijke artistieke en esthetische prikkels)
- Technieken voor de opslag van elektriciteit en warmte
- Planning en beheer van netwerken
- Brandstofcellen voor stationaire en mobiele toepassing en voor de aandrijving van voertuigen
- Installatietechnieken waarmee in het geval van hernieuwbare energiebronnen de productie kan worden afgestemd op vraag en aanbod

- Waterstoftechnologie⁽¹⁾
- Supergeleidende systemen voor vervoer en opslag van energie

6.2.2. Materiaalkunde, onderzoek op het gebied van energiesystemen

- (Gebruiks-)materialen voor bijv. gas- en stoomturbines, brandstofcellen, zonnecellen, warmte-isolatie, warmteopslag, speciale bekabeling, supergeleiders en componenten van fusiereactoren
- Onderzoek op het gebied van energiesystemen: verbanden tussen economie en ecologie, beoordeling van de gevolgen van toepassing van bepaalde technologieën, marktonderzoek, modelscenario's en toekomstplanning.

6.2.3. Energievoorziening: veiligheids- en milieuaspecten

- Verhoging van het rendement van de conventionele elektriciteitscentrales, alsook combinaties van technieken en nieuwe procédés, zoals: elektriciteitscentrales die werken op gedroogde bruinkool; verbranding van gepulveriseerde bruinkool en steenkool onder hoge druk; verbranding onder hoge druk van een wervelbed van bruinkool, steenkool en biomassa; geïntegreerde vergassing van kolen; gedeelde verbranding van vervangende brandstoffen of biomassa; gecombineerde elektriciteitscentrales met gas- en stoomturbines; stoomcentrales die gebruik maken van stoom in kritische toestand
- Filtering en zuivering van verbrandingsgassen; isolatie en opslag van CO₂ (vastlegging); landschapsbehoud
- Gebruik van biomassa (logistiek en optimale toepassing); emissies
- Warmtekrachtkoppeling; decentralisatie versus centralisatie
- Waterkracht; veiligheid (geologisch, intern en extern)
- Verwarming en airconditioning in gebouwen
- Installaties voor wind- en zonne-energie: het ontwikkelen en testen van uiteenlopende procédés en concepten — zoals zonnewarmte voor het opwekken van elektriciteit en het verwarmen van gebouwen, technieken voor fotovoltaïsche omzetting en voor de vervaardiging van componenten (cellen) —; streven naar een hoger rendement, lagere kosten, aansluiting op netwerken, evenwicht tussen vraag en aanbod, energieopslag, marketing en landschapsbehoud

⁽¹⁾ Vanwege de vaak onjuiste berichtgeving in media en reclame moet erop worden gewezen dat waterstof geen direct beschikbare primaire energiebron is, maar eerst door middel van elektriciteit moet worden gewonnen uit water. De voordelen van waterstof zouden kunnen zijn gelegen in de opslagmogelijkheden en de geschiktheid als brandstof (met name in brandstofcellen). Bij de verbranding ervan komt geen kooldioxide vrij.

- Splijtreactoren: interne en externe veiligheid; ontwikkeling van alternatieve reactoren (met name intrinsiek veilige reactoren); vervoer, verwerking en opslag van radioactieve splijtproducten; transmutatie van zeer radioactieve radionucliden met een lange levensduur
- Ontwikkeling van fusiereactoren: principes; concepten; activiteiten op het gebied van demonstratie; technologie; interne en externe veiligheid; ontwikkeling van een strategie voor het afgedwongen inkorten van de termijn waarbinnen een elektriciteitscentrale voor demonstratiedoeleinden kan worden gerealiseerd.

6.3. Toelichting bij de voorbeelden

6.3.1. Het grootste gevaar voor de energievoorziening van de EU is gelegen in het grootschalige gebruik (verbranding) van fossiele brandstoffen (79 % van de totale energievoorziening!) en een afhankelijkheid van ingevoerde energie die op de middellange termijn naar verwachting 70 % zal bedragen. Niettemin bieden deze brandstoffen op de korte en middellange termijn aanzienlijke mogelijkheden voor besparingen en daarmee voor het verminderen van de uitstoot van CO₂. Dit is mogelijk door de technieken voor het behandelen, verbranden en omzetten van deze brandstoffen te verbeteren en door warmte en secundaire energie efficiënter te benutten. Het gaat hierbij om bijv. het verhogen van het rendement van elektriciteitscentrales (net name door verbetering van materialen en metalen), het verbeteren van industriële processen in bijv. de chemische en staalindustrie en van de technieken voor het aandrijven van motorvoertuigen, alsook warmte-isolatie en passief gebruik van zonne-energie in gebouwen.

6.3.2. Het gebruik van sommige hernieuwbare energiebronnen zoals waterkracht en deels ook de verbranding van biomassa (hout) kent een lange traditie en is in hoge mate concurrerend. Bovendien wordt het principe van waterkracht efficiënt toegepast in de vorm van waterkrachtcentrales met spaarbekken, waarmee tegemoet kan worden gekomen aan een grote vraag (tijdens piekuren).

6.3.3. Ook van andere hernieuwbare energiebronnen, zoals wind en zonnewarmte, wordt weliswaar al op grote schaal gebruik gemaakt, maar hun bijdrage aan de energievoorziening in de EU komt niet hoger dan 1 %. Daarmee zijn ze (nog?) niet concurrerend, ook al is windenergie goedkoper dan elektriciteit door middel van fotovoltaïsche omzetting. Er bestaan echter geen faciliteiten voor de opslag van deze energievorm, zodat het energieaanbod afhankelijk is van dag- en jaarcyclus en van de weersomstandigheden. Bovendien moeten „conventionele” centrales beschikbaar blijven als buffer en reserve. Mede hierdoor is het potentiële aandeel van windenergie op de elektriciteitsmarkt beperkt.

6.3.4. Het gebruik van nog niet concurrerende procédés wordt in sommige lidstaten dan ook gestimuleerd, bijv. door de consumentenprijzen aanzienlijk hoger te houden dan de marktprijzen (wetgeving inzake elektriciteitsvoorziening) of

goedkope leningen te verstrekken. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de productietechnieken in de toekomst goedkoper en de fossiele brandstoffen als gevolg van prijsverhogingen en belastingen duurder zullen worden, waardoor de huidige marge verdwijnt.

6.3.4.1. Onderzoeksactiviteiten moeten dan ook primair gericht zijn op verbetering van het concurrentievermogen en de onvoorwaardelijke beschikbaarheid (energieopslag) van deze procédés. Anders dan vaak het geval is, dient daarbij echter duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen onderzoek en ontwikkeling enerzijds en versterking van de marktpositie anderzijds.

6.3.4.2. Met name moeten de kosten die zijn verbonden aan de groeiende behoefte aan voldoende steun voor onderzoek, in balans worden gebracht met de voor consument en overheid ontstane kosten vanwege de inmiddels aanzienlijke subsidiëring van de markt. Dit werpt de vraag op hoeveel stijging van de energieprijzen de Europese economie op langere termijn aankan, mede gezien de mondiale concurrentie.

6.3.5. Kernenergie kan in principe worden verkregen door zowel splitsing van zeer zware atoomkernen, zoals uranium of plutonium, als door fusie van zeer lichte atoomkernen, zoals deuterium of tritium. Beide procédés verschillen echter fundamenteel qua werkwijze, omgevingsomstandigheden, milieu- en veiligheidsaspecten, hulpbronnen etc.

6.3.6. Al vele decennia wordt op grote schaal gebruik gemaakt van splijtreactoren. De technische en veiligheidsnormen verschillen per land echter sterk. De reactoren in de EU behoren tot de beste. Het ligt dan ook in de rede dat de EU een bijdrage moet gaan leveren aan verbetering van deze normen in derde landen. Onderzoeksactiviteiten moeten derhalve primair gericht zijn op verdere aanscherping van de veiligheidsnormen, naleving van deze normen ook buiten Europa, en het zoeken naar nog betere oplossingen voor de verwijdering van radioactieve splijtproducten met een lange levensduur.

6.3.7. Fusiereactoren zijn nog in ontwikkeling. Vanwege hun veiligheid, de sterke vermindering van de hoeveelheid radiotoxisch afval — zonder bestanddelen met een lange levensduur (actiniden) — en hun vrijwel onuitputtelijke reserve aan hulpbronnen vormen ze in potentie echter een zeer belangrijke duurzame technologie voor de toekomst. In navolging van de successen van het reeds volledig in de Europese Onderzoeksruimte geïntegreerde fusieprogramma (zie ook par. 3.6) zijn in een internationaal samenwerkingsverband (EU, Japan, Canada en Rusland) bouwplannen opgesteld voor de internationale experimentele reactor ITER. Met deze reactor moet het bewijs geleverd worden dat het technisch en wetenschappelijk mogelijk is om onder realistische omstandigheden bruikbare energie op te wekken door middel van kernfusie. Het onderzoek moet er dan ook in de eerste plaats op gericht zijn, de haalbaarheid en de milieuvoordelen van deze

technologie met behulp van de ITER-reactor op zo kort mogelijke termijn te demonstreren. Hiermee moet de basis worden gelegd voor de bouw van de eerste fusiereactor voor het opwekken van elektriciteit.

6.3.8. In bijna alle bovengenoemde sectoren spelen het bedrijfsleven en het wetenschappelijk onderzoek in de EU een toonaangevende rol. Het is daarom zaak deze positie en expertise te behouden, uit te bouwen en ten dienste te stellen van zowel de kwetsbare energievoorziening van Europa als van de mondiale netwerken en verplichtingen.

6.3.9. Het Comité doet in dit verband opnieuw een oproep aan politici, bedrijfsleven en wetenschappers om technische en wetenschappelijke beroepen zo aantrekkelijk te maken dat voldoende getalenteerde jongeren kiezen voor een technisch-wetenschappelijke opleiding, waarbij moet worden gezorgd voor voortreffelijke opleidingsinstituten. Ook moeten beginnende studenten worden doordrongen van het grote belang van wetenschappers en ingenieurs, die in de diverse energiesectoren borg staan voor een toereikende en milieuvriendelijke energievoorziening. De carrièremogelijkheden moeten echter ook dermate aantrekkelijk worden gemaakt dat jongeren kiezen voor een loopbaan op het gebied van energietechnologie, en vervolgens zo tevreden zijn over hun carrière, door-groeimogelijkheden en verdiensten dat ze het betreffende beroep blijven uitoefenen.

6.3.10. Ook dringt het Comité er opnieuw op aan om de thema's energie, onderzoek op energiegebied en duurzaamheid deel te laten uitmaken van de dialoog met de civiele samenleving evenals onderwijs en media. Met name goed opgeleide burgers kunnen in het maatschappelijk en democratisch proces ertoe bijdragen dat ook hier de juiste koers wordt gekozen en de juiste voorzorgsmaatregelen en besluiten worden genomen.

7. Samenvatting en aanbevelingen van het Comité

7.1. Het waarborgen van een goedkope, milieuvriendelijke en duurzame energievoorziening van de EU staat in de conclusies van de Raden van Lissabon, Göteborg en Barcelona centraal. Er zullen echter extra inspanningen nodig zijn om deze essentiële doelstelling te bereiken; het gaat hier om een energieprobleem dat moet worden opgelost. Bedrijfsleven, wetenschap en politiek moeten gezamenlijk streven naar het ontwikkelen van een passende strategie en de benodigde middelen beschikbaar stellen.

7.2. De strategie voor het oplossen van dit probleem mag zich echter niet beperken tot enkele aspecten ervan. Het energieprobleem moet in zijn totaliteit worden besproken en aangepakt, waarbij moet worden gekeken naar de langere termijn en de mondiale aspecten. De oplossing daarvan vormt het centrale thema en een belangrijke toetssteen voor een mondiaal partnerschap op het gebied van duurzaamheid.

7.3. De aanzet tot mogelijke oplossingen kan met name worden geboden door intensieve activiteit op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. Onderzoek op energiegebied vormt het strategische element en de noodzakelijke basis voor succesvol energiebeleid op de langere termijn. Investeren in onderzoek en ontwikkeling is de compensatie die de tegenwoordige generatie is verschuldigd aan toekomstige generaties vanwege de huidige exploitatie van energiebronnen en de vervuiling van het milieu met emissies en residuen.

7.4. Het Comité doet de Commissie dan ook de aanbeveling om een strategie voor geïntegreerd Europees onderzoek op energiegebied uit te werken waarop een toekomstig Europees onderzoeksprogramma op energiegebied kan worden gebaseerd. Dit programma moet zo mogelijk reeds tijdens de looptijd van het Zesde Kaderprogramma van start gaan, en uiterlijk in de daaropvolgende periode. De benodigde extra middelen moeten komen uit de groei van de algemene uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (overeenkomstig de conclusies van Barcelona) en uit delen van het EGKS-fonds.

7.5. De Europese Onderzoeksruimte en de in het kader hiervan beschikbare instrumenten zijn in dit verband van zeer groot belang. Het Comité roept echter ook de regeringen, het bedrijfsleven en de onderzoeksinstellingen van de lidstaten op om mee te werken aan deze Europese strategie en deel te nemen aan een Europees onderzoeksprogramma voor energie. Een omvattende, doorzichtige, samenhangende en door alle partners gesteunde strategie voor onderzoek op energiegebied moet ertoe leiden dat de mogelijkheden van de Europese Onderzoeksruimte worden benut.

7.6. Het Comité is zich er volledig van bewust dat veel van zijn aanbevelingen reeds zijn terug te vinden in het Commissievoorstel voor het Zesde Kaderprogramma, het Euratom-programma en andere programma's van de Commissie, maar dan wel onvolledig en in nogal versnipperde vorm. Op basis hiervan moet een samenhangend Europees onderzoeksprogramma voor energie worden ontwikkeld dat — hoewel verankerd in verschillende Verdragen — duidelijk laat zien welke middelen daarvoor nodig zijn en hoe deze worden toegewezen, dat begrijpelijk is voor het publiek en dat ten overstaan van politieke besluitvormers over een langere periode krachtig wordt uitgedragen en verdedigd.

7.7. Voor de voorziening van energiegrondstoffen en de verwijdering en vermindering van afval van energieverbruik is het van essentieel belang dat alle bekende en mogelijke energiebronnen verder worden ontwikkeld, zodat het potentieel hiervan kan worden onderzocht, verbeterd en optimaal kan worden benut. Aangezien onderzoek en ontwikkeling bepalend zijn voor de toekomst, moeten de hiertoe vereiste middelen worden afgemeten aan de mondiale concurrentiever-

houdingen, de ernstige toestand van de energievoorziening en het nijpende karakter van de milieuproblematiek, maar ook aan de omvang en de kosten van het totale energieverbruik.

7.8. De bijdrage van het bedrijfsleven moet met name gericht zijn op doelstellingen die in korte tijd kunnen leiden tot resultaten in de vorm van producten, procédés en diensten, met andere woorden: tot resultaten waarbij de investeringen in onderzoek snel kunnen worden terugverdiend en derhalve grotendeels door het bedrijfsleven zelf kunnen worden gefinancierd. De regels voor de Europese interne markt en andere prikkels moeten het bedrijfsleven ertoe bewegen de doelstellingen van Barcelona te realiseren en deel te nemen aan het Europese onderzoeksprogramma voor energie.

7.9. De openbare onderzoekinstellingen moeten op hun beurt een bijdrage leveren aan de noodzakelijke fundamentele ontwikkelingen, en met name projecten bevorderen waarvan de doelstellingen pas op langere termijn kunnen worden gerealiseerd. Bedrijfsleven en wetenschap moeten nauw samenwerken binnen partnerschappen om door middel van fundamenteel onderzoek en demonstratieprojecten tot marktgerichte oplossingen te komen.

7.10. In het op te zetten onderzoekprogramma moet aandacht worden geschonken aan zowel de voornaamste gebruikersaspecten — huishoudens, gebouwen, bedrijfsleven

en vervoer — als aan de diverse technieken voor voorziening, omzetting, distributie en gebruik van energie (waaronder energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe concepten). Onder het programma moeten ook vraagstukken vallen als continuïteit van de energievoorziening, vermindering dan wel beheersing van de technische risico's, milieubescherming en bestrijding/verwijdering van residuen van energiegebruik (bijv. broeikasgassen en radioactiviteit). Andere aspecten zijn de (verdere) ontwikkeling van de benodigde materialen, alsook analyses en prognoses van de demografische, economische en ecologische scenario's.

7.11. Er moeten samenwerkingsverbanden en netwerken worden opgezet, uitgebouwd en ondersteund, niet alleen met de kandidaat-lidstaten, maar ook met hun buurlanden en op den duur met landen over de hele wereld. Het energievraagstuk heeft immers niet alleen betrekking op de voorziening, maar kan ook economische, ecologische en politieke gevolgen hebben op mondiaal niveau.

7.12. Tot slot dringt het Comité er andermaal op aan om de thema's energie, onderzoek op energiegebied en duurzaamheid deel te laten uitmaken van de dialoog met de civiele samenleving, evenals onderwijs en media. Met name goed opgeleide burgers kunnen in het maatschappelijk en democratisch proces ertoe bijdragen dat ook hier de juiste koers wordt gekozen en de juiste voorzorgsmaatregelen en besluiten worden genomen.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- **het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim”,**
(COM(2001) 123 def. — 2001/0060 (COD))
- **het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verrichting van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim”,**
- **het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim”, en**
- **het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het Europese luchtverkeersbeheernetwerk”**
(COM(2001) 564 def. — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD))

(2002/C 241/04)

Op 15 november 2001 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Tosh.

Tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting (vergadering van 17 juli) heeft het Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en één stem tegen, bij twee onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Gemeenschap moet maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het luchtverkeer regelmatig en punctueler wordt, terwijl tegelijkertijd een hoog niveau van veiligheid wordt gehandhaafd. Dit zal haar maatschappelijke en milieuvoordelen opleveren. De onderhavige voorstellen van de Commissie hebben betrekking op alle vliegbewegingen, dus op zowel de burgerluchtvaart als de militaire luchtvaart. Het actieprogramma heeft tot doel door middel van de voorstellen een gemeenschappelijk geïntegreerd luchtruim te creëren. Iedere inspanning om het systeem efficiënter te maken moet gebaseerd zijn op hervorming van het luchtverkeersbeheer in al zijn facetten.

1.2. Met de voorstellen wordt voor het eerst beoogd één regelgevingkader voor het luchtruim — niet de luchtvaart — te creëren. Momenteel zijn in deze sector verschillende verordeningspakketten van kracht, waarvan wel de grondbeginselen, bijv. op het gebied van de veiligheid, in de nieuwe voorstellen overgenomen worden. De voorstellen betreffende het open luchtruim moeten los worden gezien van de zogenaamde „open sky”-voorstellen, die betrekking hebben op het bredere terrein van de verlening van luchtvaartdiensten door luchtvaartmaatschappijen.

1.3. In haar Mededeling introduceert de Commissie drie verordeningvoorstellen waarmee de algemene voorwaarden

worden gecreëerd om het nieuwe systeem voor het luchtverkeersbeheer op 31 december 2004 in te kunnen voeren.

1.4. Aan de hand van bijdragen van alle betrokkenen heeft een „Groep op hoog niveau” de Commissie in november 2000 een verslag over het gemeenschappelijk Europees luchtruim voorgelegd. Daarin werden de volgende terreinen geanalyseerd:

- regelgeving;
- institutioneel vlak;
- technisch vlak;
- menselijke hulpbronnen.

1.5. Het actieprogramma bestaat uit het voorstel tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk luchtruim⁽¹⁾ en de volgende drie verordeningvoorstellen⁽²⁾:

- betreffende de verrichting van luchtvaartnavigatiediensten [2001/0235 (COD)];
- betreffende de organisatie en het gebruik van het luchtruim [2001/0236 (COD)];

⁽¹⁾ COM(2001) 123 def.

⁽²⁾ COM(2001) 564 def.

— betreffende de interoperabiliteit van het luchtverkeersbeheernetwerk [2001/0237 (COD)].

Deze drie voorstellen hebben respectievelijk betrekking op de organisaties die luchtnavigatiediensten aanbieden, de regulering daarvan en de organisatie van het luchtruim, en de technische vereisten voor de noodzakelijke interoperabiliteit van apparatuur en personeel.

1.6. In het onderhavige advies worden de verordeningvoorstellen niet apart behandeld, maar gaat het EESC in op de verschillende aspecten van de materie als geheel.

2. Context

2.1. De „Groep op hoog niveau” bestudeerde in haar verslag een reeks aspecten en daaruit voortvloeiende kwesties, die als volgt samengevat kunnen worden:

Aspecten	Kwesties
groei luchtverkeer	Verandering en prestatieverbetering noodzakelijk
onsamenhangend beheer	Tekortkomingen in het huidige systeem
organisatie/hervorming luchtverkeersleiding	Noodzaak van hervorming
regelgeving, veiligheid, prestaties, duurzame vormgeving, economische aspecten	Procedures vereist
federaal luchtruim, incl. militaire luchtvaart	Gemeenschappelijk luchtruim
institutioneel kader	Eurocontrol pan-europees
beheer luchtruim	Complexiteit
ATM-systemen en -coördinatie	Integreren militaire luchtvaart, gemeenschappelijke normen
sociale aspecten	Certificeringsvereisten
regelgever	Hulpmiddelen, expertise en autoriteit

2.1.1. In het verslag wordt wel duidelijk uiteengezet welke voordelen de verordeningen inzake een gemeenschappelijk luchtruim naar verwachting zullen opleveren, maar een kwantitatieve kosten-batenanalyse of analyse van de operationele gevolgen van de voorgestelde initiatieven ontbreekt geheel. In verslagen van de Commissie van toezicht op prestaties wordt echter gekwantificeerd bewijs voor de problemen van de huidige aanpak geleverd.

2.2. Algemene opmerkingen

2.2.1. Deze voorstellen zijn van zeer grote betekenis voor de Gemeenschap, aangezien het luchtruim een gezamenlijke hulpbron is die het algemeen belang moet dienen. Het bevorderen van veilig en efficiënt luchtvervoer is van bijzonder grote economische betekenis voor Europa. Het Comité begrijpt en steunt het streven naar een gemeenschappelijk luchtruim, maar wijst erop dat het hier om een ingewikkelde materie gaat die tal van luchtverkeersaspecten omvat. Daarom zijn concrete maatregelen en doelstellingen noodzakelijk om de met het communautaire luchtruim beoogde voordelen daadwerkelijk te behalen. De prioriteiten, doelstellingen en resultaten moeten duidelijker worden aangegeven. Met name de veiligheid moet een eerste prioriteit blijven.

2.2.2. De Commissie rekt erop dat de voorgestelde maatregelen een einde zullen maken aan de versnippering en de flessenhalsproblemen en dat de processen en procedures met betrekking tot de vormgeving, het beheer en de regulering van het luchtruim worden verbeterd. Een einde maken aan versnippering is echter geen doel op zichzelf: er moeten duidelijke productiestreefcijfers worden vastgelegd. Met name de capaciteit van het systeem moet van dien aard zijn dat de geprojecteerde groei van de vraag naar luchtvervoer met ongeveer 5 % per jaar kan worden opgevangen.

2.2.3. Het Comité beseft dat een gemeenschappelijk beheer van het luchtruim van verschillende landen geen soevereiniteit vereist — hiervan zijn immers al voorbeelden te vinden — maar wijst erop dat commerciële belangen de vorming van functionele luchtruimblokken in de weg kunnen staan.

Zo moet de herconfiguratie van het hogere luchtruim daadwerkelijk zorgen voor verbeteringen op het vlak van de vormgeving van de sector, routing, capaciteit en efficiëntie. Over de voordelen voor de luchtvaartindustrie en de reizigers bestaat nog onduidelijkheid. Eurocontrol heeft geraamd dat optimalisering van de routing slechts een verbetering van 5 % qua capaciteit en exploitatiekosten oplevert. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan het effect van haar voorstellen te kwantificeren en concrete doelstellingen vast te stellen.

2.2.4. Er moet meer duidelijkheid komen over de precieze oorzaken van de problemen in de luchtvaart. Is het gebrek aan regelmatigheid, stiptheid en veiligheid van de vervoersdiensten bijvoorbeeld te wijten aan een ongecoördineerd gebruik van het luchtruim? Vertragingen, die volgens de Commissie in 1999 tot rampzalige hoogte opliepen, doen zich ook voor in het lagere luchtruim en kunnen juist op luchthavens duidelijk zichtbaar zijn! Natuurlijk was 1999 een uitzonderlijk jaar in verband met de militaire acties in de Balkan. Is het niet zo dat veiligheidsincidenten in het hogere luchtruim uitermate zeldzaam zijn en dat routecoördinatie door volledige integratie van alle gebruikers misschien het enige zekere voordeel van al deze maatregelen is voor de consument? Hoewel de gemiddelde aan het luchtverkeersstromenbeheer (air traffic flow management) te wijten vertraging per vliegbeweging in 2001 slechts 3¼ minuut bedroeg (bron: Central Office for Delay Analysis), was deze vertraging per vertraagde vliegbeweging ca. 20 minuten. Problemen met het luchtverkeersstromenbeheer leidde er in 2001 toe dat 15,7 % van het aantal vluchten vertraging opliep — in 1999 was dit nog 20 %. Niet al deze vertragingen zijn te wijten aan congestie in het hogere luchtruim; soms moet de oorzaak worden gezocht in restricties die door de weersgesteldheid of de beperkte luchthavencapaciteit zijn veroorzaakt. Wel zal coördinatie binnen het zeer drukke luchtruim boven Midden-Europa waarschijnlijk aanmerkelijke voordelen opleveren.

2.2.5. Het EESC vreest dat het voorstel inzake de werkwijze van het „Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim” niet gedetailleerd genoeg is. Dat dit Comité zal zijn samengesteld uit nationale deskundigen is een goede zaak, maar het is nog onduidelijk hoe het raad en advies zal zoeken bij de deskundigen uit de branche. Willen de tekortkomingen van de sector op het vlak van menselijke hulpbronnen en technologie overwonnen worden, dan moet dit Comité beslist over de noodzakelijke deskundigheid beschikken en moeten er procedures worden uitgewerkt om beschikking te krijgen over de nodige input uit de branche.

2.3. Regelgeving

2.3.1. Ook voor deze sector steunt het EESC het concept van scheiding van bevoegdheden met de oprichting van een onafhankelijke Europese regelgevende instantie, die financieel zelfstandig is en over duidelijke taken en afgebakende bevoegdheden beschikt. Het regelgevingskader dient duidelijk en nauwkeurig te zijn en zich te concentreren op kernvraagstukken. Volgens het ESC moet absoluut worden voorkomen dat het tot overregulering komt, maar moet worden gezorgd voor een omgeving waarin de actoren op efficiënte en concurrerende wijze kunnen opereren.

2.3.2. Er moet absoluut voor worden gezorgd dat de regelgevende instanties over een hoogwaardig informatie-

systeem beschikken om toezicht op de werking van het systeem te kunnen uitoefenen. Het succes en de geloofwaardigheid van de beoogde harmonisatie staat of valt met de kwaliteit van de vormgeving en het netwerk van het informatiesysteem voor de regelgevende instanties.

2.4. Institutioneel vlak

2.4.1. Om het vertrouwen in het voorgestelde institutionele kader te vergroten had wellicht meer benadrukt moeten worden dat de besluitvorming efficiënter en samenhangender zal worden. De omschakeling om Eurocontrol (¹) regelgevende bevoegdheden te verlenen, betekent een enorme vooruitgang.

2.4.2. Er moet dus worden gezorgd voor een duidelijk kader waarbinnen het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim adviezen van de branche kan inwinnen, maar er moet ook duidelijkheid komen over de specifieke rol en betekenis van het voorgestelde sectorale overlegcomité en wanneer dit geraadpleegd zal worden. Het EESC onderstreept het belang van uitgebreide consultaties over de tenuitvoerlegging van deze maatregelen om te garanderen dat zij op hun plaats zijn, efficiënt en doeltreffend zijn. Momenteel is het raadplegingskader nog niet adequaat geregeld.

2.4.3. Samenwerking zal zeker bijdragen tot:

- meer veiligheid en efficiency;
- systematisering van betalingen;
- optimalisering en integratie van middelen;
- ontwikkeling van innoverende oplossingen met verdere marketingwaarde.

2.4.4. Het is de bedoeling dat alle partijen die een rol in het luchtverkeersbeheer spelen, bij het besluitvormingsproces betrokken worden, d.w.z. niet alleen de luchtverkeersleidingen, maar ook bijvoorbeeld degenen die weerrapporten opstellen, gronddiensten op luchthavens verlenen of materiaal leveren. De meerwaarde van een dergelijk omvattend proces zou beslist in de praktijk geëvalueerd moeten worden; worden de beoogde voordelen niet behaald, dan moeten er heldere sancties worden opgelegd.

⁽¹⁾ Eurocontrol telt momenteel 31 lidstaten en heeft als hoofddoelstelling het opzetten van een naadloos, pan-Europese systeem voor het luchtverkeersbeheer (ATM). Eurocontrol ontwikkelt, coördineert en plant pan-Europese ATM-strategieën op korte en lange termijn en de daarmee samengaande actieplannen. Dit gebeurt door middel van gezamenlijke inspanningen van nationale regelgevende instanties, verleneren van luchtvaartnavigatiediensten, civiele en militaire gebruikers van het luchtruim, de luchtvaartsector en andere Europese instanties.

2.4.5. Een gemeenschappelijk luchtruim dat zwaar leunt op coördinatie van de activiteiten, kan niet zo doeltreffend zijn als een luchtruim dat door één instantie wordt beheerd. Toch had het ESC graag gezien dat een vergelijking was gemaakt met de situatie in Noord-Amerika, waar sprake is van een „gemeenschappelijk” federaal luchtruim. Daarbij hadden ook de inspanningen ten behoeve van de regelmaat, veiligheid en punctualiteit bekeken kunnen worden. De Commissie van toezicht op prestaties heeft gesteld dat het VS-systeem wellicht 50 % productiever en kostenefficiënter is. Het VS-systeem kan, ondanks de uiteenlopende omstandigheden, misschien toch als benchmark fungeren.

2.4.6. Een uniforme erkenningsregeling voor het netwerk van organisaties dat belast is met de inspectie van en het toezicht op luchtvaartnavigatiediensten is van fundamenteel belang voor het correct functioneren van het systeem en voor de transparante bescherming van het openbaar belang.

2.4.7. Er kan ook veel geleerd worden van de regelgeving die voor de dienstensectoren van algemeen belang is vastgesteld.

2.5. *Technisch vlak*

2.5.1. Er bestaat zeer ruime steun voor het geven van de nodige kritische massa en aandacht aan EU-technologie; dit zou een belangrijk onderdeel van de voorstellen moeten zijn. Duidelijk is dat leveranciers van materiaal dat in de EU ontworpen en vervaardigd is, hun positie op de internationale markt zullen kunnen versterken. Daarom is het van belang op korte termijn algemene overeenstemming over de principes te bereiken. Gemeenschappelijke inspanningen om wereldwijd geldende normen af te spreken zal EU-leveranciers, die bijvoorbeeld nu al een leidende rol spelen op het gebied van grondapparatuur, dan erkenning en kostenbesparingen opleveren, telkens wanneer er technologische vernieuwingen zijn.

2.5.2. Het belang van de Europese investeringen in Galileo voor de voorstellen moet benadrukt worden; alle facetten van de dienstverlening in het luchtverkeersbeheer moeten zoveel mogelijk kansen krijgen om een maximaal effect teweeg te brengen.

2.6. *Menselijke hulpbronnen*

2.6.1. Er wordt nadruk gelegd op de verwachte interoperabiliteit van personeel; hoe een en ander zijn beslag moet krijgen, moet echter mede aan de hand van casestudies nog nader worden uitgewerkt. De combinatie van militair en civiel personeel zal bij operationele procedures en wellicht ook op

het gebied van bezoldiging ongekende dilemma's opwerpen. Het identificeren en uitwisselen van best practices en opleiding is in dit verband van sleutelbelang.

2.6.2. Duidelijk is dat de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel van doorslaggevend belang is voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk luchtruim. Daarom zou voor ontwikkeling van de vereiste vaardigheden en deskundigheid in de lidstaten evenveel EU-steun uitgetrokken moeten worden als bijvoorbeeld voor de technologieprojecten die in verband met Galileo worden opgezet. Erkenning en ontwikkeling van sociale vaardigheden, talenkennis en toonaangevende operationele kwaliteiten moeten integrerend deel uitmaken van de voorstellen.

3. **Conclusies**

3.1. Uitgangspunt van document 2001/0060 (COD) is dat een gemeenschappelijk luchtruim noodzakelijk is om de veiligheid en regelmaat van luchtvervoersdiensten en daarmee het verkeer van goederen en personen te bevorderen. Invoering van het „gate-to-gate”-concept zou leiden tot een snellere goedkeuring en meer begrip.

3.2. De voorgestelde maatregelen op zich zullen de druk op hubluchthavens niet kunnen verlichten. Wil de capaciteit van het luchtruim optimaal benut kunnen worden, dan zijn, om lokale milieueffecten te minimaliseren, aanvullende infrastructuurmaatregelen noodzakelijk, zoals de aanleg van extra start/landingsbanen.

3.3. Het principe dat veiligheid belangrijker is dan enig ander aspect dient in alle onderdelen van de voorstellen te worden vastgelegd. Daarom moeten normen worden ingevoerd en voortdurend worden bijgesteld; op basis van die normen moet het financieringsniveau worden vastgesteld (en niet omgekeerd, dus niet eerst een „aanvaardbaar” financieringsniveau bepalen en daar de normen op afstemmen).

3.4. Het systeem voor het rapporteren van incidenten moet dusdanig opgezet worden dat er een impuls wordt gegeven om incidenten en het aanwijzen van schuldigen te voorkomen.

3.5. Er wordt geen kosten-batenanalyse van de voorstellen gegeven. Redelijkerwijs mag een dergelijke analyse ter rechtvaardiging van de maatregelen wel worden verwacht. Zo had de Commissie „regelmaat”, „veiligheid van het luchtruim” en „congestie” kunnen kwantificeren, zowel op basis van de

situatie in het verleden als de verwachte situatie als gevolg van de beoogde maatregelen; deze gegevens hadden na bewerking als goede praktijk kunnen dienen. Voorts is het aannemelijk dat ook voor het financieel memorandum een dergelijke kosten-batenanalyse vereist is.

3.6. Het uitgangspunt dat er de voorkeur aan moet worden gegeven vluchten in een rechte lijn te laten verlopen, zou opnieuw geformuleerd moeten worden om te benadrukken dat de meest economische route onder de gegeven atmosferische, verkeers- en weersomstandigheden de beste is.

3.7. De investeringen en de technologie in deze sector zullen een forse ontwikkeling doormaken. Daarom moet de Gemeenschap de nodige instrumenten vrijmaken voor aanloopinvesteringen in O&O om de oprichting en het behoud van expertisecentra (centres of excellence) te waarborgen.

3.8. Het heffingssysteem voor het luchtverkeer moet transparant zijn om ervoor te zorgen dat de juiste stimulansen worden gegeven om investeringen af te stemmen op de behoeften van gebruikers. Het is van belang dat het systeem de juiste stimuli geeft voor investeringen in nieuwe technologieën capaciteit. Het EESC zou graag aangetoond zien dat het heffingssysteem voor het luchtverkeer vergelijkbaar is met kostenregelingen in andere vervoersectoren, zoals het railvervoer, en dat duidelijk is welke externe kosten doorberekend worden. Dit zal de sector aanzetten tot inspanningen om de schade voor het milieu te beperken. De belangrijkste beginselen zouden gebaseerd moeten zijn op transparantie van de kosten en de heffingen.

3.9. Dat het militaire vliegverkeer en de burgerluchtvaart worden samengevoegd, is volstrekt logisch, aangezien de toewijzing van rechten zo verduidelijkt zal worden. Wel blijft het risico bestaan dat het luchtruim niet efficiënt wordt gebruikt omdat grote delen ervan aan de militaire luchtvaart zijn voorbehouden; daarom moet worden overwogen een groter gedeelte van het luchtruim vrij te geven voor de burgerluchtvaart. Voorstellen in die zin zullen, vanwege het veiligheidsklimaat dat de militaire vliegbewegingen omringt, ongetwijfeld een heikel punt zijn dat achter gesloten deuren moet worden opgelost.

3.10. Er mag op geen enkele wijze worden getornd aan het recht van de toezichthouder om strikt op de naleving van de normen toe te zien. Het EESC stelt vast dat modernisering van de dienstverlening, die concurrentie en commercie een impuls zal geven, gemengde resultaten kan opleveren. Het moderniseringsproces mag geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de dienstverlening, de belangen van de gebruikers of het investeringsniveau, zoals het geval bleek met de spoorweginfrastructuur van het VK. Investeringen in het luchtverkeersbeheer zullen de hele aanbodzijde van de sector voordelen opleveren, zoals:

- korter gebruik van het luchtruim;
- lagere afschrijving op luchtvaartuigen en een lager brandstofgebruik door de kortere vliegtijd;
- betere afhandeling van passagiers op luchthavens en grotere capaciteit door minder congestie;
- gunstige milieueffecten.

3.11. De Europese regelgevende instantie moet ervoor zorgen dat de inspanningen van investeerders — waar dan ook in de keten — onderkend en beloond worden. Qua regelgeving moet er duidelijkheid over worden verschaft dat investeringen beloond mogen worden en dat de — publieke dan wel private — investeerder op een redelijk rendement mag rekenen.

3.12. Aangezien de 450 luchthavens in Europa binnen afzienbare tijd 1 miljard passagiers per jaar zullen verwerken, zouden de voordelen voor de consumenten qua kosten, reisduur en stiptheid alsook de voordelen voor het milieu expliciet vermeld moeten worden, om zo nog duidelijker te maken waarom de voorstellen gerechtvaardigd zijn.

3.13. Het tijdschema voor invoering van deze regeling is volgens alle maatstaven te krap en moet aangepast worden. Samenvattend kan worden gesteld dat het EESC achter de beginselen van de door de Commissie ingediende voorstellen staat, maar dat tal van details nog moeten worden uitgewerkt, in het bijzonder de gedetailleerde werking van de nieuwe kaderregeling, de consultatieregeling en de vaststelling van en het toezicht op de streefdoelen.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten”

(COM(2001) 784 def. — 2001/0305 (COD))

(2002/C 241/05)

Op 30 januari 2002 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 80 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Green.

Tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting (vergadering van 17 juli) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 121 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1. Met de goedkeuring van Verordening (EEG) nr. 295/91 ⁽¹⁾ erkende de Gemeenschap in 1991 dat er gezamenlijke regels moesten komen inzake compensatie en bijstand aan passagiers die geweigerd worden.

1.2. In 1998 concludeerde de Commissie dat de verordening uitgebreid en verduidelijkt moest worden. Daarom stelde zij een wijziging van de verordening voor ⁽²⁾.

1.3. Het voorstel, zoals gewijzigd overeenkomstig het advies van het Parlement ⁽³⁾, zou een aanzienlijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordening met zich mee hebben gebracht. De verordening zou namelijk gaan gelden voor chartervluchten, voor vluchten van derde landen naar luchthavens in de Gemeenschap, voor annuleringen om andere dan veiligheidsredenen en voor tickets in niet-papieren vorm; ook zouden passagiers beter over hun rechten geïnformeerd worden.

1.4. In zijn advies over het voorstel concludeerde het EESC het volgende: „Het Comité is het ermee eens dat — afhankelijk

van de resultaten van een grondige evaluatie van de betrokken kosten en baten — een verordening inzake de betaling van compensatie aan passagiers die wegens overboeking niet tot een vliegtuig worden toegelaten, noodzakelijk blijft. De huidige verordening heeft goed gefunctioneerd, maar moet worden herzien om de problemen die zich sinds de invoering ervan hebben voorgedaan, te kunnen oplossen.” ⁽⁴⁾

1.5. De Raad heeft dit voorstel echter niet aangenomen vanwege een verschil van mening over de toepassing ervan op de luchthaven van Gibraltar.

1.6. De Commissie verklaarde in 2000 in haar Mededeling inzake de bescherming van luchtreizigers in de Europese Unie ⁽⁵⁾ dat zij van plan was haar voorstel van 1998 in te trekken en te vervangen door een voorstel dat verder is aangescherpt.

1.7. In mei 2001 hebben de verenigingen van Europese luchtvaartmaatschappijen ⁽⁶⁾ zich ertoe verplicht de kwaliteit van hun dienstverlening te verbeteren en hebben zij hun leden aanbevolen zich bij deze verplichtingen aan te sluiten; verwacht wordt dat de meerderheid dit zal doen. Deze vrijwillig aangegane verplichtingen betekenen een wezenlijke stap voorwaarts, maar hebben geen betrekking op compensatie en bijstand voor reizigers die geweigerd worden of wier vlucht geannuleerd is.

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 295/91 van de Raad van 4.2.1991 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregeld luchtvervoer PB L 36 van 8.2.1991, blz. 5.

⁽²⁾ Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 295/91 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregeld luchtvervoer. COM(98) 41 def. van 30 januari 1998.

⁽³⁾ Gewijzigd voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 295/91 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregeld luchtvervoer. COM(98) 580 def. van 19 oktober 1998.

⁽⁴⁾ Advies van het EESC over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 295/91 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregeld luchtvervoer” (TRA/357).

⁽⁵⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Bescherming van luchtreizigers in de Europese Unie. COM(2000) 365 def. van 21 juni 2000.

⁽⁶⁾ AEA (Association of European Airlines), ERA (European Regions Airlines Association) en IACA (International Air Carriers Association).

Daarom acht de Commissie wettelijke maatregelen noodzakelijk om dergelijke passagiers bescherming te bieden.

1.8. In dit licht komt de Commissie thans met het onderhavige voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten⁽¹⁾. De bedoeling is dat Verordening (EEG) nr. 295/91 wordt ingetrokken (art. 20 van het voorstel).

2. Het Commissievoorstel

2.1. Op grond van de Verordening (EEG) nr. 295/91 heeft een passagier die wordt geweigerd, recht op:

- financiële compensatie (75 tot 300 EUR);
- keuze tussen een andere vlucht of terugbetaling van het ticket;
- verzorging tijdens het wachten: consumpties, maaltijden, hotel.

2.2. In het nieuwe voorstel moeten luchtvaartmaatschappijen die reizigers weigeren, andere passagiers verzoeken hun plaats vrijwillig af te staan. Daar tegenover staat een bepaalde compensatie, waarover ter plekke wordt onderhandeld, zodat de hoogte van de compensatie in verhouding staat tot het ongemak zoals dat door de betrokken passagier wordt ervaren.

2.3. Alleen wanneer er onvoldoende vrijwilligers zijn, mag een luchtvaartmaatschappij passagiers weigeren. De rechten van deze passagiers blijven hetzelfde, zij het dat de financiële compensatie wordt verhoogd tot een bedrag tussen 375 en 1 500 EUR (voor vluchten van minder resp. meer dan 3 500 km).

2.4. Passagiers die worden geweigerd, kunnen bovendien kiezen tussen terugbetaling van hun ticket plus eventueel vergoeding van de terugreis en voortzetting van hun reis met de eerstvolgende mogelijke vlucht. Daarnaast hebben zij recht op maaltijden en eventueel een hotel.

2.5. De huidige verordening is niet van toepassing op gevallen waarin een vlucht wordt geannuleerd en de luchtvaartmaatschappij hiervoor verantwoordelijk is. Krachtens de nieu-

we verordening is de luchtvaartmaatschappij verplicht contact met de passagiers op te nemen en hen te verzoeken hun reservering vrijwillig op te geven, tenzij zij kan aantonen dat de annulering uitsluitend is te wijten aan uitzonderlijke omstandigheden die buiten haar verantwoordelijkheid vallen.

2.6. Passagiers die niet van hun reservering willen afzien, hebben de in de par. 2.2, 2.3 en 2.4 genoemde rechten.

2.7. De huidige verordening heeft evenmin betrekking op langdurige vertragingen. Dat wordt rechtgezet met het nieuwe voorstel: passagiers kunnen in dat geval kiezen tussen een andere vlucht en terugbetaling van hun ticket. Bovendien hebben mensen met speciale behoeften, gehandicapten, hun begeleiders alsmede begeleide kinderen, recht op de in art. 9 van het voorstel genoemde prestaties alsmede op iedere andere bijstand die redelijkerwijs noodzakelijk is om tegemoet te komen aan de bijzondere behoeften van deze passagiers tijdens het wachten.

2.8. Onder langdurige vertraging wordt verstaan: ten minste twee uur bij vluchten tot 3 500 km en ten minste vier uur bij vluchten over een afstand van meer dan 3 500 km.

2.9. Tot slot wordt voorgesteld het toepassingsgebied van de verordening uit te breiden tot chartervluchten (momenteel vallen alleen lijndiensten onder de verordening). Hiermee wordt geen afbreuk gedaan aan de rechten van passagiers op grond van de richtlijn betreffende pakketreizen⁽²⁾.

2.10. De voorgestelde verordening is van toepassing op betalende passagiers — waaronder passagiers die met Frequent Flyer-punten vliegen — die vertrekken vanuit een luchthaven op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is en op passagiers die een overeenkomst hebben met een communautaire luchtvaartmaatschappij of een tour-operator met betrekking tot een op het grondgebied van de Gemeenschap te koop aangeboden pakket en die vertrekken vanuit een in een derde land gelegen luchthaven naar een luchthaven op het grondgebied van de lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, tenzij zij gelijkwaardige compensatie en bijstand ontvangen in dat derde land.

2.11. Aan dit advies is een schematisch overzicht van de vigerende en de voorgestelde verordening toegevoegd.

2.12. De lidstaten dienen een instantie aan te wijzen die belast wordt met de handhaving van de verordening.

⁽¹⁾ COM(2001) 784 def. — 2001/0305 (COD).

⁽²⁾ Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten. PB L 158 van 23.6.1990, blz. 59.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is verheugd dat de Commissie het initiatief heeft genomen om een geheel nieuwe verordening voor te stellen en dat zij daarbij bepaalde verbeteringen heeft aangebracht die het Comité destijds in zijn advies over de verordening heeft voorgesteld. Bovendien heeft de Commissie ook sommige suggesties overgenomen die het Comité in zijn advies over haar eerdere voorstel tot wijziging van de verordening heeft aangedragen, ook al is dit voorstel uiteindelijk niet aangenomen.

3.2. Helaas heeft de Commissie geen gedetailleerde statistische gegevens kunnen overleggen over het aantal passagiers dat in de EU de toegang aan boord wordt geweigerd. In de VS is het Department of Transport belast met het opstellen van de hier bedoelde statistieken over vertragingen, instapweigeringen, enz. ⁽¹⁾

3.3. Het Comité hoopt dat het voor luchtvaartmaatschappijen minder aantrekkelijk wordt stelselmatig vluchten te overboeken en passagiers te weigeren doordat zij straks vanwege de hoogte van de compensatiebedragen niet langer aan dergelijke praktijken kunnen verdienen. Ook kijkt het uit naar de door de Commissie aangekondigde regelmatige rapportage over deze materie.

3.4. Mede uit de rechtsgrondslag dient duidelijk te blijken dat de voorgestelde verordening in de eerste plaats tot doel heeft de consument te beschermen ⁽²⁾.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Artikel 7, lid 1

4.1.1. De Commissie stelt voor om het compensatiebedrag te koppelen aan de prijs van het vliegticket en te bepalen op het dubbele van de normale prijs van een business class-ticket. De nieuwe verordening zal echter ook van toepassing zijn op kleinere regionale vluchten (maximaal zestig zitplaatsen en zonder business class) pakketreizen, vakantiearrangementen en andere reisformules. De ticketprijzen voor chartervluchten liggen aanzienlijk lager dan die voor business class op lijnvluchten. In vergelijking kunnen de ticketprijzen bij kleinere regionale vluchten met maximaal zestig zitplaatsen en zonder business

class ook lager liggen. Is het compensatiebedrag bij instapweigeren in alle gevallen hetzelfde, dan wordt de chartermaatschappij, in vergelijking met de maatschappij die lijnvluchten verzorgt, aanzienlijk zwaarder gestraft. Dit is niet fair.

4.1.2. Aanbeveling

Bekeken moet worden of het in art. 7, lid 1 voorgestelde compensatiebedrag wel fair is. Eventueel zou dit bedrag gerelateerd moeten worden aan de prijsverhouding tussen chartervluchten, kleinere regionale vluchten en lijnvluchten.

4.2. Artikel 7, lid 2

4.2.1. In zijn advies (TRA/357, 1 juli 1998) over het eerdere voorstel van de Commissie tot wijziging van de verordening stemde het Comité ermee in dat het compensatiebedrag gehalveerd kan worden indien een passagier van een overboekt vliegtuig een andere vlucht wordt aangeboden waarmee hij binnen twee uur na de geplande aankomsttijd (bij vluchten tot 3 500 km) c.q. binnen vier uur na de geplande aankomsttijd (bij langere vluchten) op zijn bestemming aankomt. Wel vond het Comité het redelijk een tijdsbestek van één resp. twee uur te hanteren (voor korte resp. lange vluchten).

4.2.2. Aanbeveling

Wanneer een luchtvaartmaatschappij een passagier die wordt geweigerd, een andere vlucht kan aanbieden waarmee hij binnen één uur na de geplande aankomsttijd (bij vluchten tot 3 500 km) c.q. twee uur na de geplande aankomsttijd (bij langere vluchten) op zijn bestemming aankomt, zou het compensatiebedrag gehalveerd moeten worden.

4.3. Artikel 19

4.3.1. De Commissie brengt uiterlijk op 1 januari 2008 verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad. Daarnaast zou zij echter elke vijf jaar op basis van eigen onderzoek en inlichtingen van de lidstaten een verslag over de toepassing van de verordening moeten opstellen.

4.3.2. Aanbeveling

De Commissie zou elke vijf jaar op basis van verslagen van de lidstaten een verslag over de toepassing van de verordening moeten indienen.

4.4. Overige opmerkingen

4.4.1. Het Comité pleit ervoor dat de verordening en met name de compensatiebedragen regelmatig worden herzien,

⁽¹⁾ Homepage: www.dot.gov/airconsumer.

⁽²⁾ Het voorstel omvat ook pakketreizen, i.e. diensten zoals gedefinieerd in art. 2, lid 1 van Raadsrichtlijn 90/314/EEG, maar heeft geen betrekking op de in deze richtlijn verankerde rechten van de passagiers.

bijv. in het kader van het in artikel 8 van Verordening (EEG) nr. 2409/92⁽¹⁾ bedoelde jaarlijkse overleg met vertegenwoordigers van organisaties van luchtvaartgebruikers. Tijdens deze herziening moet gekeken worden naar de kosten voor de partijen die de verordening moeten uitvoeren, naar de baten voor de consumenten, naar de algemene ontwikkeling in de passagiersluchtvaart en naar de ontwikkeling van het aantal passagiers dat wordt geweigerd.

4.4.2. Aanbeveling

Voordat tot herziening van de verordening wordt overgegaan zou de Commissie in overleg met de betrokken partijen,

(1) Verordening (EEG) nr. 2409/92 van de Raad van 23 juli 1992 inzake tarieven voor luchtdiensten, PB L 240 van 24.8.1992, blz. 15.

waaronder vertegenwoordigers van Europese en regionale organisaties uit de luchtvaartsector en organisaties van luchtvaartgebruikers, de kosten en baten van de verordening moeten evalueren.

5. Conclusie

5.1. Onder voorbehoud van bovenstaande aanbevelingen is het Comité het ermee eens dat een verordening inzake compensatie bij weigering wegens overboeking nog steeds noodzakelijk is. Het is verheugd over de voorgestelde aanpassing van de bedragen en over het feit dat deze verordening ook in geval van annulering en langdurige vertragingen en voor zowel lijn- als chartervluchten zal gelden.

SAMENVATTING VAN DE VOORSTELLEN

GEREGELDE VLUCHTEN		
	Bestaande regeling	Voorgestelde nieuwe regeling
Instapweigering	Een passagier heeft de volgende drie rechten: — financiële compensatie (75 tot 300 EUR), en — keuze tussen een andere vlucht en terugbetaling van de ticket, en — verzorging tijdens het wachten: consumpties, maaltijden, hotels.	1) Exploitant is verplicht mensen te vragen vrijwillig hun boekingen op te geven in ruil voor overeen te komen voordelen (en ook de keus te geven tussen een andere vlucht en terugbetaling van het ticket). 2) Indien desondanks de toegang tot de vlucht wordt geweigerd, heeft een passagier de volgende drie rechten: — hogere financiële compensatie (375 tot 1 500 EUR), en — de keuze tussen een andere vlucht of terugbetaling van de ticket, en — verzorging tijdens het wachten: consumpties, maaltijden, hotels.
Annulering (indien exploitant verantwoordelijk is)	Niet geregeld	3) Exploitant is verplicht de passagiers te contacteren en mensen te zoeken die bereid zijn hun boeking af te staan 4) Een passagier die zijn boeking niet wil opgeven heeft de volgende drie rechten: — zelfde financiële compensatie als bij instapweigering (375 tot 1 500 EUR), en — keuze tussen een andere vlucht of terugbetaling van de ticket, en — verzorging tijdens het wachten: consumpties, maaltijden, hotels.
Lange vertraging	Niet geregeld	5) Een passagier heeft de keuze tussen een andere vlucht of terugbetaling van de ticket. 6) Passagiers met bijzondere behoeften en mindervaliden hebben recht op een minimum aan verzorging tijdens het wachten: consumpties, maaltijden, hotels.

ONGEREGELDE VLUCHTEN		
	Bestaande regeling	Voorgestelde nieuwe regeling
Instapweigering	Niet geregeld	Als hierboven
Annulering	Niet geregeld	Als hierboven
Lange vertraging	Niet geregeld	Als hierboven

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen die gebruik maken van luchthavens in de Gemeenschap”

(COM(2002) 8 def. — 2002/0014 (COD))

(2002/C 241/06)

De Raad heeft op 31 januari 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Santillán Cabeza.

Het Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Naar aanleiding van het ongeluk bij Puerto Plata⁽¹⁾ heeft de Commissie op verzoek van de Raad voorstellen uitgewerkt om de veiligheid van Europese burgers die met het vliegtuig reizen te vergroten. Met het oog hierop is een groep van vooraanstaande deskundigen op het gebied van de veiligheid in de luchtvaart in het leven geroepen, met wier hulp de Commissie een EU-strategie voor een veiliger luchtvaart⁽²⁾ heeft ontwikkeld. Deze strategie steunde op twee pijlers. Enerzijds een verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart en

tot oprichting van een Europees agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (AESA), die op 27 september 2000 is goedgekeurd⁽³⁾.

1.2. Anderzijds wilde de Commissie ervoor zorgen dat de veiligheidsnormen ook door derde landen worden nageleefd. In 1997 publiceerde zij daarom het voorstel voor een richtlijn inzake een procedure om na te gaan hoe veilig de luchtvaartuigen van derde landen zijn die EU-luchthavens aandoen⁽⁴⁾. Dit voorstel, waarover het ESC een advies uitbracht⁽⁵⁾, kwam te vervallen doordat de in artikel 252 van het Verdrag van Amsterdam vastgestelde termijn werd overschreden.

(1) Dominicaanse Republiek; in 1996 stortte hier een door een Duitse exploitant gecharterd Turks vliegtuig neer, waarbij 176 passagiers om het leven kwamen.

(2) SEC(96) 2083 def.

(3) COM(2000) 595 def.

(4) COM(97) 55 def.

(5) CES 1175/97, rapporteur: de heer Mobbs.

1.3. Aangezien de Spaanse en de Britse regering tot overeenstemming zijn gekomen over de luchthaven van Gibraltar, heeft de Commissie besloten om een nieuw voorstel te publiceren waarin rekening wordt gehouden met het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 4 juni 1998 ⁽¹⁾ en de tweede lezing van het Europees Parlement ⁽²⁾.

1.4. Na bestudering van de door de FAA ⁽³⁾ gehanteerde procedure (waarbij wordt nagegaan of de bevoegde nationale luchtvaartautoriteiten over voldoende wettelijke instrumenten, hulpmiddelen, arbeidspotentieel en expertise beschikken om zich op adequate wijze te kwijten van hun internationale verantwoordelijkheden t.a.v. het toezicht op de veiligheid) is de Groep op hoog niveau tot de conclusie gekomen dat het Amerikaanse systeem niet geschikt zou zijn voor Europa.

1.5. In plaats daarvan heeft de Groep op hoog niveau ervoor gekozen stapsgewijs de SAFA ⁽⁴⁾-procedure in te voeren, die in gang wordt gezet wanneer tegen luchtvaartmaatschappijen uit derde landen bewijzen of verdenkingen inzake tekortkomingen op het gebied van veiligheid bestaan.

1.6. Op basis van het Verdrag van Chicago ⁽⁵⁾ heeft de Groep op hoog niveau in haar rapport de volgende kernpunten geformuleerd die voor dit advies van belang zijn:

- Een op luchtvaartmaatschappijen en luchtvaartuigen uit derde landen gerichte strategie ter verbetering van de veiligheid dient verenigbaar te zijn met de principes die in de internationale burgerluchtvaart gelden.
- Elke verdragsluitende staat verplicht zich ertoe, voor elk luchtvaartuig en elke bemanning die in het betrokken land geregistreerd staan, geldige certificaten van luchtwaardigheid en vakbekwaamheid uit te geven of over te leggen. Dergelijke certificaten, mits gelijk aan of strenger dan de internationale minimumnormen, dienen door alle andere verdragsluitende staten te worden geaccepteerd. Dat wil zeggen dat een verdragsluitende staat geen certificaten hoeft te erkennen die deze in strijd acht met de ICAO-normen ⁽⁶⁾. In dat geval is het denkbaar dat zo'n staat eenzijdig stappen onderneemt om de eigen burgers te beschermen. Dit betekent echter nog niet dat er ook collectief stappen kunnen worden genomen.

- Bilaterale overeenkomsten waarin beide partijen elkaars recht erkennen om luchtvaartmaatschappijen aan te wijzen, bevatten gewoonlijk geen expliciete bepalingen voor toezicht op de veiligheid of voor eenzijdige actie door de ene partij die indruisen tegen de erkende rechten van de andere.
- Daarom is het, gelet op de achtergrond van de internationale luchtvaartwetgeving, heel moeilijk om „zwarte lijsten” van bepaalde luchtvaartmaatschappijen uit derde landen op te stellen, nog helemaal afgezien van het onvermijdelijke risico van vergeldingsmaatregelen die dit met zich mee zou brengen, of van andere negatieve gevolgen op diplomatiek niveau.

2. Het voorstel van de Commissie ⁽⁷⁾

2.1. Doel van het voorstel is om volgens de SAFA-procedure de veiligheid te verbeteren en daartoe een gemeenschappelijk evaluatiekader vast te stellen; elke lidstaat behoudt daarbij het recht om, met inachtneming van de EU-wetgeving, elk willekeurig luchtvaartuig te inspecteren.

2.2. In Bijlage 8 („Luchtwaardigheid van luchtvaartuigen”) van het ICAO-Verdrag wordt voorgeschreven dat luchtvaartuigen zich in een luchtwaardige staat dienen te bevinden. Mocht een land in een bepaald geval reden tot twijfel hebben, dan is het niet langer gehouden aan het certificaat van luchtwaardigheid en heeft het het recht om het luchtvaartuig in kwestie aan een inspectie te onderwerpen en zo nodig aan de grond te houden. Ondanks de verschillen in nationale wetgeving bestaat in elke lidstaat een instantie die bevoegd is om op eigen initiatief luchtvaartuigen van andere lidstaten of derde landen aan de grond houden, als er reden is om de luchtwaardigheid ervan in twijfel te trekken. Bijlage 13 („Onderzoek naar ongelukken en incidenten met luchtvaartuigen”) van het ICAO-Verdrag biedt ook een dergelijke mogelijkheid, indien het vermoeden bestaat dat zich een incident heeft voorgedaan.

2.3. Om de veiligheid van de luchtvaart te vergroten, stelt de Commissie drie soorten maatregelen voor (artikel 1):

- a) verzameling en verspreiding van de informatie die nodig is voor maatregelen om de veiligheid van passagiers te garanderen;
- b) inspectie van (de exploitatie en de bemanning van) luchtvaartuigen uit derde landen wanneer het gegronde vermoeden bestaat dat de internationale veiligheidsnormen niet worden nageleefd. Zo nodig kan deze luchtvaartuigen een vliegverbod worden opgelegd;

⁽¹⁾ PB C 227 van 20.7.1998, blz. 18.

⁽²⁾ PB C 313 van 12.10.1998, blz. 32.

⁽³⁾ Federal Aviation Administration van de Verenigde Staten.

⁽⁴⁾ Safety Assessment of Foreign Aircraft.

⁽⁵⁾ Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart, gesloten in Chicago op 7 december 1944.

⁽⁶⁾ ICAO = Internationale Burgerluchtvaartorganisatie.

⁽⁷⁾ Voor de algehele aanpak zie de Mededeling van de Commissie „Een bijdrage van de Europese Gemeenschap tot een verbetering van de veiligheid van de luchtvaart in de wereld” (COM(2001) 390 def.).

c) maatregelen om eventuele tekortkomingen te verhelpen.

2.4. De informatie (artikel 4) wordt vergaard uit rapporten (van piloten, onderhoudsorganisaties, organisaties die niet afhankelijk zijn van de bevoegde autoriteiten) of documentatie (b.v. over incidenten of klachten), uit hetgeen bekend is over de na een platforminspectie genomen maatregelen en uit gegevens m.b.t. de exploitant, zoals de vraag of deze corrigerende maatregelen neemt.

2.5. De lidstaten dienen elk halfjaar voor het publiek toegankelijke informatie te publiceren over het aantal luchtvaartuigen dat in de voorgaande zes maanden een vliegverbod heeft gekregen, het type luchtvaartuig, het land van registratie, de datum waarop en de luchthaven waar het vliegverbod werd opgelegd, het land van herkomst, enz. (artikel 7.2).

2.6. De met name door de bemanningen van luchtvaartuigen verstrekte informatie (artikel 7.4) dient vertrouwelijk te worden behandeld. De bronnen van deze informatie moeten daarom grondig geanonimiseerd worden.

2.7. Bijlage II heeft betrekking op het recht om platforminspecties uit te voeren. Van dit recht kan gebruik worden gemaakt wanneer „vliegtuigen ervan worden verdacht niet aan de internationale veiligheidsnormen te voldoen” (artikel 5). Deze inspecties omvatten de controle van de benodigde documentatie, de samenstelling en kwalificaties van de bemanning, de aanwezigheid van de benodigde apparatuur en van bijvoorbeeld een luchtrecorder.

2.8. De bevoegde autoriteit mag een luchtvaartuig een vliegverbod opleggen „wanneer niet-naleving van internationale veiligheidsnormen duidelijk de veiligheid in gevaar brengt” (artikel 8, lid 1). In dit geval moet de bevoegde autoriteit de bevoegde autoriteiten van de betrokken exploitant en van de staat waar het luchtvaartuig is ingeschreven „onmiddellijk” van een en ander in kennis stellen.

De bevoegde autoriteit mag een exploitant toestemming geven om het luchtvaartuig zonder betalende passagiers of vracht te laten doorvliegen naar een luchthaven waar de gebreken kunnen worden hersteld.

2.9. Corrigerende maatregelen kunnen neerkomen op de controle van een exploitant of van alle luchtvaartexploitanten uit een bepaald land (artikel 9) en op het opleggen van een verbod of van een verplichting om aan bepaalde voorwaarden te voldoen (artikel 10).

2.10. Bij de toepassing van de voorgestelde richtlijn zal de Commissie worden bijgestaan door het comité dat is ingesteld op grond van artikel 12 van Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad van 16 december 1991 inzake de harmonisatie van technische voorschriften en administratieve procedures op het gebied van de burgerluchtvaart ⁽¹⁾.

2.11. De lidstaten moeten de richtlijn binnen twee jaar na inwerkingtreding hiervan in nationale wetgeving hebben omgezet (artikel 12). Uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn dient de Commissie een verslag op te stellen over de toepassing hiervan. Dit verslag kan eventueel vergezeld gaan van voorstellen voor herziening (artikel 13).

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité kan zich vinden in het op de SAFA-procedure gebaseerde voorstel van de Commissie om de veiligheid van Europese luchtreizigers te verbeteren. Voor de toepassing van deze procedure zijn namens de Europese burgerluchtvaartconferentie (ECAC) ⁽²⁾ de Europese rijksluchtvaartdiensten (JAA) ⁽³⁾ verantwoordelijk.

De SAFA-procedure maakt deel uit van een algemene strategie van de Commissie om de burgerluchtvaart veiliger te maken. De strategie is mede een reactie op gevoelens van bezorgdheid onder passagiers in de hele wereld. Hun bezorgdheid is toegenomen door gebeurtenissen die losstaan van de toestand van luchtvaartuigen, zoals de terroristische aanslagen van 11 september in de Verenigde Staten.

Het is van groot belang dat de procedure in werking treedt, ook als niet alle problemen ermee worden opgelost. Toestellen staan doorgaans nl. slechts korte tijd op luchthavens, waardoor het moeilijk is om volledige inspecties uit te voeren.

3.2. De in de ontwerp-richtlijn voorgestelde informatieve maatregelen houden o.m. verband met de richtlijn inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart ⁽⁴⁾. Zoals gezegd heeft het richtlijnvoorstel geen inperkend effect op het recht van de lidstaten om inspecties uit te voeren, vliegverboden op te leggen, de toegang te ontzeggen of in overeenstemming met de EU-wetgeving veiligheidsvoorwaarden op te leggen.

⁽¹⁾ PB L 373 van 31.12.1991.

⁽²⁾ afkorting van European Civil Aviation Conference.

⁽³⁾ Joint Aviation Authorities.

⁽⁴⁾ COM(2001) 532 def.

3.3. De luchtvrachtvervoersector van de EU is een van de veiligste ter wereld. Vrachtvervoerders moeten zich niet alleen houden aan het verdrag van Chicago over de burgerluchtvaart (incl. bijlagen) van 1944, dat door de ICAO goedgekeurde minimumveiligheidseisen voor luchtvaartuigen bevat, maar ook aan een aantal technische normen en bestuurlijke procedures⁽¹⁾. Gezien de staat van dienst van bepaalde derde landen op het gebied van de veiligheid van luchtvaartuigen zijn er normen ter bescherming van de passagiers nodig voor het geval de luchtvaartmaatschappijen uit deze landen gebruikmaken van EU-luchthavens.

3.4. Zelfs na inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn is het als gevolg van een en ander mogelijk dat de veiligheidsniveaus van maatschappijen uit derde landen lager liggen dan die van Europese maatschappijen.

3.5. Deze maatregel moet deel uitmaken van een breder pakket van gezamenlijke maatregelen die niet alleen betrekking hebben op luchtvaartuigen uit derde landen, maar ook op de algemene voorwaarden voor het luchtvervoer in Europa, zoals de groep van vooraanstaande deskundigen heeft aangegeven.

3.6. Het ESC is het ermee eens dat de maatregelen m.b.t. informatie, controles, vliegverboden of beperkt gebruik van luchthavens door alle lidstaten gezamenlijk moeten worden genomen, zodat luchtvaartuigen waaraan in één lidstaat gebreken zijn vastgesteld niet de kans krijgen om andere EU-luchthavens aan te doen. Als alle lidstaten deze gemeenschappelijke normen toepassen, wordt het bovendien moeilijker voor derde landen om vergeldingsmaatregelen te treffen tegen een lidstaat die tegen een bepaalde exploitant in het geweer is gekomen.

3.7. Het ESC is het met de Commissie eens dat het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is indien een van de luchtvaartmaatschappijen in kwestie bij de administratieve of gewone rechter in beroep gaat tegen een besluit van de bevoegde autoriteit. In een dergelijk geval geldt dus de eigen wetgeving van de betrokken lidstaat.

3.8. Het is een goede zaak dat elk halfjaar verslag moet worden uitgebracht over de vliegverboden die zijn opgelegd.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Gecharterde toestellen. De voorgestelde richtlijn is in het algemeen van toepassing op „luchtvaartuigen uit derde

landen”, d.w.z. luchtvaartuigen die niet onder toezicht van een bevoegde autoriteit van een lidstaat worden gebruikt of geëxploiteerd (artikel 3). Van inspectie zijn uitsluitend uitgesloten: a) staatsluchtvaartuigen⁽²⁾ en b) luchtvaartuigen met een maximum startgewicht van minder dan 5 700 kg die niet worden gebruikt voor commercieel luchtverkeer (artikel 2).

Het Comité stelt voor om aan artikel 3 de volgende definitie toe te voegen:

„Luchtvaartuigen uit derde landen: luchtvaartuigen die gebruikt worden door een luchtvaartmaatschappij met een door een derde land afgegeven certificaat voor operationele diensten, of luchtvaartuigen van maatschappijen wier administratieve en zakencentrum zich niet in de EU bevindt.”

Het Comité constateert dat de Commissie ervan uitgaat dat Richtlijn nr. 2407/92 ook betrekking heeft op gecharterde toestellen. De voorgestelde wijziging is echter eenduidig.

4.2. ICAO-normen. In Bijlage II zou explicieter de verplichting voor lidstaten tot het uitvoeren van controles moeten worden opgenomen, om te waarborgen dat de exploitant voldoet aan de ICAO-normen inzake beperking van de vliegtijden en inzake kwalificaties en opleiding van de bemanning.

4.3. Artikel 5 — platforminspecties. Ter verhoging van de veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen zou er een minimumaantal onaangekondigde inspecties moeten worden gehouden.

In lid 1 van artikel 5 moet worden toegevoegd: „... onverwijld aan platforminspecties te kunnen onderwerpen”.

4.4. Artikel 7 — bescherming en verspreiding van informatie. Het is niet helemaal duidelijk wat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat te doen staat wanneer zij informatie hebben gekregen over vliegverboden die zijn opgelegd aan de luchtvaartuigen van een bepaalde exploitant. Afhankelijk van de ernst van de zaak moet het ook mogelijk zijn om alle toestellen van de luchtvaartmaatschappij in kwestie aan de grond te houden.

4.5. Geringe tekortkomingen. De SAFA-procedure wordt toegepast in het geval van ernstige tekortkomingen, die zelfs aanleiding kunnen zijn voor een vliegverbod.

⁽¹⁾ Verordening van de Raad (EEG) nr. 3922/91 van 16.12.1991; PB L 373 van 31.12.1991, blz. 4.

⁽²⁾ Luchtvaartuigen voor gebruik in militaire diensten, douane- en politiediensten (Verdrag van Chicago, artikel 3).

Het Comité heeft er kennis van genomen dat voor tekortkomingen een schaal van 1 tot 3 zal worden gehanteerd, en doet de aanbeveling om de verschillende bevoegde instanties te verplichten eens per kwartaal informatie uit te wisselen over alle tekortkomingen, en niet alleen over ernstige tekortkomingen.

4.6. Engels: omwille van de veiligheid moeten bemanningen vloeiend Engels kunnen spreken. Deze eis moet worden opgenomen in de ICAO-normen.

4.7. Uitwisseling van informatie: er moet worden gewaarborgd dat met behulp van informatietechnologieën zo snel mogelijk informatie kan worden uitgewisseld met de bevoegde instanties en de Commissie (artikel 6). Daarbij is het van essentieel belang dat de instanties toegang hebben tot de databases.

4.8. Bevoegdheden van het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart: het Comité is van mening dat de bevoegdheid voor de toepassing van het SAFA-programma voortaan bij de AESA moet liggen.

4.9. Inwerkingtreding: gezien het doel ervan dient de SAFA-procedure zo snel mogelijk van kracht te worden. Het Comité begrijpt wel dat de materie zeer complex is, maar vraagt zich niettemin af of de termijn van twee jaar voor de omzetting van de voorgestelde richtlijn niet tot één jaar zou moeten worden ingekort.

— In dit verband dient erop te worden gewezen dat er reeds een voorstel uit 1997 voor een richtlijn over dit onderwerp bestaat, de lidstaten hebben dus al vijf jaar de tijd gehad om de noodzakelijke maatregelen te nemen.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

Göke FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtvervoersysteem te verbeteren”

(COM(2002) 54 def. — 2002/0038 (COD))

(2002/C 241/07)

De Raad heeft op 21 februari 2002 besloten, overeenkomstig artikel 71 van het EG-Verdrag, 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 19 juni 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Levaux.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding: presentatie van de ontwerpverordening

1.1. Volgens het op 12 september 2001 door de Commissie uitgebrachte Witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” is het de bedoeling, het op 31 december 2001 aflopende PACT-programma te vervangen door een nieuw programma ter bevordering van de intermodaliteit, nl. het „Marco Polo”-programma.

1.2. Bij het uitwerken van dit nieuwe programma is vooral gebruik gemaakt van de lering die uit het PACT-programma

kon worden getrokken. De daarmee opgedane ervaringen zijn door de Commissiediensten bijeengebracht in een werkdocument getiteld „Resultaten van het PACT-programma over 1997/2001”. Dat werkdocument is aangevuld met een onafhankelijke evaluatie door een extern bureau over de periode 1997/1999.

1.3. De voornaamste doelstelling van het „Marco Polo”-programma is de congestie op de wegen te verminderen en de milieuprestaties van het gehele vervoersysteem te verbeteren

door de groei van het vrachtvervoer gedeeltelijk om te leiden naar de korte vaart, het spoor en de binnenvaart.

1.4. Net als met het PACT-programma het geval was, zullen ook met het „Marco Polo”-programma commerciële activiteiten op de vrachtvervoersmarkt worden gesubsidieerd.

1.5. Het verschil met het Pact-programma is evenwel dat met het „Marco Polo”-programma steun zal worden gegeven aan modal-shiftprojecten in alle segmenten van de vrachtvervoersmarkt, en dus niet alleen in het gecombineerd vervoer, waarbij de begin- of eindfase van het vervoer over de weg verloopt.

1.6. Het „Marco Polo”-programma is vooral gericht op internationale (i.p.v. nationale) projecten, waarbij de volgende steuncategorieën voorrang krijgen:

- het opstarten van nieuwe vrachtvervoersdiensten die niet over de weg gaan en op middellange termijn rendabel moeten zijn („modal-shiftacties”);
- het opstarten van vrachtvervoersdiensten of -faciliteiten die voor Europa van strategisch belang zijn („katalysatoracties”);
- samenwerking op de vrachtlogistiekmarkt („gemeenschappelijke leeracties”).

1.7. Het „Marco Polo”-programma is vooral bedoeld om de verwachte aangroei van het internationale wegvervoer naar alternatieve vervoerstakken om te leiden.

2. Algemene opmerkingen

2.1. *Lering die uit het PACT-programma 1997/2001 kan worden getrokken.*

2.1.1. Het Comité heeft met belangstelling kennisgenomen van de studies die de Commissie heeft laten uitvoeren om nog tijdens de looptijd (tot 31 december 2001) lessen uit het PACT-programma te trekken.

2.1.2. Het stelt daarbij vast dat bij het opstellen van het „Marco Polo”-programma dankzij die studies profijt kon worden getrokken van de opgedane ervaringen, maar dat de continuïteit tussen beide programma's niet is verzekerd: begin 2002 waren de PACT-acties dan wel afgerond, maar was nog onduidelijk wanneer „Marco Polo”-acties zullen worden voorgesteld, onderzocht, goedgekeurd en gefinancierd. In het gunstigste geval zullen de eerste acties van het nieuwe programma, dat conform art. 12 van de verordening op

1 januari 2003 in werking treedt, pas in de loop van 2003 van start kunnen gaan. Wel is de Commissie bereid uit haar eigen begroting een bedrag van 2 miljoen EUR vrij te maken om in de loop van 2002 beperkte aanbestedingen uit te schrijven. Het Comité is niet ontevreden met deze oplossing, maar wijst er wel op dat dit bedrag niet hoog genoeg is om de continuïteit tussen beide programma's te verzekeren.

2.1.3. Voor het PACT-programma was in eerste instantie een bedrag van 35 miljoen EUR over vijf jaar uitgetrokken. Dat bedrag zal begin 2002 waarschijnlijk zijn opgebruikt, omdat daarvan — zoals de Commissie zelf vaststelt — op 30 september 2001 al 30 miljoen EUR was vastgelegd.

2.1.4. Met die 30 miljoen EUR konden volgens de Commissie acties worden gefinancierd voor een totaal bedrag van 120 miljoen EUR; met de PACT-subsidies wordt immers gemiddeld 25 % van het totale bedrag van een actie gedekt.

2.1.5. Het totale bedrag aan aangevraagde subsidies bedroeg echter 203 miljoen EUR, oftewel een bedrag waarmee (nog steeds bij dat subsidiëringsgemiddelde van 25 %) acties voor een totaal bedrag van 812 miljoen EUR hadden kunnen worden gefinancierd. Het Comité denkt dan ook dat het oorspronkelijk voor het PACT-programma uitgetrokken budget, gezien dat grote verschil tussen de hoogte van de aangevraagde subsidies en van de uiteindelijk toegekende financiering, te laag was.

2.1.6. In hoofdstuk 1, „Lessen van het PACT-programma 1997-2001”, punt 8 en 9, „Kwantitatieve resultaten”, van de toelichting bij de ontwerpverordening, geeft de Commissie aan dat 51 % van de 65 PACT-acties die op 30 september 2001 waren afgerond, succesvol was, dat 22 % gedeeltelijk succesvol was en dat 27 % van de acties geen succes was. Uit die percentages kan worden afgeleid dat slechts één op de twee acties tot een volledig bevredigend resultaat heeft geleid. Daarnaast wordt duidelijk dat op logistiek vlak nog een aantal onvolkomenheden moet worden weggewerkt. De Commissie dient er dan ook op toe te zien dat met het „Marco Polo”-programma betere resultaten worden geboekt.

2.2. *Evaluatie van het PACT-programma door een extern bureau (1997-2001)*

2.2.1. Het Comité is ermeê ingenomen dat de uitvoering van het PACT-programma in de periode 1997-2001 door een extern bureau is geëvalueerd.

2.2.2. Die evaluatie gaat echter over de eerste helft van het PACT-programma zonder dat is aangegeven hoeveel afgeronde acties onder de loep zijn genomen (die precisering komt niet voor in de bij het Commissievoorstel gevoegde Bijlage I: „Samenvatting van de onafhankelijke evaluatie van het PACT-programma”).

2.2.3. Gezien de tijd die nodig was voordat het PACT-programma in 1997 daadwerkelijk van start kon gaan en de op 30 september 2001 getelde 65 afgeronde acties, gaat het Comité ervan uit dat het externe bureau hoogstens een dertigtal acties heeft kunnen onderzoeken, waarvan de Commissie zelf heeft vastgesteld dat gemiddeld slechts de helft daarvan nuttig is geweest.

2.2.4. Het vindt daarom dat de uiterst belangrijke conclusies die deze externe evaluatie voor de met het „Marco Polo”-programma te varen koers heeft opgeleverd, opnieuw moeten worden bekeken als alle resultaten van het PACT-programma aan een definitieve beoordeling kunnen worden onderworpen.

2.2.5. Afgezien daarvan stelt het Comité het op prijs dat de door het externe bureau gedane aanbevelingen bij de voorbereiding van het „Marco Polo”-programma in aanmerking zijn genomen.

2.2.6. Het acht het redelijk dat de financiering van de aan de projecten voorafgaande haalbaarheidsstudies zou worden stopgezet.

2.2.7. Het is van mening dat subsidiëring van concrete acties, met name in de vorm van steun in de aanloopfase, inderdaad doeltreffender is.

2.3. Trends en marktbehoeften

2.3.1. Het Comité heeft met belangstelling kennisgenomen van de analyse van de Commissie.

2.3.2. Het is ermeê ingenomen dat de Commissie in haar ontwerpverordening betreffende het „Marco Polo”-programma voorstelt de congestie van het vrachtvervoer te verhelpen door aan het vervoer via het spoor, de korte vaart en de binnenvaart naar verhouding evenveel belang toe te kennen als aan het wegvervoer. In dat verband wijst het Comité op de statistische gegevens die de Commissie heeft aangehaald in haar verslag van 2 mei 2002⁽¹⁾ over de toepassing in de periode 1996 t/m 1999 van Richtlijn 92/106/EEG van de Raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten.

In 1998 bedroeg het totale goederenvervoer 2 870 miljard tonkilometer. Dit was als volgt over de verschillende vervoerswijzen verdeeld:

— Weg:	1 255
— Zee:	1 167
— Spoor:	241
— Binnenwateren:	121
— Pijpleidingen:	87

Het aandeel van spoor en binnenwateren in het gecombineerd vervoer bedroeg in de periode 1996/1999 26,5 %, waarbij alleen is gekeken naar wegvervoer over trajecten van meer dan 500 km.

2.3.3. Net als de Commissie denkt het Comité dat het luchtvervoer de congestie van het vrachtvervoer over de weg in Europa niet beduidend zal helpen verminderen, ook al heeft deze vervoerswijze nut voor bepaalde soorten vracht, voor het intercontinentaal vervoer en voor het vervoer over lange (en met de uitbreiding van de EU nog langer wordende) afstanden binnen Europa.

2.3.4. Om het dienstenaanbod uit te breiden mag het luchtvervoer volgens het Comité niet helemaal van het „Marco Polo”-programma worden uitgesloten: zo zou in het programma de mogelijkheid moeten worden ingelast om onder nader door de Commissie te bepalen voorwaarden financiële steun te verlenen aan acties, zoals het creëren van voorzieningen voor intermodale vrachtbehandeling, die eventueel ook — binnen de werkingssfeer van het „Marco Polo”-programma — betrekking kunnen hebben op het luchtvervoer.

2.3.5. In een eerder advies⁽²⁾ stelt het Comité vast dat 74,7 % van het goederenvervoer in de EU over de weg gaat, tegen 13,4 % per spoor, 6,8 % over waterwegen en 5,1 % door pijpleidingen, met dien verstande dat „Een kwart van het goederentransport ... momenteel per spoor, per pijpleiding of per binnenvaartschip (gaat). De capaciteitsreserves van deze vervoerswijzen zijn ruim voldoende en kunnen zelfs nog worden vergroot als ze beter op elkaar zouden worden afgestemd” (par. 3.2 en 3.3).

2.3.6. Het verbaast het Comité dat de Commissie met geen woord rept van vervoer door pijpleidingen in weerwil van het feit dat deze een niet te verwaarlozen intermodale vervoersmogelijkheid vormen. Volgens de lidstaten kan de hoeveelheid vracht die op deze wijze wordt getransporteerd namelijk net zoveel bedragen als $\frac{3}{4}$ van de hoeveelheid goederen die per binnenvaartschip worden vervoerd.

2.3.7. Het Comité is daarom van mening dat in het kader van het „Marco Polo”-programma ook acties moeten kunnen worden gefinancierd die het mogelijk maken van vrachtvervoer over de weg over te schakelen op vervoer via pijpleidingen.

2.3.8. Wat het intermodaal vervoer „weg/korte vaart” betreft, pleit het Comité met de Commissie voor vereenvoudiging van management en commercialisering door de ontwikkeling van één-loket-procedures, en, meer in het algemeen, de doorbraak van een nieuw beroep, nl. „planner van geïntegreerd vrachtvervoer”. Deze „planners” leggen zich toe op een geïntegreerde vorm van goederenvervoer, daarbij gebruik makend van alle beschikbare vervoerswijzen.

⁽¹⁾ COM(2002) 215.

⁽²⁾ „De toekomst van het trans-Europese netwerk van waterwegen” PB C 80 van 3.4.2002.

2.3.9. Het Comité is het met de Commissie eens dat er beslist meer informatie over de korte vaart moet worden gegeven, zodat het imago van deze vervoerswijze, met name als gebruik wordt gemaakt van containers, wordt verbeterd en de toepassing ervan wordt gestimuleerd.

2.3.10. Informatieverspreiding alléén volstaat volgens het Comité echter niet. De Commissie zou er bij de lidstaten op moeten aandringen dat zij hun respectieve centrale en regionale bestuursinstanties de instructie geven om telkens wanneer dat mogelijk is, stelselmatig het vervoer via de korte vaart, per spoor of via de binnenvaart te bevorderen. Het voorbeeld van de overheidsinstanties kan een gunstige uitwerking hebben op de investeringen in materiële voorzieningen en installaties voor alternatieve vervoerswijzen en de keuzen die particuliere vervoersondernemingen voortaan gaan maken.

2.3.11. De Commissie wijst er terecht opnieuw op dat het spoorvervoer zowel op het gebied van materiaal, infrastructuur en communicatiesystemen als op dat van de exploitatieregels niet echt interoperabel is, waardoor de ontwikkeling van een echte interne markt wordt afgeremd.

2.3.12. Het Comité steunt alle maatregelen van de Commissie om de voorwaarden voor de toegang tot de infrastructuur van de spoorwegen in Europa te harmoniseren en, meer in het algemeen, om een optimaal gebruik van het beschikbare materieel mogelijk te maken.

2.3.13. Helaas grijpt de Commissie deze gelegenheid niet aan om de lidstaten en de betrokken regionale overheden erop te wijzen dat zij, net als voor de infrastructuur ten behoeve van het vervoer over zee en via de binnenwateren, op korte termijn veel geld moeten investeren in de aanpassing, modernisering en aanvulling van de bestaande spoorweginfrastructuur, omdat een optimaal gebruik daarvan alleen onvoldoende is om de problemen op te lossen waarvoor de lidstaten zich vandaag de dag geplaatst zien. Daarom is het van belang dat lidstaten en regionale overheden het niet bij intentieverklaringen laten, maar gezamenlijk zorgen voor de financiële middelen die nodig zijn om hun doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

2.3.14. Het Comité is ermee ingenomen dat de binnenvaart een volwaardige plaats in het „Marco Polo”-programma heeft gekregen.

2.3.15. In zijn al eerder aangehaalde recente advies ⁽¹⁾ heeft het Comité de Raad en het Europees Parlement reeds attent gemaakt op de noodzaak van een betere benutting van de gebruiksmogelijkheden van de binnenvaart — een van de componenten van intermodaliteit — door, net als bij het spoorvervoer, de knelpunten weg te werken.

2.3.16. Met het oog op de ontwikkeling van het multimodaal vervoer pleit het Comité er verder voor dat de Commissie voor de betrokken ondernemingen een „Europese Gids” laat opstellen, waarin alle multimodale platforms en hun kenmerken, met inbegrip van zee- en binnenhavens en bepaalde luchthavens, worden vermeld. De door de Commissie opgestelde bijlage bij dit advies, „Multimodale platforms per lidstaat”, is een eerste, nog niet vervolledigde, aanzet tot een dergelijke „Europese Gids”.

2.4. Het „Marco Polo”-programma

2.4.1. De Commissie wijst erop dat als maatregelen uitblijven, het vrachtvervoer over de weg in de Europese Unie in 2010 ongeveer met de helft zal zijn toegenomen, wat neerkomt op een verhoging van 60 miljard tkm per jaar. Het grensoverschrijdend verkeer over de weg tussen EU-lidstaten zal tegen 2020 verdubbelen, wat een jaarlijkse verhoging van 12 miljard tkm betekent. De sociaal-economische kosten van die bijkomende 12 miljard tkm op de wegen worden geraamd op meer dan 3 miljard EUR per jaar. De vergelijking van dat bedrag met de 23 miljoen EUR die jaarlijks voor het „Marco Polo”-programma wordt uitgetrokken, spreekt boekdelen.

2.4.2. Om aan die toename het hoofd te bieden, heeft de Commissie in haar Witboek van 12 september 2001, „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”, 60 maatregelen — waaronder het „Marco Polo”-programma — voorgesteld om de spreiding over de diverse vervoerswijzen in 2010 op het niveau van 1998 te houden.

2.4.3. Het Comité stelt vast dat de Commissie de lat nu hoger legt dan in dit Witboek: zij hoopt namelijk dat het vrachtvervoer over de weg dankzij het „Marco Polo”-programma op het huidige niveau kan worden gehandhaafd en dat de bijkomende 12 miljard tkm per jaar voor rekening van de overige vervoerswijzen kunnen komen.

2.4.4. Het Comité heeft al vaker zijn onvoorwaardelijke steun betuigd aan de door de Commissie voorgestelde aanpak, maar wijst erop dat de gestelde termijnen steeds moeilijker kunnen worden nageleefd, temeer daar er nog maar nauwelijks acht jaar te gaan zijn vóór de einddatum van 2010.

2.4.5. Daarom dringt het er bij de Commissie op aan om voor de diverse door de betrokken partijen te nemen maatregelen een tijdschema op te stellen, zodat de doelstellingen binnen de gestelde termijnen kunnen worden verwezenlijkt. Daarnaast kan via regelmatige follow-up worden nage-

⁽¹⁾ „De toekomst van het trans-Europese netwerk van waterwegen” PB C 80 van 3.4.2002.

gaan of en waardoor er vertraging is opgelopen, en kunnen de nodige maatregelen worden genomen om een en ander recht te trekken. De resultaten van de follow-up dienen jaarlijks openbaar te worden gemaakt.

2.4.6. Zoniet, dan zullen de niet-realistische termijnen de motivatie om maatregelen te nemen waarschijnlijk al heel gauw doen verdwijnen, wat gezien de belangen die hier op het spel staan bijzonder betreurenswaardig zou zijn.

2.4.7. De verklaring van de Commissie dat het „Marco Polo”-programma alle segmenten van de vervoersmarkt zal bestrijken en dat er naast gecombineerd vervoer, ook nog andere opties in aanmerking zullen worden genomen, valt bij het Comité in goede aarde.

2.4.8. Volgens het Comité vergt de verwezenlijking van de vastgelegde doelstellingen dat, zonder uitzondering, alle mogelijke middelen worden aangewend.

2.4.9. Daarom vreest het Comité dat er verwarring kan ontstaan over de bedoelingen van de Commissie, die in de toelichting bij haar voorstel, hoofdstuk 3, „Het Marco Polo-programma”, punten 44 en 45, „Afbakening tegenover andere steunprogramma's”, schijnbaar tegenstrijdige standpunten inneemt over infrastructuurontwikkeling. Volgens het Comité moeten intenties en middelen met elkaar in overeenstemming worden gebracht en dient punt 44 te worden gewijzigd. De Commissie dient daarin duidelijk aan te geven dat het „Marco Polo”-programma ook zal worden aangewend voor de financiering van projecten waarvoor bijkomende infrastructuur noodzakelijk is, ten minste voor zover daarmee sneller van wegvervoer op andere vervoerswijzen wordt overgestapt. Het Comité stelt voor Verordening (EG) nr. 2236/95 betreffende Gemeenschapssteun op het gebied van transeuropese netwerken te wijzigen, zodat aan deze bijkomende installaties subsidies van meer dan 20% kunnen worden verleend, zoals gebruikelijk voor TEN-vervoersinfrastructuurprojecten.

2.4.10. Het Comité ziet in dat voorrang moet worden gegeven aan maatregelen die meer dan één lidstaat betreffen, omdat het hier gaat om vrachtvervoer binnen de grenzen van de EU. De moeilijkheden qua continuïteit en doorstroming ontstaan immers vooral op het breukpunt tussen de uiteenlopende vervoerssystemen of infrastructuurvoorzieningen van twee lidstaten. Op zichzelf staande knelpunten in één enkele lidstaat moeten echter ook worden weggewerkt. Daarom pleit het Comité ervoor dat het „Marco Polo”-programma ook wordt ingezet om begeleidende maatregelen binnen een lidstaat te financieren als daardoor de doorstroming van het internationaal vervoer — met name op erg drukke routes — wordt vergemakkelijkt.

2.4.11. Wat betreft de aanloopsteun (een maatregel met een modaal effect) verbaast het Comité zich over de door de Commissie in hoofdstuk 3, „Het Marco Polo-programma”, punt 50, „Aanloopsteun voor nieuwe niet-weg vrachttran-

sportdiensten”, empirisch vastgestelde voorwaarden, aangezien zij zich verder juist voorstander betoont van een uitgesproken soepel beheer. Het Comité begrijpt dat de levensvatbaarheid van de nieuwe geregelde zeetransport-, spoorvervoer- en binnenvaartdiensten kan afhangen van de beladingsfactor van de gebruikte uitrusting, maar is van mening dat ook factoren van ruimtelijke ordening hier een rol spelen en dat daarom niet vast te stellen is hoe lang deze diensten verlieslatend zullen blijven; het gaat er immers in de eerste plaats om de lokale markt te stimuleren.

2.4.12. Voorts wordt de populariteit van het wegvervoer met name bepaald door de volgende drie kenmerken: snelheid, betrouwbaarheid (inachtneming van levertermijnen) en service (levering tot aan de deur).

2.4.13. Deze voor het wegvervoer karakteristieke eigenschappen hebben ertoe geleid dat het beheersconcept „voorraad nul” steeds meer in zwang is geraakt. Dit moet tegenwoordig echter weer ter discussie worden gesteld. Er zal moeten worden nagedacht over een ander beheersconcept dat het beste valt te omschrijven als „circulerende voorraad” en dat beter past bij de verder te ontwikkelen alternatieve vervoerswijzen.

2.4.14. Dankzij de huidige mogelijkheden op het gebied van logistiek kan de gebruiker er zeker van zijn dat er stipt wordt geleverd en redelijke termijnen in acht worden genomen. Het is niet langer nodig te vaak van spoedbestellingen gebruik te maken — een praktijk die tegenwoordig gemeengoed is geworden.

2.4.15. Wat de katalysatoracties aangaat, schaarst het Comité zich achter het streven van de Commissie om „de kernproblemen bij het runnen van een efficiënte transportketen” aan te pakken. Het merkt echter wel op dat alle voorbeelden die de Commissie in hoofdstuk 3, „Het Marco Polo-programma”, punt 58, geeft, ook de nodige investeringen vereisen. Zo wil de Commissie o.m.:

- de continuïteit van spoorwegdiensten zonder wisseling van locomotief verzekeren, op nog niet geharmoniseerde netwerken;
- binnenvaartdiensten op de route Noordzee — Zwarte Zee verzekeren, wat continuïteit tussen de Europese waterwegen voor schepen met een grote diepgang impliceert;
- hogesnelheidsgoederentreinen introduceren, wat bijzonder materieel en aangepaste netwerken vereist, die op dit moment nog niet beschikbaar zijn;
- snelwegen op zee creëren waarover veel scheepvaartverkeer moet plaatsvinden; dit betekent dat de havens langs deze snelwegen, evenals hun directe toegangswegen, moeten worden aangepast.

2.4.16. Ten aanzien van de gemeenschappelijke leeracties staat het Comité achter het door de Commissie aanbevolen beleid, op grond waarvan transportbedrijven die van de verschillende vervoerswijzen gebruik maken, zouden moeten worden aangespoord netwerken op te richten. Dit leidt op verschillende gebieden tot synergie en dus tot efficiëntie.

2.4.17. Terecht wijst de Commissie erop dat het van groot belang is te helpen bij de verspreiding van de verkregen resultaten, omdat anderen hierdoor „goede ideeën” gaan overnemen. Toch blijkt uit het voorbeeld van het PACT-programma (ook al is dit zonder twijfel nog te kort geleden van start gegaan) dat er om bekende redenen nog te weinig sprake is van navolging. Het Comité denkt dat als het concept „duurzame ontwikkeling” meer ingang vindt, er naar verwachting snel gedragsveranderingen zullen plaatsvinden, waardoor alle voordelen van de gemeenschappelijke leeracties kunnen worden benut.

2.4.18. Het Comité steunt de aanpak van de Commissie en adviseert om tijdens het selecteren van activiteiten voor het „Marco Polo”-programma nauwkeurig te letten op het aanwezige „navolgingspotentieel”.

2.5. Raadpleging van externe organisaties

2.5.1. De Commissie wijst erop dat een uitvoerige raadpleging vooraf is gegaan aan de uitwerking van onderhavig verordeningvoorstel.

2.5.2. Tot tevredenheid van het Comité laat de Commissie hiermee zien aandacht te hebben voor de meningen van de betrokken partijen, alvorens met haar eigen voorstellen te komen. Het betreurt echter dat het zelf pas laat bij dit raadplegingsproces is betrokken.

2.5.3. Het Comité is dus verplicht op korte termijn advies uit te brengen; bovendien beschikt het niet over alle informatie die in het raadplegingsproces reeds naar voren is gekomen.

3. Specifieke opmerkingen over het voorstel voor een „Marco Polo”-verordening

3.1. Artikel 1: onderwerp

3.1.1. Het budget van het „Marco Polo”-programma bedraagt 23 miljoen EUR per jaar, oftewel 115 miljoen EUR voor de vijf jaar dat het programma loopt.

3.1.2. Dit bedrag is veel hoger dan het budget van het PACT-programma — dat in totaal 35 miljoen EUR bedroeg —

maar beduidend lager dan het bedrag dat in het op 12 september 2001 uitgebrachte Witboek over „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” werd genoemd. Daarin was sprake van 120 miljoen EUR voor slechts vier jaar, oftewel 30 miljoen EUR per jaar in plaats van 23 miljoen EUR.

3.1.3. De Commissie is ervan overtuigd (hoofdstuk 6) „dat met een jaarlijkse begroting van 23 miljoen EUR overheveling kan worden bereikt van in totaal 12 miljard tkm vracht per jaar”. Het Comité gelooft niet dat dit alléén voldoende is om de genoemde jaarlijkse overheveling te kunnen realiseren. Het zou graag zien dat de Commissie in de preambule van de „Marco Polo”-verordening bij de EU en de lidstaten aandringt op de volgende aanvullende maatregelen:

- op zo kort mogelijke termijn het toezicht aanscherpen op de naleving van sociale wetgeving en de boetes bij overtredingen verhogen, zodat er tussen de verschillende vervoerswijzen evenwichtige concurrentieverhoudingen ontstaan;
- met publieke middelen modal-shiftinfrastructuur (bijv. terminals en hun toegangswegen) financieren;
- van vervoersondernemers eisen dat zij zich ertoe verbinden om diensten van algemeen belang die met steun uit het „Marco Polo”-programma of soortgelijke nationale programma's zijn gecreëerd, in stand te houden, waarvoor eventueel financiële compensatie zou kunnen worden verleend.

3.1.4. De berekeningen van de Commissie zijn echter voor een deel gebaseerd op de uitkomsten van de door een extern bureau uitgevoerde evaluatie van het PACT-programma. In paragraaf 2.2 heeft het Comité reeds gewezen op de beperkingen hiervan.

3.1.5. Daarnaast verbaast het Comité zich erover dat de Commissie in haar voorstel, vlak nadat zij een begroting van 23 miljoen EUR per jaar voor het programma heeft vastgesteld, waarmee „overheveling kan worden bereikt van in totaal 12 miljard tkm vracht per jaar” (zie hoofdstuk 6, „Artikels-gewijze toelichting”, artikel 1, lid 4), verklaart dat „Zelfs als dit doel niet wordt bereikt, ... een kwantitatieve doelstelling voor het instrument de mogelijkheden van monitoring van de prestaties van het programma aanzienlijk (zal) verhogen, en ... dus in ieder geval positief (is)”. Een dergelijke formulering draagt niet bij tot de geloofwaardigheid van de verordening en het Comité stelt dan ook voor deze laatste zin te schrappen.

3.2. Artikel 2: definities

3.2.1. Projecten moeten worden ingediend door een team (consortium) bestaande uit ten minste twee in verschillende landen gevestigde ondernemingen.

3.2.2. De Commissie zou moeten aangeven dat de ondernemingen die een dergelijk consortium vormen, niet tot hetzelfde concern mogen behoren en ook geen dochterondernemingen van elkaar mogen zijn. Het stelt voor artikel 2, „Definities”, sub f), „consortium”, daarom als volgt te wijzigen: „elke formele of informele regeling waaronder ten minste twee ondernemingen, die niet tot hetzelfde concern behoren en geen dochterondernemingen van elkaar zijn, samen een actie uitvoeren ...”.

3.3. Artikel 3: werkingssfeer

3.3.1. Het Comité heeft reeds verklaard de bepalingen van dit artikel te restrictief te vinden. Op grond van de huidige formulering moeten acties namelijk ook qua inhoud steeds plaatsvinden in ieder van de deelnemende staten.

3.3.2. Nu meent het Comité dat er mogelijk ook acties zijn die zich slechts uitstrekken over het grondgebied van één staat, maar die voordelen opleveren voor alle gebruikers van de betreffende vervoerswijze die deze staat doorkruisen. De ontwikkeling van multimodale platforms bijvoorbeeld moet in het programma worden opgenomen. Dit soort platforms mag zich dan op het grondgebied van één staat bevinden, zij kunnen worden gebruikt door alle internationale transport-ondernemingen uit alle landen.

3.3.3. Het Comité dringt bij de Commissie dan ook aan op wijziging van artikel 3, zodat méér acties voor het „Marco Polo”-programma in aanmerking kunnen komen. Hiertoe dient de Commissie aan te geven dat gemotiveerde afwijkingen van de meerlandenregel mogelijk zijn.

3.4. Artikel 4: in aanmerking komende indieners

3.4.1. Het Comité stemt in met artikel 4, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met zijn opmerking aangaande de samenstelling van een „consortium”. Wel wijst het erop dat in de in par. 3.2.2 vermelde uitzonderingsgevallen, de

verplichting dat projecten moeten worden ingediend door „een consortium van twee of meer ondernemingen die gevestigd zijn in ten minste twee verschillende lidstaten”, niet geldt.

3.5. Artikel 5: modal-shiftacties

3.5.1. Het Comité merkt op dat modal-shiftacties niet leiden tot onaanvaardbare concurrentievervalsing (art. 5.1.c) en dat de financiële steun hiervoor beperkt is tot 30 % van alle uit de actie voortvloeiende uitgaven die noodzakelijk zijn om de doelstellingen ervan te bereiken. Naar zijn mening moet de minimale subsidiedrempel per actie, die is vastgelegd op 1 miljoen EUR, worden teruggebracht tot 500 000 EUR, zodat innoverende acties ten bedrage van 1,6 miljoen EUR kunnen worden gefinancierd.

3.6. Artikel 6: katalysatoracties

3.6.1. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan art. 6.1., sub g), van de „Marco Polo”-verordening zodanig te wijzigen dat steun kan worden verleend aan acties die betrekking hebben op het gehele vervoersnet in de EU en niet alleen maar op via de TEN's vervoerde goederen.

3.6.2. Het Comité merkt op dat de financiële steun voor katalysatoracties beperkt is tot 35 % van alle uit de actie voortvloeiende uitgaven die noodzakelijk zijn om de doelstellingen ervan te bereiken. Ook de uitgaven voor bijkomende maatregelen in verband met infrastructuurwerken kunnen worden vergoed tot een maximum van 35 %. Naar zijn mening moet de minimale subsidiedrempel per actie, die is vastgelegd op 3 miljoen EUR, worden teruggebracht tot 1,5 miljoen EUR, zodat innoverende acties ten bedrage van 4,3 miljoen EUR kunnen worden gefinancierd.

3.7. Artikel 7: gemeenschappelijke leeracties

3.7.1. Het Comité merkt op dat de financiële steun voor gemeenschappelijke leeracties beperkt is tot 50 %. Naar zijn mening moet de minimale subsidiedrempel per actie, die is vastgelegd op 500 000 EUR, worden teruggebracht tot 250 000 EUR, zodat innoverende acties ten bedrage van 500 000 EUR kunnen worden gefinancierd.

3.8. Artikel 8: gedetailleerde regels,

Artikel 9: indiening van projecten en

Artikel 10: selectie van projecten

3.8.1. Het Comité gaat akkoord met de artikelen 8, 9 en 10.

3.9. *Artikel 11: comité*

3.9.1. De Commissie deelt in hoofdstuk 6, „Artikelsgewijze toelichting” m.b.t. artikel 11 mee dat er een raadgevend comité wordt opgericht, maar dat zij het gezien het geringe budget van het „Marco Polo”-programma niet nodig vindt een beheerscomité in te schakelen.

3.9.2. Gezien de te verwachten groei van het goederenvervoer over de weg is het Comité verbaasd over een dergelijke argumentatie, waarbij de Commissie slechts kijkt naar de budgettaire aspecten van het project, zonder het belang van de vastgestelde doelstellingen op de voorgrond te plaatsen.

3.9.3. Zonder de goedgekeurde regels opnieuw ter discussie te willen stellen, pleit het Comité ervoor een beheerscomité te belasten met de uitwerking van een speciale follow-up van het „Marco Polo”-programma.

3.9.4. Zoals al aangegeven in de paragrafen 2.4.5 en 2.4.6, pleit het Comité ten slotte ook voor de invoering van een tijdschema, zodat duidelijk wordt welke de betrokken partijen zijn en kan worden nagegaan of ze hun toezeggingen nakomen. Op deze manier kan het streven om de groei van het goederenvervoer te absorberen door andere vervoerswijzen dan het wegtransport, tegen 2010 worden gerealiseerd.

3.10. *Artikel 12: budget en*

Artikel 13: voorziening voor begeleidende maatregelen en evaluatie van het programma

3.10.1. Het Comité heeft reeds eerder vermeld dat het over onvoldoende gegevens beschikt om te kunnen beoordelen of de 115 miljoen die voor het „Marco Polo”-programma worden uitgetrokken, volstaan.

3.10.2. De Commissie merkt zelf echter op dat het budget vrij laag is (zie hoofdstuk 6, „Artikelsgewijze toelichting” m.b.t. artikel 11): „Aangezien de hier voorgestelde financieringsbedragen betrekkelijk gering zijn binnen het raam van de totale Gemeenschapsbegroting (ongeveer 0,04 %) ...”.

3.10.3. Het Comité is daarom van mening dat de Commissie altijd de mogelijkheid zou moeten hebben om tijdens de looptijd van het „Marco Polo”-programma voorstellen te doen voor een verhoging van het budget, teneinde over aanvullende financiële middelen te kunnen beschikken als er meer goede projectvoorstellen dan verwacht worden voorgelegd.

3.10.4. Tot voldoening van het Comité komen bepaalde acties in aanmerking voor cofinanciering in het kader van bv. het EFRO, Interreg en Phare.

3.11. *Artikel 14: evaluatie*

3.11.1. De Commissie dient uiterlijk 31 december 2006 een beoordelingsverslag voor te leggen over de resultaten van het „Marco Polo”-programma, dat op 31 december 2007 afloopt. Zoals al eerder gezegd betreurt het Comité dat het PACT-programma en het „Marco Polo”-programma niet op elkaar aansluiten.

3.11.2. Door vast te leggen dat op uiterlijk 31 december 2006 een beoordelingsverslag over de resultaten van het „Marco Polo”-programma moet verschijnen, loopt de Commissie het risico op dezelfde moeilijkheden te stuiten als bij het PACT-programma. Er zal dan namelijk weer een evaluatie plaatsvinden op basis van een beperkt aantal afgesloten projecten en opnieuw zal er te weinig tijd zijn om een nieuw programma voor te bereiden om in 2010 de vastgestelde doelstellingen te kunnen realiseren.

3.11.3. In ieder geval zal de invoering van een nieuw programma van het type PACT of „Marco Polo” in 2006/2007 weinig zin meer hebben, aangezien dan bekend zal zijn of de doelstellingen voor 2010 wel of niet zullen worden gehaald.

3.11.4. Indien om aanvullende maatregelen wordt gevraagd zou het mogelijk moeten zijn het „Marco Polo”-programma met twee of drie jaar te verlengen (2008, 2009 en 2010). Daarbij dient te worden uitgegaan van een continue follow-up door een extern bureau, en niet van een gedeeltelijke evaluatie.

4. **Conclusies**

4.1. Het Comité is het in grote lijnen eens met het voorstel voor een verordening betreffende het „Marco Polo”-programma, dat kan worden beschouwd als een uitgebreidere versie en de opvolger van het Pact-programma, en ertoe zal bijdragen dat de toekomstige groei van het goederenvervoer over de weg tussen de lidstaten tegen 2010 grotendeels wordt opgevangen door andere vervoerswijzen.

4.2. Het Comité is echter van mening dat de door de Commissie geformuleerde doelstelling — een jaarlijkse omleiding van 12 miljard tkm vracht — niet kan worden gerealiseerd met het „Marco Polo”-programma alleen. Het stelt dan ook voor 10 duidelijk omliggende stimulerende maatregelen in het programma op te nemen:

- meer controles op de naleving van sociale wetgeving en een verhoging van de boetes ingeval van overtredingen;
- financiering met publieke middelen van modal-shiftinfrastructuur (bijv. terminals en hun toegangswegen);

- eis aan vervoersondernemers om zich ertoe te verbinden de nieuwe diensten van algemeen belang in stand te houden; als de overhevelingen niet worden gegarandeerd zullen de gebruikers hun gewoonten immers niet veranderen;
 - om de continuïteit van het „Marco Polo”-programma tot 2010 veilig te stellen moet nu het nodige worden gedaan voor een verlenging met 2 of 3 jaar (PACT en „Marco Polo” sluiten niet op elkaar aan: dat moet worden vermeden);
 - in de externe evaluatie van het PACT-programma zijn de positieve elementen nog onvoldoende belicht. Deze evaluatie moet dan ook worden afgerond, zodat zoveel mogelijk van de ervaringen met dit programma kan worden geprofiteerd;
 - er moet een tijdschema worden opgesteld voor de uitvoering van de acties die in het kader van het „Marco Polo”-programma zijn geselecteerd;
 - een comité van beheer moet worden belast met de continue follow-up van de acties, zodat halverwege de looptijd van het programma de nodige aanpassingen kunnen worden doorgevoerd;
 - in het kader van het „Marco Polo”-programma moeten ook projecten kunnen worden geselecteerd die in bepaalde gevallen betrekking hebben op luchtvervoer of vervoer via pijpleidingen, zij het in combinatie met andere vervoerswijzen;
 - de Commissie dient ook projecten te financieren die lokale acties omvatten, ook al is daarbij maar één lidstaat betrokken, op voorwaarde evenwel dat alle gebruikers van het internationale vervoer over het grondgebied van die lidstaat daar profijt van trekken;
 - er moet een voor alle gebruikers bestemde Europese Gids van alle multimodale platforms en hun kenmerken worden opgesteld; deze dient ook een aantal minimumnormen te bevatten.
- 4.3. Ten slotte vindt het Comité dat milieubescherming — op zich zeer belangrijk — verenigbaar moet zijn met de vraag

naar vervoer, die naar verwachting de komende decennia als gevolg van de economische ontwikkeling en de uitbreiding zal toenemen.

Aan die toenemende vraag kan alleen maar worden voldaan als er een globaal beleid komt, waarbij een aantal gangbare economische praktijken worden gewijzigd en harde afspraken worden gemaakt over de verwezenlijking van vervoersinfrastructuur.

4.3.1. Volgens het Comité zou de Commissie ten aanzien van het beheersconcept „voorraad nul” (een praktijk die ertoe leidt dat er steeds kortere levertijden worden verlangd en waarvan andere vervoerswijzen dan het wegvervoer nadeel ondervinden) moeten gaan nadenken of niet beter zou kunnen worden overgestapt op het beheersconcept „circulerende voorraad”. Hierbij kunnen levertijden veel beter op de werkelijke behoeften worden afgestemd.

4.3.2. Tot slot wijst het Comité erop dat in het Verdrag van Rome is bepaald dat de stijgende vraag naar vervoer moet worden opgevangen door een gemeenschappelijk vervoersbeleid. Een resolutere korte- én langetermijnaanpak is dus noodzakelijk om congestie te vermijden en ervoor te zorgen dat Europa geen achterstand oploopt op het gebied van concurrentie en milieu. De cijfers zouden de besluitvormers de ogen moeten openen:

- tegen 2020 valt een verdubbeling van het verkeer te verwachten, wat neerkomt op een jaarlijkse verhoging van 12 miljard tkm (terwijl het jaarlijkse budget voor Marco Polo niet meer bedraagt dan het bescheiden bedrag van 23 miljoen EUR);
- volgens een recente studie zal het uitgebreide Europa tot 2030, 550 miljard EUR — of nagenoeg 18 miljard EUR per jaar — moeten investeren om te kunnen voldoen aan de vraag naar personen- en vrachtvervoer en een concurrerend en milieuvriendelijk infrastructuurnetwerk te behouden; bij de herziening van de trans-Europese netwerken in 2004 moeten dan ook nieuwe vormen van financiering beschikbaar zijn.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de controle op hoogactieve ingekapselde radioactieve bronnen”

(COM(2002) 130 def.)

(2002/C 241/08)

Op 18 maart heeft de Commissie besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 31, lid 2, van het Verdrag inzake de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 19 juni 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Wolf.

Tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat is goedgekeurd met 123 stemmen vóór, bij twee onthoudingen.

1. Inleiding

1.1. Overal ter wereld worden radioactieve bronnen gebruikt voor de meest uiteenlopende doeleinden, met name in industrie, geneeskunde en onderzoek. De risico's die aan dergelijke bronnen verbonden zijn, lopen sterk uiteen. Ze zijn o.m. afhankelijk van de activiteit, de verschillende gebruikte radionucliden en de specifieke toepassing.

1.2. Maar aangezien de mens geen zintuig bezit dat hem voor gevaarlijke straling of voor opname in het lichaam van radioactieve stoffen waarschuwt, moeten hiervoor speciaal ontwikkelde meetapparaten gebruikt worden. Dit kan er enerzijds toe leiden dat er met eventuele risico's lichtzinnig wordt omgegaan en dat mogelijke risico's worden onderschat; anderzijds is dit een oorzaak voor onnodige angsten en afwijzing van nuttige toepassingen.

1.3. De risico's van het bewuste gebruik van bronnen zijn in principe goed bekend en het gebruik is onderworpen aan strenge voorschriften inzake stralingsbescherming. Een bijzonder probleem ontstaat bij stralingsbronnen waarop om uiteenlopende redenen geen controle wordt uitgeoefend („weesbronnen”).

1.4. Bij een ingekapselde radioactieve bron moet de radioactieve stof die de straling verspreidt, zo goed en veilig omhuld zijn dat bij normaal bedrijfsmatig gebruik verspreiding van de radioactieve stoffen in het milieu wordt voorkomen.

1.5. Het Commissievoorstel betreft de controle op „hoogactieve ingekapselde radioactieve bronnen”. Op grond van ongelukken uit het verleden met ernstige gevolgen voor de gezondheid omschrijft de Commissie in haar voorstel „hoogactieve radioactieve bronnen” als bronnen die binnen een meter afstand een dosistempo van meer dan 1 mSv/h vertonen.

1.6. Aanleiding voor het Commissievoorstel zijn de gevolgen voor de gezondheid en de economie die kunnen voortvloeien uit ongelukken met stralingsbronnen waarop geen toereikende controle wordt uitgeoefend. De door de Commissie voorgestelde richtlijn dient de thans geldende Richtlijn 96/29/Euratom⁽¹⁾ aan te vullen.

1.7. Met het richtlijnvoorstel wordt er dus naar gestreefd om een vanwege ontoereikende controle op hoogactieve ingekapselde radioactieve bronnen ontoelaatbare blootstelling aan ioniserende straling te vermijden. Voorts dienen de reeds in de lidstaten ingevoerde controles te worden geharmoniseerd door het vastleggen van specifieke minimumeisen waarmee een continue controle op elk van de onder de desbetreffende criteria vallende stralingsbronnen gewaarborgd is.

1.8. Op deze manier wil de Commissie, met inachtneming van het beginsel van subsidiariteit, aan de naleving van minimumeisen op dit gebied in de gehele Unie bijdragen.

2. Enkele aspecten van de door de Commissie voorgestelde richtlijn

2.1. De lidstaten moeten vooraf een vergunning verlenen voor alle handelingen waarbij hoogactieve radioactieve bronnen worden gebruikt.

2.2. De lidstaten voeren een systeem in voor passend toezicht op de overdracht van de hoogactieve radioactieve bronnen.

⁽¹⁾ Richtlijn 96/29/Euratom van de Raad van 13 mei 1996 tot vaststelling van de basishoudnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren, PB L 159 van 29.6.1996.

2.3. De lidstaten verlangen van de bevoegde autoriteit een passende registratie van de vergunninghouders, alsook van de overdracht en de verwerking van deze bronnen na het verstrijken van de vergunningen.

2.4. Andere voorschriften hebben onder meer betrekking op:

- identificatie en markering;
- opleiding en informatie;
- weesbronnen;
- waarborgen, inspecties en verslag over opgedane ervaring.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In grote lijnen onderschrijft het Comité het streven van de Commissie en beschouwt het richtlijnvoorstel op diverse punten als een aanzienlijke verbetering van de thans geldende regelgeving. Tevens doet zich de gelegenheid voor om de veiligheid bij het werken met radioactieve bronnen verder te verbeteren. Maar het Comité constateert dat er hier en daar nog onduidelijkheden bestaan en dat er veranderingen moeten plaatsvinden.

3.2. Het Comité stelt niet alleen vast dat er nadere precisering nodig is, maar verzoekt de Commissie, gelet op in enkele lidstaten reeds bestaande strengere bepalingen, of zij kan nagaan of het toepassingsgebied van de richtlijn kan worden uitgebreid tot bronnen met geringere straling. Maar in geen geval mag het door de Commissie voorgestelde toepassingsgebied worden afgezwakt tot bronnen met een hogere activiteit.

3.3. Verder beveelt het Comité aan in het beschrijvende deel van het document nauwkeuriger aan te geven welke onderdelen van de richtlijn ten opzichte van de thans in de EU geldende regelgeving nieuw zijn. Ook acht het Comité het raadzaam dat in de begeleidende toelichting de in de richtlijn voorgestelde maatregelen worden vergeleken met de in de lidstaten reeds bestaande regelingen.

3.4. Het Comité heeft niet nagegaan of de voorgestelde maatregelen toereikend zijn om opzettelijk misbruik van dergelijke bronnen te voorkomen. Het stelt daarom voor ook dit aspect in de overwegingen te betrekken.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Op de eerste plaats heerst er onduidelijkheid over de in de richtlijn opgenomen definitie van „hoogactieve radioactieve bronnen”.

4.1.1. Terwijl in de toelichting bij het Commissievoorstel in punt 6.2 staat dat de richtlijn geldt voor ingekapselde bronnen „die op een afstand van 1 meter een dosistempo van meer dan 1 mSv/h geven”, staat in artikel 2 van het richtlijnvoorstel: „een ingekapselde bron die een radionuclide bevat waarvan de radioactiviteit op het ogenblik waarop de bron wordt gefabriceerd of voor het eerst op de markt wordt gebracht gelijk is aan of hoger is dan het activiteitsniveau dat daarvoor in bijlage I is opgegeven”.

4.1.2. Maar bijlage I bevat een tabel van een reeks radionucliden met bijbehorend activiteitsniveau, en tevens de opmerking: „Voor radionucliden die niet in onderstaande tabel zijn opgenomen, geldt als activiteitsniveau een waarde van één honderdste van de corresponderende A1-waarde die wordt gegeven in de IAEA Regulations for the safe transport of radioactive materials, nr. TS-R-1 (ST-1, herzien) — Internationale Organisatie voor Atoomenergie, Wenen 2000.”

4.2. Afgezien van deze onduidelijkheid hebben de volgende opmerkingen van het Comité betrekking op de in het voorstel toch wel bedoelde verplichting om vergunningen af te geven voor alle handelingen met ingekapselde radioactieve stoffen waarvan de activiteit meer dan 1/100 van de A1-waarden bedraagt overeenkomstig IAEA TS-R-1.

4.2.1. Het Comité herhaalt hier de in par. 3.2 gedane aanbeveling om deze waarde in geen geval te overschrijden. Misschien moet zelfs overwogen worden of ook in dit geval niet gekozen moet worden voor lagere grenswaarden, de zogenaamde vrijstellingswaarde. Hieraan verbindt het Comité de in par. 4.10.2 geformuleerde conclusie.

4.2.2. De waarden die de Commissie namelijk voorstelt, liggen duidelijk boven de vrijstellingswaarden volgens de EU-basisnorm van Richtlijn 96/29 (bijv. Co-60 met een factor veertigduizend!), die overigens ook in de Duitse verordening inzake stralingsbescherming zijn opgenomen met het oog op de controle van ingekapselde bronnen.

4.2.3. Hiermee blijft de verplichting voor vergunningen achter bij wat volgens EU- of bijvoorbeeld Duits rechts al bestaat. De Euratom-basisnorm in Richtlijn nr. 96/29 schrijft in artikel 4, lid 1, sub e), een algemene vergunningsverplichting voor boven de vrijstellingswaarden voor alle bronnen die voor industriële radiografie, voor de bewerking van producten of voor onderzoek of ten behoeve van geneeskundige behandeling gebruikt worden.

4.2.4. De eis in artikel 3 van het richtlijnvoorstel kan dus tot verkeerde praktijken leiden omdat de (onjuiste) indruk wordt gewekt dat er voor het werken met bronnen onder 1/100 A1 nooit een vergunning nodig is.

4.2.5. Daarom zou er in de richtlijn duidelijk op gewezen moeten worden dat er volgens EU-recht voor de industriële radiografie en voor andere, speciale toepassingen overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub e), van de EU-basisnorm van Richtlijn 96/29 al een verplichting voor vergunningen bestaat die geldt vanaf de vrijstellingswaarden. Conform artikel 3 van Richtlijn 96/29 bestaat er voor alle andere stralingsbronnen boven de vrijstellingswaarden ten minste een meldplicht.

4.3. In artikel 3 is het belangrijke principe vastgelegd dat er een vergunning nodig is voor alle handelingen waarbij hoogactieve radioactieve stralingsbronnen worden gebruikt.

4.3.1. In paragraaf 2, sub a) wordt nader toegelicht welke voorzorgsmaatregelen in de landen van de EU als „good practice” eigenlijk een vanzelfsprekende norm voor stralingsbescherming dienen te zijn. Het Comité onderschrijft dan ook de in de richtlijnen opgenomen eis dat deze maatregelen in het kader van de vergunningsprocedure al vooraf dienen te worden gepland en vastgelegd.

4.3.2. Het Comité stemt eveneens in met lid 2, sub b) van artikel 3. De eis betreffende „financiële voorzieningen” behoeft echter nog nadere specificatie.

4.3.2.1. Voor ondernemingen die ter exploitatie een stralingsbron hebben aangeschaft of gehuurd, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een garantie- of pandsom die naderhand, bij teruggave, weer terugbetaald wordt.

4.3.2.2. Anderzijds kan van ondernemingen die belast zijn met de verwijdering of verwerking van gebruikte stralingsbronnen ook een passende verwijderingsbijdrage worden gevraagd.

4.3.3. De in punt 3, sub a) t/m f) vermelde vergunningscriteria betreffen verantwoordelijkheden, kwalificaties, technische uitrusting, noodmaatregelen, werkprocedures en onderhoud. Met deze voorwaarden worden de thans geldende EU-voorschriften nader gepreciseerd. Punt 3, sub g), betreffende het beheer en de overdracht van afgedankte bronnen is aan de voorwaarden voor een vergunning toegevoegd, hetgeen door het Comité wordt toegejuicht. De in artikel 3 ontbrekende eisen met betrekking tot diefstalpreventie bevinden zich in plaats daarvan in artikel 6, de voorschriften betreffende de waarborgreserve in artikel 11. Het Comité beveelt echter aan dat er daarnaast ook eisen worden gesteld aan de betrouwbaarheid van de houder.

4.4. Met het in artikel 4 geëiste systeem voor controle op de overdracht van hoogactieve bronnen wordt de eis uit artikel 5 van Richtlijn 96/26 nauwkeuriger omschreven. Voor de uitwerking van dit voorschrift is het volgens het Comité raadzaam dat elke houder van een stralingsbron voor overdracht hiervan verplicht is na te gaan of de ontvanger in het bezit is van de juiste vergunning.

4.5. Het in artikel 5 voorgestelde dossiersysteem is strenger dan wat tot nu toe gebruikelijk is.

4.5.1. De praktijk in Duitsland bijv. is tot nu toe als volgt: de houder mag een bron alleen in het vergunningsgebied hanteren, opslaan en volgens de regels verwijderen. Op die manier was het eenvoudig om een bron op te sporen. Dit voorschrift stelt wel hoge eisen aan de betrouwbaarheid van de houder.

4.5.2. Om eventueel misbruik door de houder te voorkomen, lijkt de in artikel 5 voorgestelde documentatie voor de bevoegde autoriteit een zinvolle suggestie. Als de houder verplicht is om minstens eenmaal per jaar een verslag voor de bevoegde autoriteit op te stellen, wordt voorkomen dat jarenlang niet wordt opgemerkt dat een bron verdwenen is. Volgens het Comité is ook dit een nuttig voorschrift.

4.6. In artikel 6 staan de verplichtingen voor houders.

4.6.1. Allereerst wil het Comité er hier nog eens aan herinneren dat er geen minimumeisen zijn gesteld aan de betrouwbaarheid van de beheerder. Het beveelt aan ook deze vast te leggen (zie ook par. 4.3.3)

4.6.2. Het Comité verwelkomt de overige voorschriften van artikel 6, zoals regelmatige lektests, fysieke controle, bescherming in verband met brand en diefstal, alsmede onmiddellijke mededeling van verliezen.

4.6.3. De retournering van afgedankte bronnen aan de leverancier (tegen restitutie van de waarborg) is een nieuw element, waarmee eveneens uitdrukkelijk wordt ingestemd.

4.7. De in artikel 7 vermelde voorschriften inzake identificatie en markering van de bronnen voldoen aan de stand van de techniek. De uitdrukking „vergezeld van schriftelijke informatie” moet echter nader worden gepreciseerd. Volgens het Comité moet ook duidelijk zijn of deze informatie als begeleidende documenten bij elk vervoer beschikbaar moeten zijn. In elk geval dient op de container ook informatie te staan over de radionuclide en de beginactiviteit ervan.

4.8. Artikel 8 betreft opleiding en voorlichting. Volgens het Comité behoeft dit artikel een duidelijker, niet mis te verstane formulering.

4.8.1. Zo kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij punt 1, waar helemaal niet wordt vermeld welke personen moeten worden opgeleid en voorgelicht. De relevante personen zijn in geval van bronnen die van plaats veranderen: de verantwoordelijke teamleider, het personeel dat de bronnen hanteert en gebruikt, alsook degenen die met het vervoer belast zijn. Zij moeten voorgelicht worden over hantering van de bronnen, optreden in geval van verlies of storingen en over meldplicht.

4.8.2. Daarom dient de „veiligheidscultuur” voor het omgaan met stralingsbronnen opgenomen te worden in de preambule. Bij de nadere toelichting, in artikel 8, kunnen dan in detail de personen worden genoemd die opgeleid en voorgelicht moeten worden. Het gaat dan om mensen

- die of permanent of tijdelijk met een stralingsbron werken of de bron voor hun werk gebruiken. Zij dienen op de hoogte te zijn van zowel de aard en fysieke eigenschappen van de bron en van de stralingseffecten, als van de risico's en de veiligheidsvoorschriften die bij het werken met een stralingsbron moeten worden nageleefd;
- of om diverse redenen dicht bij de bron kunnen komen, bijvoorbeeld voor reiniging, vervoer, enz. Deze mensen dienen over basiskennis te beschikken, die regelmatig herhaald wordt, van het vereiste gedrag en de voorschriften. Deze groep dient ook te bestaan uit zeer betrouwbare medewerkers van het bedrijf in kwestie.

4.8.3. Met betrekking tot de perioden voor de opleiding beveelt het Comité het volgende aan:

- enerzijds organisatie van inleidende, op gezette tijden herhaalde voorlichting en opleidingen voor het personeel dat de stralingsbronnen gebruikt en het personeel dat in de nabije omgeving van stralingsbronnen werkt,
- anderzijds specifieke herhaling van deze opleidingen vóór bijzondere gelegenheden; hierbij dient extra aandacht te worden besteed aan de details van de gelegenheid (bijv. speciale toepassing, vervoer).

4.9. Artikel 9 betreft de maatregelen in geval van verloren gegane weesbronnen. Uit de aard der zaak zijn deze voorschriften belangrijk en noodzakelijk.

4.9.1. Controles voor het vaststellen van radioactiviteit op schrootplaatsen en in smelterijen worden nu al in de lidstaten verricht om radioactieve besmetting en de verspreiding hiervan te voorkomen. Volgens het Comité is het beter om eerst beter na te gaan wat de kosten zijn die voortvloeien uit eventueel noodzakelijke maatregelen — vooral ook met betrekking tot het MKB — en de te kiezen procedure daarna vast te leggen,

in plaats van nu al een officieel en gedetailleerd voorschrift van de EU voor de lidstaten te formuleren.

4.9.2. De frequentie en de techniek van dergelijke controles zouden hierin dan ook nauwkeurig moeten worden beschreven. Verder zouden bijv. ook de bewijsgevoeligheid en de meetprocedure duidelijk moeten worden afgebakend.

4.9.3. De opsporing van dergelijke weesbronnen zou weliswaar bij goed omhulde bronnen of bij bronnen zonder energierijke gammastraling heel moeilijk kunnen worden; het vertrouwen in betrouwbare detectieprocedures zou in sommige gevallen zelfs tot een misplaatst veiligheidsgevoel bij de betrokkenen kunnen leiden.

4.9.4. In dit opzicht is ook niet duidelijk wat er bedoeld wordt met het begrip „campagne om weesbronnen te recupereren”.

4.10. Verwijzend naar de opmerking in par. 4.1 wijst het Comité erop dat de tabel in bijlage 1 en het op grond hiervan omschreven toepassingsgebied moeilijk te begrijpen zijn en derhalve verduidelijkt moeten worden.

4.10.1. De grensactiviteiten hebben bijvoorbeeld betrekking op de A1-waarden en dus niet alleen op dosimeterwaarden. De stelling dat zij op een afstand van 1 meter overeenkomen met 1 mSv/h, is niet altijd juist; bij de A1-waarden speelt ook het risico van opname door het lichaam een rol.

4.10.2. Verder kan men zich in het algemeen afvragen of het zin heeft de richtlijn uitsluitend te beperken tot bronnen met $> 1/100$ A1. Veel bepalingen van de richtlijn — hoewel niet noodzakelijkerwijs alle — zijn volgens het Comité toe te passen op alle bronnen die worden gebruikt voor handelingen boven de vrijstellingswaarde.

5. Samenvatting

5.1. In grote lijnen onderschrijft het Comité de strekking en in hoge mate ook de inhoud van het richtlijnvoorstel. Het stelt vast dat diverse onderdelen duidelijk verbeterd zijn ten opzichte van de thans geldende regelgeving.

5.2. Het Comité is evenwel van mening dat het voorstel nog op een aantal punten herzien, inhoudelijk veranderd en verduidelijkt dient te worden.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen”

(COM(2001) 803 def. — 2002/0026 (ACC))

(2002/C 241/09)

Op 19 juni 2002 besloot de Raad, overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Sklavounos.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 121 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen⁽¹⁾ geeft uitvoering aan de voorschriften van het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming (Prior Informed Consent — PIC) met het oog op de ratificatie ervan door de Europese Gemeenschap⁽²⁾.

1.2. Het Comité steunt strategieën voor duurzame ontwikkeling en bepleit voorzorgsmaatregelen op het vlak van chemicaliënbeheer om schade aan de volksgezondheid en het milieu te voorkomen. Door de toegang tot informatie te verbeteren en ontwikkelingslanden te helpen bij het nemen van besluiten kan het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming de risico's van blootstelling van de bevolking en het milieu aan bepaalde gevaarlijke chemische stoffen verminderen. Het Comité juicht toe dat de Europese Gemeenschap voorop loopt in het streven naar een solide verdrag en erop heeft aangedrongen dat exporterende landen hun verantwoordelijkheid nemen jegens ontwikkelingslanden, ondanks de oppositie die in sommige geïndustrialiseerde landen tegen veel van de voorstellen is gerezen. De verordening tot uitvoering van het verdrag strookt met het standpunt van de lidstaten om verder te gaan dan de bepalingen van het verdrag ten einde de ontwikkelingslanden beter te informeren over gevaarlijke chemische stoffen die door Europa worden uitgevoerd, de besluitvorming doorzichtiger te maken en de governance op dit gebied te verbeteren. Het Comité steunt deze inspanningen, die niet alleen duurzame ontwikkeling zullen bevorderen

maar ook het aantal gevaarlijke situaties in de wereld zullen verminderen. In de verordening wordt nogmaals gewezen op het voornemen van de Europese Gemeenschap om ontwikkelingslanden technische steun te bieden bij de verbetering van hun regelgeving, wat door het Comité wordt toegejuicht.

1.3. Het PIC-Verdrag treedt in werking na de vijftigste bekrachtiging en aangezien de EG deelneemt als „regionale organisatie voor economische integratie”, is, met het oog op de ratificatie van het verdrag door de Gemeenschap een snelle goedkeuring van de verordening van groot belang. Het Verdrag van Rotterdam is thans door 73 partijen ondertekend, waaronder de Europese Gemeenschap en alle lidstaten behalve Ierland. Het Verdrag is echter nog niet in werking getreden omdat het tot dusver door slechts 21 partijen is geratificeerd. Het Europees Economisch en Sociaal Comité dringt aan op snelle, wereldwijde ratificatie ervan en betreurt het dat de Europese Commissie dit voorstel zo laat heeft ingediend.

1.4. Deze nieuwe verordening⁽¹⁾ vervangt de bestaande Verordening 2455/92⁽³⁾ betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen. Zij is strenger dan de bestaande verordening en bevat, in vergelijking met het verdrag, een aantal extra bepalingen die tot doel hebben de ontwikkelingslanden te helpen bij het vaststellen van op meer kennis van zaken gebaseerde regels.

2. Achtergrond

2.1. Eerst iets over de geschiedenis van het PIC-verdrag. In 1989 werd de PIC-procedure opgenomen in de Internationale Gedragscode voor de distributie en het gebruik van chemische stoffen van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (Food and Agriculture Organisation — FAO) en in de richt-

⁽¹⁾ COM(2001) 803 def.

⁽²⁾ Zie COM(2001) 802 def.

⁽³⁾ PB L 251 van 29.8.1992, blz. 13.

snoeren van Londen voor de uitwisseling van informatie over chemische stoffen in de internationale handel van het Milieuprogramma van de VN (United Nations Environment Programme — UNEP). Sinds 1991 wordt deze procedure op vrijwillige basis toegepast. De oorspronkelijke gedachte hierachter was te voorkomen dat chemische stoffen die in geïndustrialiseerde landen verboden of aan strenge beperkingen onderworpen waren, zouden worden uitgevoerd naar ontwikkelingslanden om daar te worden gebruikt. Het idee om de uitvoer van verboden chemische stoffen aan banden te leggen is afkomstig van bepaalde regeringen en belangenorganisaties. De PIC-procedure werd ingesteld omdat:

- a) veel ontwikkelingslanden niet wilden dat hun mogelijkheden om chemische stoffen in te voeren en te gebruiken aan banden zouden worden gelegd door maatregelen van geïndustrialiseerde landen;
- b) indien de vraag naar dergelijke chemische stoffen blijft bestaan, de productie zich naar elders kan verplaatsen en de handel met ontwikkelingslanden gewoon doorgaat;
- c) deze maatregelen uitsluitend van toepassing zijn op chemische stoffen waarop een verbod rust of die uit de handel zijn genomen, en niet op chemische stoffen waarvoor strenge beperkingen gelden;
- d) veel bestrijdingsmiddelen die gezondheids- of milieuproblemen veroorzaken in ontwikkelingslanden, in geïndustrialiseerde landen niet zijn verboden of aan strenge beperkingen zijn onderworpen;
- e) hoge eisen voor chemicaliënbeheer in ontwikkelingslanden ten goede komen van de consumenten in zowel deze landen zelf als de landen die hun landbouwproducten afnemen, waaronder de Europese Unie, doordat het gehalte aan residuen van bestrijdingsmiddelen lager is.

2.2. Toch kan onder bepaalde omstandigheden worden overwogen de uitvoer van sommige chemicaliën te verbieden, mits ontwikkelingslanden worden geholpen bij het vinden van alternatieven. Een tweede internationaal verdrag, het Verdrag van Stockholm over persistente organische verontreinigende stoffen (Persistent Organic Pollutants — POPs), streeft naar volledige uitbanning van de productie en het gebruik van een twaalfstal chemische stoffen, waaronder negen pesticiden⁽¹⁾. Samen met het Verdrag van Rotterdam zal het Verdrag van Stockholm de veiligheid in de wereld en het beheer van gevaarlijke chemische stoffen verbeteren.

⁽¹⁾ Zie het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het milieuoactieprogramma van de Europese Gemeenschap voor 2001-2010, PB C 221 van 7.8.2001, blz. 80-85.

2.3. De grote kracht van de PIC-procedure ligt in de uitwisseling van informatie over chemische stoffen en verbetering van de regelgeving ter zake in ontwikkelingslanden, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan duurzame ontwikkeling. Op de Top van 1992 werd besloten dat het PIC-verdrag bindend zou moeten worden in het jaar 2000. Als bepaalde chemische stoffen gevaarlijke kenmerken blijken te bezitten, hebben geïndustrialiseerde landen de kennis en middelen om de risico's in te schatten en, in het belang van de volksgezondheid en/of het milieu, een verbod in te stellen of strenge beperkingen op te leggen aan de in- en uitvoer van deze stoffen. De meeste ontwikkelingslanden beschikken echter niet over de wettelijke, wetenschappelijke en technische middelen om de risico's te beoordelen, noch over laboratoria voor analyses en andere belangrijke voorzieningen. Het PIC-verdrag verstrekt ontwikkelingslanden uitgebreide informatie over regelgeving op het gebied van gevaarlijke chemische stoffen en helpt hen de ongewenste invoer van deze stoffen te voorkomen. De lidstaten kwamen overeen dat het verdrag vanaf de ondertekening op 11 september 1998 op vrijwillige basis zou worden toegepast. Landen kunnen strengere maatregelen nemen, voor zover deze stroken met de doelstellingen van het verdrag.

3. Belangrijkste bepalingen van het Verdrag van Rotterdam betreffende de chemische stoffen die onder de nieuwe verordening vallen

3.1. Door de goedkeuring van deze verordening wordt het pad geëffend voor ratificatie door de Europese Unie van het Verdrag van Rotterdam, waarvan de belangrijkste bepalingen zijn:

- de lidstaten wijzen een nationale instantie aan, die de bij het verdrag vereiste bestuurlijke taken zal vervullen;
- de lidstaten stellen het PIC-secretariaat⁽²⁾ in kennis van alle regelgeving die een chemische stof verbiedt of aan strenge beperkingen onderwerpt, en wel uiterlijk negentig dagen na de datum waarop de definitieve regelgeving van toepassing wordt;
- lidstaten die de uitvoer van een chemische stof beogen waarvan het gebruik op hun grondgebied verboden of aan strenge beperkingen onderworpen is, moeten de invoerende partij hiervan steeds in kennis stellen totdat

⁽²⁾ De besluitvorming ligt in handen van de regeringen (via het internationaal overlegcomité (International Negotiating Committee — INC) en, na ratificatie, via de conferentie van partijen (Conference of Parties — CoP). Het secretariaat volgt de in het Verdrag vastgelegde procedures en voert de besluiten van het INC en/of de CoP uit.

de chemische stof wordt onderworpen aan de „PIC-procedure”, en de invoerende partij te kennen heeft gegeven of de invoer van de chemische stof toegestaan dan wel verboden is;

- een chemische stof kan worden onderworpen aan de PIC-procedure wanneer ten minste twee partijen uit twee geografisch verschillende regio's het gebruik ervan hebben verboden of aan strenge beperkingen hebben onderworpen;
- zeer gevaarlijke bestrijdingsmiddelformuleringen waarvan vast is komen te staan dat zij een acuut gevaar opleveren voor de gezondheid of het milieu in ontwikkelingslanden of landen in een overgangperiode, kunnen door deze landen op basis van bepaalde incidenten worden onderworpen aan de PIC-procedure. Zodra deze landen over regelgeving beschikken op grond waarvan zij dergelijke bestrijdingsmiddelen kunnen verbieden of aan strenge beperkingen kunnen onderwerpen, geldt deze eis voor hen niet meer;
- een commissie ter beoordeling van chemische stoffen (CRC), die is samengesteld uit door de regeringen aangevoerde deskundigen op het gebied van chemicaliënbeheer, onderzoekt de informatie waarvan kennisgeving bij het secretariaat is ingediend, en als deze aan de criteria van het verdrag voldoet, zal de CRC worden verzocht een leidraad voor besluiten op te stellen;
- de conferentie van partijen (CoP) besluit of de chemische stof in de PIC-procedure wordt opgenomen; zodra dat het geval is, wordt de leidraad voor besluiten aan de lidstaten toegestuurd, die moeten beslissen of zij instemmen met of bezwaar maken tegen de invoer van de chemische stof;
- de lidstaten moeten erop toezien dat hun exporteurs aan de eisen voldoen.

3.1.1. In de nieuwe verordening wordt vastgelegd hoe deelneming aan de organen van het verdrag, waaronder de aangewezen nationale instanties, de conferentie van partijen en de commissie ter beoordeling van chemische stoffen, praktisch in zijn werk dient te gaan en hoe het opstellen van technische documentatie door de EU-lidstaten dient te geschieden. Voorts wordt in de verordening bepaald dat de Europese Gemeenschap optreedt als importeur én als exporteur van chemicaliën en in die hoedanigheid besluiten neemt resp. haar verplichtingen nakomt.

3.2. De verordening is van toepassing op chemische stoffen die in de EU zijn verboden (en niet meer in gebruik zijn) of aan strenge beperkingen zijn onderworpen zijn omdat zij

gevaar opleveren voor de volksgezondheid of het milieu. Onder „bestrijdingsmiddelen” vallen middelen die in EU-verband als „gewasbeschermingsmiddelen” en „biociden” worden beschouwd, en onder „industriële chemische stoffen” vallen stoffen voor beroepsmatig gebruik en voor gebruik door het grote publiek. In bijlage 1 worden de chemische stoffen waarop deze verordening van toepassing is, als volgt onderscheiden:

- Deel 1: chemische stoffen die in de Gemeenschap zijn verboden of aan strenge beperkingen zijn onderworpen en waarvoor derhalve de verplichting tot kennisgeving van uitvoer geldt (de lijst omvat chemicaliën waarop de PIC-procedure al van toepassing is, maar waarvoor de kennisgevingsplicht bij uitvoer wellicht niet meer geldt);
- Deel 2: chemische stoffen die in aanmerking komen voor PIC-kennisgeving omdat hiervoor een verbod of gebruiksbeperking geldt (m.u.v. stoffen die reeds aan de PIC-procedure zijn onderworpen);
- Deel 3: chemische stoffen die reeds aan de PIC-procedure zijn onderworpen.

3.2.1. De verordening gaat verder dan het verdrag, omdat kennisgeving van uitvoer wordt geëist voor artikelen of producten die de reactieve (zuivere) vormen van chemische stoffen bevatten die zijn verboden of aan strenge beperkingen zijn onderworpen. Bovendien mogen de in bijlage V van deze verordening opgenomen artikelen of producten waarvan het gebruik in de Gemeenschap is verboden niet worden uitgevoerd.

3.2.1.1. In bijlage 1 zullen nog andere chemische stoffen worden opgenomen zodra in de Gemeenschap definitieve regelgeving bestaat of wanneer chemische stoffen worden toegevoegd aan het verdrag als gevolg van kennisgeving door andere partijen.

4. Standpunt van het EESC ten aanzien van de maatregelen in de nieuwe verordening

4.1. Overeenkomstig de verordening tot uitvoering van het PIC-verdrag en geheel in lijn met de basisbeginselen, te weten „gezamenlijke verantwoordelijkheid en samenwerking bij de internationale handel in chemische stoffen teneinde de gezondheid van mens en milieu tegen mogelijke schade te beschermen”, wordt in dit voorstel een reeks belangrijke maatregelen geformuleerd. Het EESC wil de aandacht vestigen op de positieve aspecten van de maatregelen in de verordening en stelt voor alles in het werk te stellen om de doelstellingen te bereiken:

Kennisgeving van uitvoer

4.1.1. Kennisgeving van uitvoer van verboden of in de EU aan strenge beperkingen onderworpen chemische stoffen zal een vereiste blijven totdat de chemische stof in kwestie aan de PIC-procedure is onderworpen, en ook in dat geval kan nog een kennisgeving van uitvoer worden verlangd door de importerende landen. De chemische stoffen die in deel 2 of 3 van bijlage 1 worden genoemd, mogen niet worden uitgevoerd zonder uitdrukkelijke instemming van het importerende land. Door wijziging van de verdragsbepaling dat de „status quo” blijft gehandhaafd indien een partij geen uitdrukkelijke toestemming verleent voor invoer, winnen de doelstellingen van het verdrag aan kracht. Het Comité erkent dat behoud van de eis van kennisgeving van uitvoer van belang is, en dringt erop aan alle belanghebbende partijen in de ontwikkelingslanden, inclusief groeperingen van algemeen belang, bewust te maken van het feit dat de import doorgaat.

Toegang tot informatie over export

4.1.2. Artikel 9 bevordert de toegang tot informatie door te eisen dat elke exporteur de aangewezen nationale instantie van zijn lidstaat in kennis stelt van de vervoerde hoeveelheid van de in de EU verboden of aan strenge beperkingen onderworpen chemische stof of van elke chemische stof waarop het verdrag van toepassing is; ook zal een samenvatting van niet-vertrouwelijke informatie ter beschikking worden gesteld aan het publiek. Het Comité is verheugd over het initiatief van de Europese Commissie en de chemische industrie om, voorafgaand aan de ratificatie door de Gemeenschap en voordat het Verdrag van Rotterdam in werking treedt, vrijwillige afspraken te maken over het jaarlijks verstrekken van informatie over de vervoerde hoeveelheid chemische stoffen die onder Verordening nr. 2455/92 vallen. Het is zeer lovenswaardig dat de chemische industrie bereid is aan dit initiatief mee te werken, zeker omdat deze verplichting nog niet geldt voor andere bedrijfstakken in de wereld. Het Comité stelt het ook op prijs dat de Europese Commissie jaarlijks informatie over de totale export ter beschikking wil stellen, en waardeert haar plan om invoerende landen volledig en op regelmatige basis inzage te verstrekken in alle door haar verzamelde gegevens, maar:

- dringt er bij de Europese Commissie op aan deze informatie te baseren op wat er jaarlijks door de lidstaten wordt uitgevoerd en erop toe te zien dat de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens niet in gevaar komt;
- stelt voor dat de Europese Commissie informatie verzamelt en bekend maakt over de jaarlijks geproduceerde hoeveelheid chemicaliën die onder deze verordening vallen en de plaats van productie, of over andere maatregelen die in het Witboek — Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen ⁽¹⁾ zijn opgenomen;

4.1.2.1. De Europese Commissie beheert een openbare databank met gegevens over de export. Maar voor alle uitgevoerde goederen wordt als herkomst „Europese Unie” vermeld. Het is echter belangrijk om te weten uit welke lidstaat de goederen afkomstig zijn en het Comité is van mening dat het land van herkomst standaard moet worden vermeld.

Toegang tot informatie en bijstand voor invoerende landen

4.1.3. De Europese Commissie en de lidstaten bevorderen het verstrekken van wetenschappelijke, technische, economische en juridische informatie (zonder de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens in het geding te brengen) over de chemische stoffen die onder deze verordening vallen, met inbegrip van toxicologische, ecotoxicologische en veiligheidsinformatie. Behalve voor een aanzienlijk betere voorlichting van de ontwikkelingslanden moet de Europese Gemeenschap volgens het Comité ook zorgen voor financiële middelen om aan de prioriteiten zoals omschreven in de verordening te voldoen:

4.1.3.1. steun aan het door het Intergouvernementeel forum voor de veiligheid van chemische stoffen (IFCS) opgezette informatienetwerk voor capacity building;

4.1.3.2. bijkomende, door een invoerend land gevraagde informatie over een chemische stof of regelgeving;

4.1.3.3. informatie en relevante details over het transitverkeer naar landen waar PIC-chemicaliën op weg naar hun bestemmingen passeren, in de taal van het desbetreffende land.

Verplichte normen voor de uitvoer van chemische stoffen

4.1.4. Het Comité neemt met genoeg kennis van de bepaling in de verordening dat de voorschriften betreffende de indeling, verpakking en etikettering van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen ook van toepassing dienen te zijn op de export en dat veiligheidsinformatie moet zijn opgesteld in de taal/talen of in de belangrijkste taal van het land van bestemming. Tijdens het vervoer van deze stoffen kunnen echter bijkomende problemen ontstaan, waarop de exporteur niet altijd invloed heeft: partijen chemicaliën die verboden zijn of aan strenge beperkingen zijn onderworpen, kunnen worden vervoerd via landen en worden behandeld door mensen die zich niet bewust zijn van de gevaren; gewetenloze scheepvaartmaatschappijen kunnen de aard van de lading verborgen

⁽¹⁾ COM(2001) 88 def.

houden. Het Comité wijst erop dat deze risico's dringend moeten worden ondervangen, bijvoorbeeld door, naast andere maatregelen⁽¹⁾, te eisen dat voor gevaarlijke chemicaliën laadlijsten worden opgesteld in de taal/talen van alle landen via welke de stoffen naar hun eindbestemming worden vervoerd. Bij wijze van praktische ondersteuning moet de Gemeenschap douanepersoneel opleiden, dat een belangrijke rol zal spelen bij de concrete tenuitvoerlegging van het PIC-Verdrag.

4.1.4.1. Minimumvoorschriften voor geëxporteerde chemische stoffen hebben tot doel de kwaliteit en toepasselijkheid te garanderen door te verlangen dat zuiverheidsspecificaties en houdbaarheidseisen worden nageleefd en verpakkingen van een gepaste omvang worden gebruikt om het ontstaan van verouderde voorraden te voorkomen.

4.1.5. Het Comité verzoekt de Europese Commissie ervoor te zorgen dat de ontwikkelingslanden beter in staat zijn te beoordelen of de import van chemicaliën aan alle voorwaarden voldoet, door ontwikkelingshulp uit te trekken voor het verbeteren van opleidingen en het opzetten van laboratoria. Het Comité erkent het probleem van verouderde voorraden bestrijdingsmiddelen als gevolg van overaanbod, levering van ongeschikte middelen, en van slechte opslagomstandigheden in de invoerende landen. Actie is geboden om het ontstaan van verouderde voorraden in de toekomst te voorkomen en er moeten middelen worden uitgetrokken om zich op veilige wijze te ontdoen van de bestaande voorraden.

Uitvoerverbod

4.1.6. Het uitvoerverbod dat, naar goeddunken van de Raad van ministers, kan worden ingesteld voor bepaalde chemische stoffen en artikelen als beschreven in bijlage V, is een belangrijke innovatie en het Comité verzoekt de Europese Commissie om er samen met de lidstaten op toe te zien dat alle artikelen die gevaarlijke chemicaliën bevatten in een vorm die schadelijk is voor iedereen die eraan wordt blootgesteld, aan een dergelijk verbod worden onderworpen. Het Comité is voorstander van een leidraad voor de algemene invoering van uitvoerverbodsbepalingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

Technische bijstand

4.1.7. De Europese Commissie en de lidstaten wordt verzocht samen te werken bij het verlenen van praktische ondersteuning, onder meer in de vorm van cursussen, bij het aanleggen van de infrastructuur en het ontwikkelen van de capaciteiten en de deskundigheid die nodig zijn voor een goed beheer van chemische stoffen gedurende de gehele levenscyclus, alsook bij de tenuitvoerlegging van het verdrag. Het Comité is van mening dat hulp moet worden verleend aan werknemersorganisaties en ngo's die actief zijn op het gebied

van volksgezondheid, milieu en landbouwmethoden waarmee het gebruik van gevaarlijke bestrijdingsmiddelen kan worden teruggedrongen.

Lijst van chemische stoffen in bijlage 1

4.1.8. De EU-regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen is vastgelegd in richtlijn 91/414/EEG. Binnenkort worden deze regels herzien en in 2003 wordt een groot aantal bestrijdingsmiddelen (gewasbeschermingsmiddelen) uit de markt genomen omdat er onvoldoende gegevens voorhanden zijn om de vergunning te verlengen of omdat de markt te klein is voor de fabrikanten en distributeurs om te investeren in het verstrekken van de vereiste gegevens. In sommige gevallen worden deze producten louter om commerciële redenen uit de markt genomen, in andere gevallen uit angst voor schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid of milieu-effecten. De Europese Commissie acht het van groot belang dat de producten die niet in het desbetreffende deel van de bijlage bij richtlijn 91/414/EEG worden opgenomen uit vrees voor gezondheids- of milieugevolgen, worden geregistreerd en volgens de PIC-procedure aan kennisgeving van uitvoer worden onderworpen. Het EESC steunt dit belangrijke en nuttige initiatief en dringt tegelijkertijd aan op een snelle herziening op grond van nieuwe wetenschappelijke en technische gegevens. Verbodsbepalingen of strenge beperkingen aangaande industriële chemische stoffen die gevaar opleveren voor de volksgezondheid of het milieu zijn neergelegd in Richtlijn 76/769/EEG. Het Comité constateert met genoegen dat de kennisgevingseis ook voor dergelijke maatregelen geldt.

5. Opmerkingen en aanbevelingen van het EESC over aspecten die niet in de verordening aan de orde komen

Het EESC wil de aandacht vestigen op de volgende aspecten:

Gezondheid en veiligheid op het werk

5.1. Het Comité hecht veel belang aan gezondheid en veiligheid op het werk. Ten aanzien van „industriële chemische stoffen” wordt in de verordening vermeld dat het om stoffen voor beroepsmatig gebruik en voor gebruik door het grote publiek gaat. Het Comité wil beklemtonen dat de term „beroepsmatig gebruik” van toepassing is op al diegenen die in hun werk met chemicaliën hebben te maken om duidelijk te maken dat de verordening van toepassing moet zijn op al diegenen die op het werk, thuis of in de wijdere omgeving daarvan aan gevaar kunnen worden blootgesteld.

⁽¹⁾ Thans worden dergelijke documenten, volgens de geldende VN-procedures, opgesteld in zes talen.

Verbodsbepalingen in de lidstaten

5.2. Volgens artikel 10, lid 7, mogen de lidstaten niet zelf kennisgevingen over definitieve regelgeving bij het secretariaat indienen. Dit betekent dat alleen kennisgevingen moeten worden ingediend over verboden of aan strenge beperkingen onderworpen chemische stoffen krachtens de richtlijnen 91/414/EEG, 98/8/EG, 79/117/EEG, 76/769/EEG en/of elke andere relevante EU-maatregel. Het Comité is van mening dat wanneer een lidstaat een verbod of strenge beperking heeft ingevoerd, dit moet worden medegedeeld aan de invoerende landen en dat de Europese Commissie procedures moet vaststellen voor een „kennisgeving van een beperkende maatregel” of althans moet garanderen dat landen via de reguliere uitwisseling van informatie van deze maatregel op de hoogte worden gesteld.

Steun aan innovatie in de chemische industrie

5.3. Het Comité erkent de belangrijke rol van een innovatieve en concurrerende chemische industrie in Europa, en is van mening dat de bedrijvigheid in deze branche krachtig moet worden ondersteund door beleidslijnen die duurzame ontwikkeling stimuleren. Het Comité verzoekt zowel de industrie als de Europese Commissie om onderzoek naar alternatieven voor de productie en het gebruik van bestrijdingsmiddelen, waaronder biologische en andere ziektebestrijdingsmethoden, te bevorderen. Dit onderzoek moet gericht zijn op zowel duurzaam concurrentievermogen als eco-productiviteit, en moet uiteindelijk uitmonden in een EU-strategie ter bevordering van biologische landbouw en duurzame plattelandsontwikkeling. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie op aan, de branche te helpen bij het streven naar duurzame, ecologische innovatie door het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling, opleidingen en studiebeurzen.

5.3.1. Het Comité is van mening dat de Europese chemische industrie voorop loopt in de wereld qua betrokkenheid bij milieu- en arbeidskwesties in ontwikkelingslanden en spoort de desbetreffende bedrijven aan om deze toonaangevende positie te handhaven ⁽¹⁾.

5.3.2. Het Comité staat achter de invoering van „geharmoniseerde” FAO-specificaties van producten in de EU.

(1) Zie ook het advies van het Economisch en Sociaal Comité over mensenrechten op het werk, PB C 260 van 17.9.2001, blz. 79-85, Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek — De bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven, CES 355/2002. Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het Witboek — Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen, PB C 36 van 8.2.2002, blz. 99-104.

Richtlijn 98/8/EG

5.4. Het EESC heeft in het verleden ⁽²⁾ in zijn advies betreffende het op de markt brengen van biociden reeds aangedrongen op harmonisering van de nationale evaluatiemethoden van dossiers inzake dergelijke gevaarlijke stoffen, zodat mens, dier en milieu in hoge mate worden beschermd. Het Comité betreurt dat nog niet alle lidstaten de richtlijn in nationale wetgeving hebben omgezet.

5.4.1. Onlangs nog heeft de Europese Commissie een zaak aangespannen bij het Hof van Justitie tegen bepaalde lidstaten (Frankrijk, Luxemburg, Duitsland, Spanje, Portugal en Ierland) omdat zij de bepalingen van Richtlijn 98/8/EG niet in nationale regels hebben omgezet. Het Comité dringt nogmaals aan op nader onderzoek in deze kwestie.

Onderwijs en opleiding voor ontwikkelingslanden

5.5. Al in 1991 drong het EESC in zijn advies betreffende de uitvoer uit en de invoer in de Gemeenschap van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen ⁽³⁾ erop aan (par. 2.7 en 2.8) dat de Gemeenschap en de internationale organisaties de minst ontwikkelde landen moesten helpen bij „het opzetten van het geschikte instrumentarium voor een snelle verwerking van de ontvangen informatie” en dat de Commissie de handelaren „een handboek” ter beschikking moest stellen „waarin de procedures duidelijk worden uiteengezet.” Ook werd gewezen op het belang dat moest worden gehecht aan voorlichting, onderwijs en opleiding op milieugebied. De Verenigde Naties en de Voedsel- en Landbouworganisatie doen dezelfde aanbeveling wanneer zij oproepen tot hulp aan ontwikkelingslanden en landen met een overgangseconomie bij de uitvoering van specifieke projecten om zeer gevaarlijke bestrijdingsmiddelformuleringen te identificeren die in bepaalde omstandigheden problemen veroorzaken in die landen. Hiermee moet ernstig rekening worden gehouden bij de uitbreiding van de EU en via de TAIEX-diensten van de Europese Commissie moeten projecten worden gestimuleerd.

5.6. Het beleid van de lidstaten moet de volgende onderwerpen omvatten: handhaving, onderwijsprogramma's en programma's om het bewustzijn te bevorderen, capacity building met het oog op risicovermindering/risicobeheer, verbetering van institutionele mechanismen en programma's en informatiesystemen, netwerken en Internet-koppelingen. Verder moet de coördinatie tussen de ministeries van ieder land worden aangemoedigd en verzekerd.

(2) Advies over het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van biociden, PB C 174 van 17.6.1996, blz. 32.

(3) Advies over het voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad betreffende de uitvoer uit en de invoer in de Gemeenschap van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen, PB C 191 van 22.7.1991, blz. 17.

Een adviesorgaan voor werknemersorganisaties en ngo's.

5.7. In zijn advies over de ondersteuning van niet-gouvernementele organisaties die voornamelijk werkzaam zijn op het gebied van milieubescherming ⁽¹⁾ stelde het EESC (par. 4) dat „NGO's die in de eerste plaats de belangen van o.a. werknemers, werkgevers, boeren en consumenten behartigen en dus niet voornamelijk op milieuvlak actief zijn, financieel moeten worden gesteund” aangezien „ook zij een zeer belangrijke bijdrage tot de verwezenlijking van het milieubeleid” leveren. Bij de uitbreiding van de regelgeving moeten de belanghebbende partijen zoveel mogelijk worden betrokken. Het Comité is voorstander van de invoering van overlegstructuren om belanghebbenden de kans te geven hun mening kenbaar te maken aan de Europese Commissie, en stelt tot zijn spijt vast dat het niet zal worden geraadpleegd in geval van wijziging van de bijlagen bij de nieuwe verordening. Niettemin stemt het Comité ermee in dat de Europese Commissie belanghebbenden uitnodigt voor de in deze verordening genoemde vergaderingen, en verzoekt het de Europese Commissie om, ter wille van de doorzichtigheid, een brede discussie aan te gaan met alle belanghebbenden zodat alle standpunten worden gehoord. In verband hiermee zij erop gewezen dat het EESC een belangrijke rol kan spelen als forum waar de belanghebbenden hun stem kunnen laten horen.

Vermindering van het gebruik van bestrijdingsmiddelen

5.8. Rechtstreekse ervaring met het gebruik van bestrijdingsmiddelen en de behoefte aan een meer duurzame ontwikkeling van de landbouw zijn twee van de belangrijkste factoren geweest die de aanzet hebben gegeven tot maatregelen om de risico's van het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verminderen. Dergelijke activiteiten omvatten: productregistratie, een verbod op gevaarlijke bestrijdingsmiddelen, gedragscodes, maatregelen om de risico's voor werknemers te verminderen (onderwijs, opleiding), bevordering van duurzame landbouwmethoden, instellen van drempels, onderzoek naar alternatieve manieren om schadelijke organismen te bestrijden, opsporen van gewassen die niet vatbaar zijn voor schadelijke organis-

⁽¹⁾ Advies over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter ondersteuning van niet-gouvernementele organisaties die voornamelijk werkzaam zijn op het gebied van milieubescherming, PB C 36 van 8.2.2001, blz. 108.

men, geïntegreerde plagenbestrijding en „groene etikettering”. Een goed chemicaliënbeheer staat of valt bij dergelijke maatregelen. Via een herschikking van het EU-budget voor onderzoeksprojecten kunnen deze maatregelen worden gefinancierd; ook de ontwikkelingshulp moet kritisch tegen het licht worden gehouden om er zeker van te zijn dat duurzame landbouw en deugdelijke bestrijdingsmethoden, die geïntegreerde plagenbestrijding, organische of andere ecologische praktijken omvatten, centraal staan.

Handhaving

5.9. Onderwerpen als geschillenbeslechting, productaansprakelijkheid en illegale handel in gevaarlijke chemische stoffen vergen meer aandacht en een beleid dat aansluit bij de reeds bestaande verdragen op dit terrein.

5.9.1. Het beheer van chemische stoffen moet in het teken staan van het „voorzorgsbeginsel”, zoals omschreven in de verklaring van Rio. Ook het beginsel van „het voorkomen van verontreiniging” moet worden gepromoot. Beide beginselen moeten een prominente plaats krijgen in de aanpak van de Europese Commissie.

5.9.2. Ten aanzien van de bepalingen met betrekking tot sancties (artikel 17 en 21) constateert het EESC tot zijn spijt dat de Europese Commissie nog steeds niet bevoegd of in staat is om de tenuitvoerlegging van de Gemeenschapsrecht ter zake te controleren. Aangezien elke lidstaat afzonderlijk bepaalt welke sancties worden ingesteld, kan er concurrentievervalsing optreden.

Rechtsgrondslag

5.10. De overwegingen die aan dit voorstel ten grondslag hebben gelegen, betreffen hoofdzakelijk het milieu en niet de internationale handel. Het EESC plaatst vraagtekens bij de rechtsgrondslag die de Europese Commissie heeft gekozen (artikel 133). Het Hof van Justitie heeft in zijn advies 2/00 over het Verdrag inzake biologische diversiteit en het protocol van Cartagena (soortgelijk Commissievoorstel) immers geconcludeerd dat artikel 175, lid 1, de aangewezen rechtsgrondslag is voor dergelijke gevallen. Het Comité neemt met genoegen kennis van het besluit van de Raad van ministers van 30 april 2002 om de rechtsgrondslag te wijzigen, waarmee recht wordt gedaan aan genoemde overwegingen.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2081/92 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen”

(COM(2002) 139 def. — 2002/0066 (CNS))

(2002/C 241/10)

De Commissie heeft op 15 april 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 37 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer de las Heras Cabañas.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór bij 3 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Voorstel van de Commissie

1.1. Met de wijziging van Verordening (EEG) nr. 2081/92 beoogt de Commissie de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen te verbeteren en de verplichtingen die voortvloeien uit bilaterale of multilaterale overeenkomsten over de grenzen van de Gemeenschap heen te doen naleven.

1.2. Het voorstel behelst de volgende wijzigingen:

1.2.1. Wijnazijn wordt aan het toepassingsgebied van de verordening toegevoegd, terwijl mineraalwater en bronwater worden uitgesloten (bijlage II).

1.2.2. Er worden gedetailleerde regels toegevoegd m.b.t. de registratie van benamingen die op identieke wijze worden geschreven of uitgesproken (homoniemen).

1.2.3. Ook de onderdanen van lidstaten van de WTO die rechten en wettige belangen hebben op het grondgebied van de EU, krijgen het recht bezwaar aan te tekenen tegen een registratie. Conform de huidige verordening (artikel 7) kunnen alleen EU-onderdanen van de bezwaarprocedure gebruik maken. In de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (TRIPs-overeenkomst), die in 1994 door de WTO-lidstaten werd aangenomen, is evenwel bepaald dat de bescherming van geografische aanduidingen de handelsbetrekkingen tussen de WTO-staten niet mag scheefrekken.

1.2.4. Het moet mogelijk zijn een benaming uit het register te schrappen indien de houder daartoe een naar behoren gemotiveerd verzoek indient.

1.2.5. In de huidige verordening (artikel 12) is voorzien in de mogelijkheid tot bescherming van geregistreerde benamingen van producten uit derde landen. De Commissie stelt voor een specifieke procedure in te voeren voor de registratie van producten uit derde landen op de communautaire markt, op voorwaarde dat een en ander verloopt op basis van wederkerigheid en dat die derde landen de EU-regeling voor oorsprongsbenamingen invoeren.

1.2.6. De nieuwe regeling voor conflicten tussen geografische aanduidingen en merken heeft niet alleen betrekking op geregistreerde merken, maar ook op merken waarop door gebruik rechten zijn verworven. Verder geldt als referentiedatum bij een conflict de datum van indiening van de aanvraag tot registratie van een geografische aanduiding of oorsprongsbenaming, zoals dat ook het geval is voor geregistreerde merken.

1.2.7. Artikel 17, waarin een vereenvoudigde registratieprocedure is vastgelegd, wordt geschrapt.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité pleit al sinds de goedkeuring van de eerste EEG-Verordening inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen (nr. 2081/92) voor de ontwikkeling van een communautair beleid ter bevordering van de productie en de bescherming van levensmiddelen en landbouwproducten van eerste kwaliteit. Het is van cruciaal belang dat de waarde van dergelijke kwaliteitsproducten wordt erkend en dat de productie haar weerslag heeft op de hele plattelandsgemeenschap als stimulans om de plaatselijke en traditionele teelten en gebruiken in stand te houden. Deze oude vormen van bedrevenheid uit alle mogelijke plattelandsgebieden van de Unie zijn immers niet noodzakelijkerwijs in tegenspraak met de voordelen van de technologische vooruitgang.

2.2. Vroegere werkzaamheden en het standpunt van het Comité terzake zijn terug te vinden in het initiatiefadvies over „De benutting van typische agrarische kwaliteitsproducten als ontwikkelingsinstrument in het kader van een nieuw GLB” (1). In zijn recente advies over „De toekomst van het GLB” (2) onderstreept het Comité dat de Europese landbouwproducten moeten beantwoorden aan twee essentiële vereisten, nl. veiligheid en kwaliteit. De bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen kan hiertoe bijdragen.

2.3. Specifieke kwaliteitsproducten vertegenwoordigen op dit moment nog maar een beperkt percentage van de Europese landbouwproductie. Hun aantal moet dus omhoog, zodat zij een stevige positie gaan innemen op de markt, wat de economische ontwikkeling van de meest achtergestelde plattelandsgebieden ongetwijfeld zou stimuleren. Door de benamingen van bepaalde landbouwproducten en levensmiddelen te beschermen en specifieke productieregels vast te leggen, kunnen deze producten zich onderscheiden en gaat hun waarde de hoogte in, wat met name belangrijk is bij een op kwaliteit gerichte marktstrategie. Aan deze doelstellingen moet worden gewerkt binnen het kader van het GLB.

2.4. Hoewel producten met een beschermde geografische aanduiding of een beschermde oorsprongsbenaming uit de meest diverse streken afkomstig kunnen zijn, blijft het een feit dat regio's met een achterstand, afgelegen regio's of berggebieden de voornaamste leveranciers van kwaliteitsproducten met specifieke kenmerken zijn. Overigens zijn het de traditionele producten die, juist vanwege hun aard en de productiemethoden, het meest bijdragen tot de ontwikkeling en de vooruitgang van het platteland. Zij bieden immers de volgende voordelen:

- plattelandsvlucht wordt tegengegaan en de werkgelegenheid wordt bevorderd, met name in minder begunstigde gebieden;
- het gebruik en de complementariteit van de bestaande hulpmiddelen worden bevorderd;
- de gebruikte productiemethoden zijn over het algemeen milieuvriendelijk;
- de bestaande ecosystemen, de biologische diversiteit en het genetisch erfgoed worden beschermd doordat gebruik wordt gemaakt van plaatselijke rassen en variëteiten;
- zij zijn de exponent van de cultuur en tradities van een bepaalde streek of regio.

(1) CES 972/98, PB C 284 van 14.9.1998, blz. 62; rapporteur: mevrouw Santiago.

(2) CES 362/2002, rapporteur: de heer Ribbe.

2.5. De bescherming van productbenamingen heeft ertoe bijgedragen dat de producenten zich vrijwillig zijn gaan houden aan een aantal specifieke productienormen, die ze zelf mee uitwerken en die betrekking hebben op alle fases van de voedselketen. Dat strikt de hand wordt gehouden aan de traceerbaarheid biedt niet alleen garanties op het vlak van de voedselveiligheid — toch een algemene vereiste — maar helpt ook de meerwaarde te onderbouwen die de herkomst en de specifieke kwaliteit van het product opleveren.

2.6. In Verordening 2081/92 zou expliciet moeten worden vermeld dat de producenten van producten met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding, indien zij zulks noodzakelijk achten, kunnen eisen dat het product in de productieregio zelf voor de verkoop wordt klaargemaakt (i.e. wordt gebotteld, verpakt, enz.), dit met het oog op de kwaliteitscontrole.

2.7. Het Comité staat achter de verbetering van de bescherming van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen, die het ziet als een doeltreffende manier om de rechten van de consument te beschermen en tegemoet te komen aan zijn legitieme eisen op het vlak van voedselveiligheid en kwaliteit. Technisch gesproken impliceert een beschermde oorsprongsbenaming dat het verband tussen de kwaliteit van een product en factoren van natuurlijke en menselijke aard die zijn toe te schrijven aan de regio van herkomst onomstotelijk vaststaat; een beschermde geografische aanduiding betekent dat de reputatie of zekere kenmerken van een product samenhangen met een bepaalde regio of plaats. Het etiket met de beschermde aanduiding en het genummerde kwaliteitsmerk garanderen dat in elke fase van het productieproces controles zijn uitgevoerd en dat de herkomst van het product stap voor stap kan worden nagegaan.

2.8. Elke vorm van kwaliteitsgarantie zal de afzet van een product vergemakkelijken. Dit houdt evenwel ook in dat de markt zal worden overspoeld met imitaties, die misbruik maken van het imago van een product dat een geografische aanduiding draagt. Er dient te worden opgetreden tegen het gebruik van geografische aanduidingen voor producten die niet afkomstig zijn uit de streek waarnaar de aanduiding in kwestie verwijst. Het Comité verzoekt de Commissie en de Raad dan ook de controleregelingen te verscherpen, zodat Verordening 2081/92 betreffende de bescherming van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen in alle lidstaten daadwerkelijk en op efficiënte wijze wordt nageleefd. Voorts zouden oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen moeten worden beschermd door in Verordening 2081/92 te vermelden dat de uitvoer uit de EU naar derde landen van producten — of imitaties — die onrechtmatig gebruik maken van BOB's of BGA's, strikt verboden is.

2.8.1. De houders van geografische aanduidingen moeten op hun beurt alles in het werk stellen om de normen ter bescherming van hun producten te doen naleven. Bij het op de markt brengen van een product dient er steeds zorg voor te worden gedragen dat de herkomst ervan traceerbaar is en dat de consument de juiste informatie krijgt. Aangezien beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen bedoeld zijn om de kwaliteit te verbeteren, moeten de lidstaten en de Commissie erop toezien dat niet wordt getornd aan de criteria voor de erkenning, de registratie en de bescherming van een bepaalde benaming of aanduiding. BOB's en BGA's zijn gebaseerd op een bepaald kenmerk dat eigen is aan het product, de regio of het productieproces. Het Comité wijst erop dat men bij de toekenning van BOB's en BGA's met uitermost te werk moet blijven gaan, om te voorkomen dat de markt wordt overspoeld met beschermde producten en er dus niet langer sprake is van exclusiviteit.

2.8.2. Wat het verband tussen merknamen en BOB's/BGA's aangaat, zowel op communautair als op internationaal niveau, wijst het Comité erop dat BOB's en BGA's het algemene en collectieve belang vertegenwoordigen en dus voorrang moeten krijgen, maar dat beide vormen van intellectuele eigendom de nodige bescherming verdienen. Zowel merknamen als BOB's en BGA's spelen immers een rol in de aanpak van problemen als concurrentievervalsing en misleidende reclame.

2.9. De duizelingwekkend snelle liberalisering van de markten en de opmars van massaproductie, in de hand gewerkt door bepaalde vormen van landbouwbeleid, maken differentiatie en diversificatie van het aanbod steeds belangrijker. Producten die zich onderscheiden moeten zich juist door hun exclusiviteit een vaste plaats op de markt zien te veroveren. De TRIPS-overeenkomst verplicht tot een herziening van de huidige verordening inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen.

2.10. Bij de opname van kwaliteitsproducten in de regelgeving dient ervoor te worden gezorgd dat hun exclusiviteit niet wordt aangetast. De bescherming op internationaal niveau blijft op dit moment onder de Europese norm. „Globalisering” is niet de juiste weg, als er geen passende regels worden uitgewerkt ter bescherming van kwaliteitsproducten — een belangrijke schakel in de ontwikkeling van bepaalde plattelandsgebieden. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan dat zij tijdens de onderhandelingen over de verbetering van de bescherming van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen in het kader van de TRIPS-overeenkomst de lat hoog genoeg legt, zodat het beschermingsniveau en de vereisten die op de interne markt gelden worden gehaald.

2.11. Het ligt in de bedoeling steeds meer namen toe te voegen aan de lijst van producten die ook over de nationale grenzen heen kunnen worden beschermd, zodat zij hun meerwaarde en hun bijzondere status van kwaliteitsproduct

behouden. De toenemende belangstelling voor beschermde productnamen blijkt uit het feit dat het aantal registraties de laatste jaren is gestegen, en dat nu ook bescherming wordt aangevraagd voor producten als olijfolie, honing, sierbloemen en -planten en kurk.

2.12. Het Comité is van oordeel dat bijlage II bij Verordening 2081/92 zonder probleem kan worden uitgebreid tot andere landbouwproducten, zodat de beschermingsmaatregelen kunnen worden toegepast op een groter aantal traditionele producten, en meer plattelandsregio's daarvan de vruchten kunnen plukken.

2.13. Voorts zij erop gewezen dat een bijzonder juridisch kader zou kunnen worden uitgewerkt ter bescherming van ambachtelijke producten die niet afkomstig zijn uit de landbouw, maar die wel verbonden zijn aan een bepaald geografisch gebied.

3. Specifieke opmerkingen

De reikwijdte van de bescherming

3.1. Verordening (EEG) 823/87⁽¹⁾ van de Raad, waarin de criteria voor de kwaliteit en de oorsprongsbenaming van wijnen worden vastgelegd, bevat geen specifieke bepalingen voor wijnazijn. Oorsprongsbenamingen voor kwaliteitsazijn bestaan al langer, maar van bescherming op communautair niveau was tot nog toe geen sprake en wat de promotie en erkenning van azijn van bijzonder goede kwaliteit betreft beschikten de verwerkers over weinig armslag. De opname van wijnazijn in het register van oorsprongsbenamingen zet de deur open voor de ontwikkeling van deze markt, wat in het voordeel is van alle betrokkenen, van producent tot consument.

3.2. Bedoeling van de verordening is bepaalde landbouwproducten en levensmiddelen te beschermen door aan te geven hoe de registratie en de controle van BOB's en BGA's dienen te verlopen. Bronwater en mineraalwater, die niet onder deze noemers vallen, zijn logischerwijze uitgesloten van de werkingssfeer van de verordening. Bovendien heeft de registratie van benamingen van bron- en mineraalwater op grond van Verordening (EEG) 2081/92 al voor tal van aanpassingsproblemen gezorgd, en staat het Comité dus volledig achter de beslissing om deze producten uit het register van landbouwproducten en levensmiddelen te schrappen.

3.2.1. Richtlijn 80/777/EEG⁽²⁾ van de Raad van 15 juli 1980 betreft de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de exploitatie en het in de handel

⁽¹⁾ PB L 84 van 27.3.1987.

⁽²⁾ PB L 229 van 30.8.1980.

brenge van natuurlijk mineraalwater. Hoewel deze regeling niet specifiek gericht is op de bescherming van de geografische aanduidingen van water, heeft het Comité geen bezwaar tegen het voorstel om het gebruik van mineraalwater en bronwater uitsluitend bij deze bepalingen te regelen.

3.3. Het Comité zou graag zien dat ook levensmiddelen en landbouwproducten — of bijproducten van de landbouw —, met inbegrip van visserijproducten, die uit een bepaalde streek afkomstig zijn of waarvan de specifieke kenmerken verbonden zijn met een bepaald geografisch gebied, worden opgenomen in deze verordening. Het gaat om wol, wilgenteen, mosterd en deegwaren.

De situatie buiten de EU

3.4. Zoals al eerder vermeld, is in de TRIPs-overeenkomst aangegeven welke stappen de partijen moeten nemen om te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van een geografische aanduiding (art. 22), en hoe conflicten tussen merken en geografische aanduidingen kunnen worden opgelost. In dit verband krijgen alle partijen het recht bezwaar aan te tekenen tegen de registratie van een benaming, op voorwaarde dat zij kunnen aantonen dat de wettige belangen van hun onderdanen door die registratie zouden worden geschaad.

3.5. Aangezien derde landen de EU kunnen aanklagen als de TRIPs-overeenkomst niet wordt nageleefd, staat het Comité achter de wijzigingen die de Commissie voorstelt om de Europese benamingen wereldwijd te doen erkennen. Op die manier krijgen alle partijen de kans zich tegen een registratie te verzetten, wat meteen ook conflicten kan voorkomen.

3.6. Wel wijst het Comité erop dat een dergelijk bezwaar pas kan worden aanvaard als strenge controles zijn uitgevoerd en de zaak grondig is geanalyseerd. De registratie van een geografische aanduiding zal pas worden geweigerd als de bezwaren daartegen grondig zijn gemotiveerd. Bovendien mag de motivering enkel en alleen gebaseerd zijn op de situatie van de indiener van het bezwaar op de interne markt.

3.7. De uitbreiding van de markt voor producten met een oorsprongsbenaming impliceert dat ook met derde landen handel wordt gedreven. Het spreekt vanzelf dat de communautaire oorsprongsbenamingen zowel binnen als buiten de grenzen van de Gemeenschap dezelfde bescherming moeten genieten. De meest voor de hand liggende oplossing lijkt dan ook een beleid van wederzijdse erkenning te voeren en derde landen de kans te geven hun producten op de communautaire

markt te registreren, op voorwaarde dat de EU-producten in die landen dezelfde bescherming krijgen. Voorts dienen derde landen die hun productbenamingen op de EU-markt willen beschermen, eerst te bewijzen dat hun procedures voor de evaluatie van de aanvragen en het aantekenen van bezwaar alsook hun controleregeling vergelijkbaar zijn met de regelingen die in de EU gelden.

3.8. Het Comité onderstreept dat producten met een BOB of BGA uit derde landen aan dezelfde minimumeisen moeten beantwoorden als communautaire producten, teneinde concurrentievervalsing en dumpingprijzen te weren van de markt voor kwaliteitsproducten. Bovendien moet worden voorkomen dat EU-producten met een BOB of BGA op de markt van derde landen worden blootgesteld aan oneerlijke concurrentie door namaak of piraterij. De derde landen waarop de wederzijdse erkenning van toepassing is, dienen daartoe de nodige controlemechanismen in te voeren.

Het garanderen van onderscheiden benamingen

3.9. Behalve aan hun intrinsieke kwaliteit, die voortkomt uit de geprivilegieerde omgeving waarin zij zijn ontstaan, danken de producten met een BOB of BGA hun meerwaarde vooral aan hun exclusiviteit.

3.10. De verschillende geografische aanduidingen van kwaliteitsproducten en de bescherming van die benamingen, tonen aan dat het gaat om exclusieve producten uit een bepaalde regio, die alleen kunnen worden verkregen onder welbepaalde voorwaarden en het resultaat zijn van duidelijk omschreven traditionele en plaatselijke gebruiken.

3.11. De bescherming van de exclusiviteit van een benaming staat borg voor de universele erkenning van de kwaliteit van het product in kwestie. Homoniemen voor BGA's en al dan niet geregistreerde merken zijn over het algemeen dan ook uit den boze.

3.12. In de verordening moet worden voorzien in een strikte regeling voor de oplossing van geschillen inzake gelijkkluidende BGA's en merken. Bij een conflict tussen een BOB/BGA en een al geregistreerd merk of een merk waarop door gebruik rechten zijn verworven, is het Comité voorstander van gelijke behandeling, op voorwaarde dat de merknaam niet tot verwarring over de geografische herkomst van het product kan leiden.

3.13. Het feit dat ook merken waarop door gebruik rechten zijn verworven in de regeling zijn opgenomen verhoogt de bescherming tegen mogelijke vormen van concurrentievervalsing op de markt voor kwaliteitsproducten. Het feit echter dat merken waarop door gebruik rechten zijn verworven en BGA's onder welbepaalde voorwaarden naast elkaar kunnen bestaan, is ontegenzeggelijk nadelig voor de BGA's, aangezien er steeds een kans is, hoe klein ook, dat de consument wordt misleid. Deze situatie dient dan ook te worden vermeden.

3.14. De wijziging van de referentiedata bij het oplossen van geschillen moet worden aangegrepen om het naast elkaar bestaan van gelijkkluidende merknamen en BGA's zoveel mogelijk te beperken. Het Comité is dan ook ingenomen met het voorstel dat de datum van indiening van de aanvraag tot registratie van een BGA of een BOB zou gelden als referentiedatum, en niet de datum van bekendmaking als bedoeld in de bezwaarprocedure. Dit criterium geldt overigens al voor geregistreerde merken.

3.15. Tevens kan het Comité zich vinden in het voorstel om de vereisten voor de registratie van twee homonieme benamingen nog verder te verduidelijken, zodat de exclusiviteit die een bepaalde naam inhoudt maximaal wordt beschermd, er geen verwarring wordt gezaaid en de erkenning van kwaliteitsproducten niet in het gedrang komt.

3.16. Het Comité schaart zich achter het voorstel om art. 17 van Verordening 2081/92 van de Raad, dat was bedoeld als overgangsregeling om de bestaande nationale registratiemechanismen snel op elkaar af te stemmen, te schrappen. Deze vereenvoudigde procedure om al bestaande benamingen te registreren heeft immers al tot tal van controverses geleid. Bovendien zijn sinds de goedkeuring van de verordening al heel wat jaren verstreken en hebben de lidstaten dus de tijd gehad zich aan te passen, wat blijkt uit het feit dat enkel nog een aanvraag voor de benaming van bepaalde kazen hangende is. Ten slotte voorziet deze procedure niet in het bij de TRIPS-overeenkomst opgelegde bezwaarrecht. Wel is het Comité van oordeel dat de lopende aanvragen voor registratie van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen overeenkomstig art. 17 van Verordening 2081/92 nog moeten worden afgehandeld.

4. Conclusies

4.1. Het Comité is het in grote lijnen eens met het Commissievoorstel tot wijziging van verordening 2081/92 van de Raad.

4.2. Zoals te lezen staat in de paragrafen 2.8 en 2.9, bepleit het Comité bij Commissie en Raad maatregelen om oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen in het kader van de WTO beter te beschermen. De naleving van de internationale overeenkomsten inzake de bescherming van kwaliteitsproducten mag er niet toe leiden dat de communautaire vereisten worden afgezwakt. Voorts mag niet uit het oog worden verloren voor wie deze benamingen in feite bedoeld zijn, en hoezeer zij de sociale vooruitgang van de plattelandsgebieden in de EU kunnen beïnvloeden. De internationale onderhandelingen moeten ertoe leiden dat de multilaterale regeling voor kennisgeving en registratie — die al van kracht is voor wijn en gedistilleerde dranken — op efficiënte wijze wordt toegepast, en dat de bescherming die in de TRIPS-overeenkomst is vastgelegd voor wijn en gedistilleerde dranken, met inbegrip van de regeling voor multilaterale registratie, wordt uitgebreid tot alle landbouwproducten en levensmiddelen.

4.3. Het Comité hamert erop dat de bepalingen inzake de controle moeten worden verbeterd, zodat de in Verordening 2081/92 vastgelegde bescherming van producten met een oorsprongsbenaming of een geografische aanduiding in alle lidstaten op doeltreffende wijze in praktijk wordt gebracht.

4.3.1. Hoewel de bescherming van kwaliteitsproducten aanmoediging verdient mogen BOB's en BGA's niet zonder goede gronden worden toegekend; om te voorkomen dat de waarde van beschermde producten verloren zou gaan dient strikt de hand te worden gehouden aan het uitgangspunt dat alleen producten met bepaalde typische en specifieke kenmerken in aanmerking komen voor bescherming.

4.4. Tot besluit wijst het Comité op het belang van de promotie van producten met een BOB of BGA. In aanvulling op het kwaliteitsbeleid moeten meer inspanningen worden gedaan op het vlak van promotie, om zo de communicatie met en de voorlichting van de consumenten te verbeteren. De consument moet immers gebruik kunnen maken van zijn recht om te kiezen voor de specifieke kwaliteiten van een product dat ontstaat in een bepaalde regio en het resultaat is van traditionele methoden, die door producent en verwerker met de grootste zorg worden aangepast en voortgezet.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de grensoverschrijdende verplaatsing van genetisch gemodificeerde organismen”

(COM(2002) 85 def. — 2002/0046 (COD))

(2002/C 241/11)

De Raad heeft op 1 maart 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 juni 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Espuny Moyano.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting op 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 123 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Voorstel van de Commissie

1.1. Met het oog op de uitvoering van het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid stelt de Commissie voor een gemeenschappelijk systeem van kennisgeving en informatie in te stellen voor de uitvoer van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) naar derde landen. Bedoeling is ertoe bij te dragen dat een afdoende beschermingsniveau op het gebied van de veilige overdracht, de veilige behandeling en het veilige gebruik van genetisch gemodificeerde organismen wordt bereikt.

1.1.1. Het voorstel is opgesplitst in vier hoofdstukken: doelstellingen; werkingssfeer en definities; uitvoer van GGO's naar derde landen; onbedoelde grensoverschrijdende verplaatsing en gemeenschappelijke bepalingen.

1.2. Werkingssfeer

1.2.1. De ontwerpverordening is van toepassing op de uitvoer en de onbedoelde grensoverschrijdende verplaatsing van alle GGO's die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit. Voorts wordt ook rekening gehouden met de risico's voor de gezondheid van de mens.

1.2.2. Het voorstel is niet van toepassing op geneesmiddelen voor menselijk gebruik en niet op GGO's die bestemd zijn voor doelbewuste introductie in het milieu en die volgens de partijen bij het Protocol waarschijnlijk niet schadelijk zijn.

1.3. Uitvoer van GGO's naar derde landen (hoofdstuk II)

1.3.1. De uitvoerder zorgt voor een schriftelijke kennisgeving aan de voor de invoer bevoegde nationale instantie voordat de eerste grensoverschrijdende verplaatsing van GGO's bestemd voor doelbewuste introductie in het milieu plaatsvindt.

1.3.2. Indien niet binnen de vastgestelde termijn op de kennisgeving wordt gereageerd, zendt de uitvoerder een tweede

kennisgeving. De uitvoerder bewaart de kennisgeving en de ontvangstbevestiging en stuurt een afschrift van deze documenten aan de bevoegde nationale instantie van de lidstaat van uitvoer en aan de Commissie.

1.3.3. Namens de Gemeenschap stelt de Commissie het BCH (uitwisselingscentrum voor bioveiligheid) in kennis van elk definitief besluit inzake het gebruik in de Gemeenschap, met inbegrip van het op de markt brengen, van GGO's die over de grenzen kunnen worden gebracht om rechtstreeks als voedingsmiddel, diervoeder, of voor be- of verwerking te worden gebruikt.

1.3.4. De uitvoerder zorgt ervoor dat de ondernemer die het product ontvangt ervan op de hoogte wordt gebracht dat het product GGO's bevat of eruit bestaat, dat hij de code krijgt die aan elk GGO is toegekend, of een verklaring ontvangt dat het product uitsluitend wordt gebruikt als voedingsmiddel, diervoeder, of voor be- of verwerking, met de eenduidige codes voor de GGO's die het product eventueel bevat.

1.3.5. Alle relevante informatie moet aan het BCH worden toegestuurd, zodat het centrum de gegevens naar behoren kan coördineren en harmoniseren.

1.4. Onbedoelde grensoverschrijdende verplaatsingen

1.4.1. Indien zich een gebeurtenis voordoet die leidt tot een onbedoelde grensoverschrijdende verplaatsing, neemt de verantwoordelijke lidstaat afdoende maatregelen om het publiek voor te lichten en de Commissie, de overige lidstaten, de betrokken of mogelijk betrokken staten, het uitwisselingscentrum voor bioveiligheid en eventueel betrokken internationale organisaties daarvan onverwijld in kennis te stellen. Ook pleegt deze lidstaat overleg met de betrokken of mogelijk betrokken staat. In bijlage III van het voorstel wordt nader aangegeven welke gegevens moeten worden verstrekt.

1.5. *Gemeenschappelijke bepalingen*

1.5.1. In dit hoofdstuk is vastgelegd welke informatie door de lidstaten aan de Commissie moet worden verstrekt, en wat de Commissie aan het uitwisselingcentrum voor bioveiligheid moet meedelen.

1.5.2. De Commissie wijst één contactpunt aan, terwijl ook elke afzonderlijke lidstaat een nationaal contactpunt alsmede de bevoegde nationale instantie aanwijst.

1.5.3. Elke lidstaat legt een sanctieregeling vast.

2. **Algemene opmerkingen**

2.1. Het Comité is zich ervan bewust dat het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid in praktijk moet worden gebracht, wil men de biodiversiteit behouden, duurzaam gebruik bevorderen en voorkomen dat de menselijke gezondheid gevaar loopt.

2.2. Het Comité is ingenomen met het Commissievoorstel, dat de wetgeving inzake GGO's verder verduidelijkt en ruim aandacht schenkt aan het voorzorgsbeginsel.

2.3. Het feit dat de coördinatie wordt overgelaten aan het uitwisselingscentrum voor bioveiligheid zal zeker een aantal voordelen opleveren.

2.4. Vanuit economisch oogpunt heeft het Commissievoorstel geen gevolgen voor de invoer, waarop de communautaire regels van toepassing blijven; voor de uitvoer hebben de bepalingen beperkte gevolgen, maar daar staat dan weer een grotere juridische zekerheid tegenover.

3. **Specifieke opmerkingen**

3.1. In artikel 23, lid 3, van het Protocol van Cartagena is bepaald dat de partijen bij de overeenkomst de bevolking bekend moeten maken met het uitwisselingscentrum voor bioveiligheid. Het Comité merkt op dat dit punt in het Commissiedocument niet ter sprake komt.

3.2. In artikel 13 („Sancties”) wordt bepaald dat de lidstaten sancties op overtredingen van de bepalingen van deze verordening vastleggen en alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze ten uitvoer worden gelegd. Het Comité beseft dat de uitwerking van een dergelijke sanctieregeling tot de exclusieve bevoegdheden van de lidstaten behoort, maar zou toch willen voorstellen dat het nodige wordt gedaan om zowel de bepalingen inzake overtredingen als de inhoud van de sancties op elkaar af te stemmen.

3.3. Het Comité kan niet nalaten te wijzen op de problemen die kunnen ontstaan als de uitvoerder geen reactie ontvangt op zijn kennisgevingen. In dat geval zou de uitvoer kunnen stilvallen, met alle gevolgen van dien voor de economie. Tevens heeft het zijn bedenkingen bij de lange termijnen (60 dagen voor de ontvangstbevestiging van de eerste kennisgeving, 270 dagen voor het antwoord op de kennisgeving, en weer 60 dagen voor het antwoord op de tweede kennisgeving, die wordt verstuurd indien er binnen de bovenvermelde termijn van 270 dagen geen reactie is gekomen), die een ongunstige uitwerking kunnen hebben op de handel, en verzoekt de Commissie derhalve een inkorting van de termijnen in overweging te nemen.

3.4. Ten slotte is het Comité bijzonder tevreden over het feit dat de Commissie zich in dit voorstel over een toch wel controversieel thema als de al dan niet doelbewuste introductie van GGO's, strikt houdt aan het voorzorgsbeginsel, conform artikel 1 van het Protocol van Cartagena en beginsel 15 van de Verklaring van Rio over milieu en ontwikkeling.

Brussel, 21 juni 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 69/208/EEG betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen”

(COM(2002) 232 def. — 2002/0105 (CNS))

(2002/C 241/12)

De Raad heeft op 21 juni 2002, overeenkomstig art. 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden belast was, heeft haar advies op 21 juni 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sabin.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 126 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Op 30 juni 1969 heeft de Raad Richtlijn 69/208/EEG goedgekeurd betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen, overwegende dat de productie van deze planten en gewassen een belangrijke plaats inneemt in de landbouw van de Europese Unie. Gecertificeerd zaad dient de echtheid en zuiverheid van de rassen te waarborgen. Om gelijke tred te houden met de technologische ontwikkelingen in de sector voor oliehoudende planten heeft de Commissie besloten (d.d. 27 juni 1995) in het kader van Richtlijn 69/208/EEG van de Raad een tijdelijk experiment op te zetten met het oog op het vaststellen van de voorwaarden waaraan zaad van hybriden en van mengrassen van kool- en van raapzaad moet voldoen om in de handel te mogen worden gebracht. Dit experiment is nu bijna afgelopen en de Commissie stelt voor om de bewuste bepalingen op te nemen in Richtlijn 69/208/EEG.

2. Inhoud van het voorstel

2.1. Richtlijn 69/208/EEG heeft betrekking op zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen, dat binnen de Gemeenschap in de handel wordt gebracht en dat voor landbouwproductie, met uitzondering van sierdoeleinden, bestemd is.

2.2. Zaad van deze planten mag slechts in de handel worden gebracht als het officieel is goedgekeurd als „basiszaad” of „gecertificeerd zaad” overeenkomstig hetgeen bepaald is bijlage II van de richtlijn. De richtlijn voorziet in een aantal mogelijkheden tot vrijstelling van de regelgeving en verplicht verder iedere lidstaat ertoe een lijst op te stellen van de rassen van oliehoudende planten en vezelgewassen die officieel voor goedkeuring op zijn grondgebied in aanmerking komen.

2.3. Daarnaast stipuleert de richtlijn ook de voorwaarden voor de verpakking en etikettering van gecertificeerd zaaigoed.

2.4. In het kader van het tijdelijk experiment van de Commissie, waarvoor op 27 juni 1995 ⁽¹⁾ groen licht werd gegeven, zijn de productievoorwaarden vastgesteld waaraan hybriden en mengrassen van kool- en raapzaad dienen te voldoen om in de handel te kunnen worden gebracht. Deze voorwaarden betreffen voornamelijk aspecten van de mannelijke steriele component, minimumeisen inzake raszuiverheid en de minimumafstand tot naburige stuifmeelbronnen. De etiketteringsvoorschriften zijn dezelfde als in Richtlijn nr. 69/208.

2.5. De Commissie wil de voorwaarden zoals deze golden in het kader van het tijdelijke experiment opnemen in Richtlijn 69/208/EEG. Vanwege de wettelijke duur van de proefperiode, die op maximaal 7 jaar is vastgelegd, stelt zij voor de nieuwe bepalingen per 30 juni 2002 in werking te laten treden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité neemt nota van het voorstel van de Commissie om de werkingssfeer van Richtlijn nr. 69/208/EEG uit te breiden tot hybriden en mengrassen van oliehoudende planten en vezelgewassen.

3.2. De selectie draagt al zo'n dertig jaar in uiterst belangrijke mate bij tot de opbrengstverhoging bij oliehoudende planten. Dankzij genetische verbetering is men er ook in geslaagd binnen vrij korte tijd te voldoen aan de nieuwe eisen voor koolzaad dat er geen erucazuur in mag zitten en het minder glucosinolaat moet bevatten.

3.3. Een vrij recente ontwikkeling is het kweken van F1-hybriden. Met deze hybriden blijken op het stuk van opbrengst, oliegehalte en weerstand tegen ziekten (bijv. tegen Phoma) of ook nog vermindering van stikstofbemesting goede vorderingen te kunnen worden gemaakt.

⁽¹⁾ Beschikking 95/232/EG (PB L 154 van 5.7.1995) gewijzigd bij Beschikking 99/84/EG (PB L 27 van 2.2.1999).

3.4. Deze selectiemethode maakt genetisch gezien gebruik van het heterosiseffect. Om de methode te kunnen toepassen, moet er dus een ruime diversiteit aan genetisch materiaal voorhanden zijn. In 2000⁽¹⁾ besloegen hybriden 15 à 20 % van het ingezaaide koolzaadareaal in Frankrijk en 15 % in Duitsland. Mengrassen zijn dan weer een tussenoplossing waarmee kwekers werken als de hybride rassen nog niet ver genoeg ontwikkeld zijn. Mengrassen namen in 2000⁽²⁾ minder dan 10 % van het ingezaaide koolzaadareaal in beslag.

3.5. In zijn advies⁽³⁾ over de uitwerking van een nieuwe strategie inzake de voorziening van plantaardige eiwitten in de Europese Unie heeft het Comité al gewezen op het belang van ondersteuning van onderzoek naar en ontwikkeling van nieuwe variëteiten die de productiviteit van deze planten ten goede dienen te komen. Het Comité kan vanuit dit oogpunt niet anders dan instemmen met het initiatief van de Commissie om Richtlijn 69/208/EEG per 30 juni 2002 ook toe te passen op het in de handel brengen van zaaizaad van hybriden en mengrassen van oliehoudende planten en vezelgewassen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Zaad van hybriden en mengrassen wordt verkregen door gerichte kruising dankzij bestuiving tussen een mannelijke steriele component en een andere mannelijke stuifmeelbron. Met het oog op het behoud van de raszuiverheid is het van groot belang dat daarbij op een verantwoorde manier te werk wordt gegaan, ook al is door de gebruikte methode (kruisbestuiving) en klimatologische omstandigheden een

(1) Gegevens van AMSOL (Franse nationale beroepsorganisatie voor kwekers van zaaigoed van oliehoudende planten) en GNIS (de Franse nationale bedrijfstakorganisatie voor zaaizaad).

(2) Gegevens van AMSOL (Franse nationale beroepsorganisatie voor kwekers van zaaigoed van oliehoudende planten).

(3) ESC-advies 26/2002 (PB C 80 van 3.4.2002).

Brussel, 17 juli 2002.

100 %-raszuiverheid nooit te garanderen. Voor het tijdelijke experiment van de Commissie zijn in de bijlage van de betrokken beschikking de productievoorwaarden opgenomen waaraan een partij gecertificeerd zaad dient te voldoen ter garantie van de raszuiverheid en -echtheid.

4.2. Het Comité is zich ervan bewust dat dit meer een kwestie is voor het Permanent Comité voor teeltmateriaal voor land-, tuin- en bosbouw in het kader van de comitologieprocedure, maar wil er toch op wijzen dat de Commissie niet aangeeft welke criteria in welke rangorde gehanteerd zijn om de raszuiverheid en -echtheid te bepalen.

4.3. Het Comité verzoekt de Commissie vóór 30 juni 2002 uitsluitel te geven over de criteria die m.b.t. raszuiverheid aangehouden dienen te worden, aangezien deze steeds belangrijker zullen worden naarmate er meer een beroep wordt gedaan op genetische mogelijkheden om nieuwe variëteiten te ontwikkelen.

5. Conclusies

5.1. Het Comité staat achter het voorstel van de Commissie om de proefregeling voor het in de handel brengen van zaad van hybriden en van mengrassen van kool- en raapzaad te regulariseren. Aangezien er in de EU een groot tekort is aan gewassen die rijk zijn aan plantaardige eiwitten kan dit probleem met deze maatregel voor een deel worden opgelost.

5.2. De Commissie dient echter nog wel met een evaluatie van de proefregeling te komen, en met name moet zij een overzicht geven van de criteria ter bepaling van de raszuiverheid en -echtheid bij de productie van partijen zaaigoed. In dit opzicht benadrukt het Comité dat de druk om bij de productie van zaaizaad resultaten te boeken het noodzakelijk maakt de methodes te moderniseren door de meest efficiënte technieken te gebruiken.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De toekomst van het cohesiebeleid in het licht van de komende uitbreiding en de overschakeling op de kenniseconomie”

(2002/C 241/13)

Op 1 maart 2001 heeft het Economisch en Sociaal Comité besloten om, overeenkomstig artikel 23, lid 2, van het reglement van orde, een advies op te stellen over „Het tweede verslag over de economische en sociale samenhang”, inzake het voornoemde thema.

De afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft op 25 juni 2002 een vervolgadvisie uitgebracht. Rapporteur was de heer Malosse.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft dit vervolgadvisie tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting op 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) met 127 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

1. Samenvatting

- A. De ophanden zijnde uitbreiding van de EU met de landen van Midden- en Oost-Europa en de omvorming van onze samenleving tot een kenniseconomie scheppen nieuwe voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van een cohesiebeleid door de Europese Unie.
- B. In het licht hiervan is een ambitieuzer cohesiebeleid, dat tot doel heeft de uitgebreide Unie vóór 2010 om te vormen tot de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld, des te meer gerechtvaardigd.
- C. De studiegroep van de afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden ter zake was belast, heeft een doelstelling 1-regio (Andalusië) en een regio in een kandidaat-lidstaat (het oosten van Slowakije) bezocht om de plaatselijke sociale en economische kringen te horen en haar theoretische bevindingen te toetsen aan de realiteit ter plaatse.
- D. Het Comité is ervan overtuigd dat een grondige herziening van de beginselen, algemene voorwaarden, prioriteiten en uitvoeringsbepalingen van het cohesiebeleid dringend geboden is.
- E. Bij een dergelijke herziening moeten ook de criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of een regio in aanmerking wordt genomen, worden herzien; behalve met de gebruikelijke cijfers moet ook rekening worden gehouden met andere parameters, zoals afgelegen ligging, isolement, lage opleidingsgraad en gebrekkig ondernemingsklimaat, alsook met het ontbreken van een goed georganiseerd maatschappelijk middenveld.
- F. Ter voorbereiding van deze herziening zou de sociaal-economische situatie van de regio's en de lidstaten na de uitbreiding door de Commissie in kaart moeten worden gebracht. Dat zou begin 2004 gebeurd moeten zijn.
- G. Zonder te willen uniformeren moet het cohesiebeleid alle lokale en nationale initiatieven aanmoedigen om de structurele tekortkomingen uit de weg te ruimen en een gunstig klimaat voor groei en welvaart te creëren. Deze aanmoediging moet meer behelzen dan financiële steun alleen en moet met name het ondernemerschap en de samenwerking tussen de publieke en private sector bevorderen. Ook moet worden voorkomen dat bijstand als vanzelfsprekend wordt beschouwd en er oneerlijke concurrentie ontstaat.
- H. Nauwe samenwerking tussen de economische en sociale kringen, die begint bij een betere informatie, moet ertoe bijdragen dat de balans tussen de reële behoeften en de maatregelen van de kant van de EU wordt hersteld. Ook moet de zichtbaarheid van de cohesiebevorderende EU-actie worden verbeterd.
- I. Een nieuw cohesiebeleid moet op drie grote prioriteiten zijn gestoeld: ontwikkeling van het potentieel van goed bestuur, een grotere rol voor de maatschappelijke organisaties en verbetering van het onderwijs in ruime zin en basisvoorzieningen. Zo wordt tegemoet gekomen aan de absolute noodzaak van duurzame ontwikkeling.
- J. De Europese procedures moeten dringend worden vereenvoudigd. Het Comité heeft concrete voorstellen geformuleerd voor nieuwe eigentijdse, doorzichtige en op participatie gebaseerde werkmethoden.
- K. De oprichting van één enkel fonds, dat flexibel genoeg is om aan de concrete behoeften te voldoen, zou de gebruiksvriendelijkheid ten goede komen en ook de zichtbaarheid vergroten. De betrokkenen zouden rechtstreeks een beroep moeten kunnen doen op dit fonds, waardoor partnerschappen en de verspreiding van beste praktijken worden gestimuleerd. Voor andere, niet plaatsgebonden of op specifieke kwesties gerichte beleidsonderdelen zouden aparte instrumenten in het leven kunnen worden geroepen.

L. In plaats van een al te strakke programmering zouden er afspraken over concrete doelstellingen moeten worden gemaakt, waarbij zowel een beroep wordt gedaan op nationale en lokale publieke middelen als op private investeringen en terugvorderbare steun.

M. Het Comité verzoekt voldoende middelen uit te trekken voor het cohesiebeleid maar hierbij de nodige flexibiliteit te betrachten om de kwaliteit van de projecten te waarborgen. Bovendien moet er vergelijkend onderzoek naar de kwaliteit worden verricht en moet erop worden toegezien dat het beleid aansluit bij de belangrijkste prioriteiten van de EU, en dat de beginselen van goed beheer van de publieke middelen in acht worden genomen.

2. Achtergronden bij het vervolg van initiatiefadvies: een nieuw kader voor het cohesiebeleid

2.1. In een eerder advies dat dateert van 25 april 2001 ⁽¹⁾, heeft het Comité zich voor het eerst over dit onderwerp gebogen en hiermee een bijdrage geleverd aan het Cohesieforum, dat op 21 en 22 mei 2001 door de Europese Commissie werd georganiseerd. In dit advies wordt het beginsel van een nieuwe cohesiebeleid, dat over extra middelen kan beschikken om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de uitbreiding, in grote lijnen onderschreven.

2.2. Dit vervolg van initiatiefadvies heeft tot doel om, aan de hand van het „Tweede verslag over de economische en sociale cohesie” ⁽²⁾ en het „Eerste voortgangsverslag over de economische en sociale cohesie” ⁽³⁾, de discussie over het cohesiebeleid voort te zetten en uit te diepen. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de regelmatige verslagen van de Commissie over de situatie in de kandidaat-lidstaten. Met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 tot 25 landen (en op lange termijn ongetwijfeld nog méér) zijn immers fundamentele vragen gerezen over het referentiekader, de doelstellingen, prioriteiten en methoden van een cohesiebeleid, aangezien het overgrote deel van de nieuwe lidstaten een stuk minder ontwikkeld is dan de huidige lidstaten. Ligt het inkomen per hoofd van de bevolking in de huidige kandidaat-lidstaten nog ruim onder het EU-gemiddelde, in sommige regio's of landen wordt amper een kwart daarvan gehaald.

2.3. In dit vervolg van initiatiefadvies worden ook de gevolgen voor het cohesiebeleid van de overschakeling op de kenniseconomie onder de loep genomen. Het Comité steunt

immers het streven van de Unie om, zoals door de Europese Raad van Lissabon in maart 2000 is afgesproken, vóór 2010 „de belangrijkste kenniseconomie ter wereld” te worden.

2.3.1. Het Comité hecht in dit verband ook veel belang aan de zogeheten processen van Cardiff, Luxemburg en Göteborg, die sociale cohesie, werkgelegenheidsbevorderende maatregelen en duurzame ontwikkeling onder de noemer van „territoriale en economische samenhang” brengen.

2.3.2. Het Comité beschouwt ook het Europees handvest voor kleine ondernemingen, dat door de Europese Raad van Santa Maria da Feira werd aangenomen, als één van zijn prioriteiten en wijst op de belangrijke bijdrage van het ondernemerschap aan het groeipotentieel van Europa. Met het oog hierop pleit het Comité voor maatregelen ter ondersteuning en versterking van het bedrijfsleven.

2.4. Het discussiestuk van het Comité moet ook in een ruimere context worden gezien, nl. die van de Conventie over de toekomst van Europa, die op 28 februari 2002 van start is gegaan. Het Comité, dat in de Conventie wordt vertegenwoordigd door drie waarnemers, wil hieraan een verfrissende bijdrage leveren door op te treden als spreekbuis van de sociaal-economische organisaties van het Europese maatschappelijk middenveld en van de kandidaat-lidstaten waarmee het Comité regelmatig contact heeft.

2.5. Om de blik te verruimen en om de mening van de lokale maatschappelijke organisaties te peilen is de studiegroep van de afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden van het Comité was belast, afgereisd naar Andalusië, dat momenteel voor zowel het structuurbeleid als het cohesiefonds als doelstelling 1-regio wordt beschouwd en één van de Europese regio's is waarvoor het cohesiebeleid de grootste gevolgen heeft, om daar samen met de sociaal-economische raad van Andalusië op 20 en 21 september 2001 ⁽⁴⁾ een gemeenschappelijke hoorzitting te houden.

2.6. Om dezelfde reden heeft de studiegroep op 7 en 8 maart 2002 Presov, in het oostelijk deel van de republiek Slowakije, bezocht om de plaatselijke vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen en het maatschappelijk middenveld te polsen over hun kennis van het communautair beleid, hun ervaringen met de pretoetredingsinstrumenten en hun verwachtingen ten aanzien van het cohesiebeleid zodra hun land is toegetreden tot de Europese Unie ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ PB C 193 van 10.6.2001.

⁽²⁾ COM(2001) 24 def.

⁽³⁾ COM(2002) 46 def.

⁽⁴⁾ De vragenlijst die als uitgangspunt voor de hoorzitting heeft gediend, is opgenomen in bijlage 1.

⁽⁵⁾ De vragenlijst die als uitgangspunt voor de hoorzitting heeft gediend, is opgenomen in bijlage 2.

3. De bevindingen

3.1. *De fundamentele rol van het cohesiebeleid*

3.1.1. Het cohesiebeleid zal voor de kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa van fundamenteel belang zijn. Hun economische achterstand en de verouderde staat van hun infrastructuur zijn alom bekend en rechtvaardigen de toepassing van het cohesiebeleid vanaf de eerste dag van hun toetreding tot de Unie.

3.1.2. Bovendien is er binnen kandidaat-lidstaten als Polen, Hongarije, Tsjechië of Slowakije zelfs sprake van een toename van de regionale verschillen. Zo ligt het BBP per inwoner in de regio Bratislava, in Slowakije, rond het EU-gemiddelde (95 %) en is de werkloosheid laag (6,6 %), maar bedraagt het BBP per inwoner in de regio Presov slechts 39 % van het EU-gemiddelde en is de werkloosheid hier en daar zelfs tot boven de 50 % gestegen.

3.1.3. Voor de huidige lidstaten blijft het cohesiebeleid van groot belang. De toepassing van het cohesiebeleid in de doelstelling 1-regio's heeft vooral een belangrijke politieke betekenis. Zo zijn de sociaal-economische kringen in Andalusië zich enerzijds bewust van het feit dat een radicale hervorming van het cohesiebeleid geboden is, maar beschouwen zij dit anderzijds als zo'n fundamenteel onderdeel van de Unie dat zij zich niet kunnen voorstellen dat zij het zónder dit beleid zouden moeten stellen zolang zij hun structurele achterstand op de andere regio's van de Unie niet hebben ingelopen.

3.1.4. Vervolgens kampen sommige regio's waarop het cohesiebeleid nu nog wel, maar straks wellicht niet meer, van toepassing is nog steeds met ernstige interne problemen op het vlak van territoriale cohesie, ook al is hun ontwikkelingsachterstand ten opzichte van het EU-gemiddelde fors afgenomen. Hieruit blijkt dat de traditionele criteria om voor steun in aanmerking te komen (BBP/inwoner, werkloosheid) niet voldoende rekening houden met structurele, geografische of culturele problemen.

3.1.5. Anderzijds zij erop gewezen dat de verschillen in ontwikkelingspeil binnen de landsgrenzen van bepaalde lidstaten, waaronder zeker niet de minste (Spanje, Verenigd Koninkrijk), de afgelopen vijf jaar eerder zijn toegenomen. Zonder het structuur- en cohesiebeleid zouden deze verschillen ongetwijfeld nog veel groter zijn geweest, aangezien economische ontwikkeling sterk de neiging heeft zich in de rijkste regio's te concentreren. Het structuurbeleid moet echter vooral duidelijk zijn, wat momenteel in veel landen absoluut niet het geval is, met name wegens de zeer ingewikkelde en vaak ondoorzichtige opzet! Het is dan ook de vraag wat de toegevoegde waarde is van het Europees cohesiebeleid voor deze regio's. Op het eerste gezicht kan de EU-actie worden gerechtvaardigd uit hoofde van partnerschap, de samenwerking in netwerken en het uitwisselen van ervaring over het nationale kader heen.

3.1.6. Sociale cohesie is even belangrijk als territoriale cohesie, zo luidt de algemene opvatting binnen het Comité. In deze zin bevatten het tweede jaarlijkse verslag en het eerste voortgangsverslag enigszins alarmerende berichten over toenemende verschillen en, met name, sociale uitsluiting. Het feit dat in het referentiejaar 1997 grote delen van de bevolking onder de internationale armoedegrens leefden, waarbij in sommige lidstaten zelfs sprake was van percentages van ruim 20 % (22 % in het Verenigd Koninkrijk, 22 % in Griekenland, 23 % in Portugal), zou de beleidsmakers in de Unie nog meer zorgen moeten baren. Want hoe wil je de eerste kenniseconomie ter wereld worden met zo'n groot aantal uitgesloten?

3.1.7. Het lijkt dus — en deze overweging geldt voor de doelstellingen 2 en 3 van het cohesiebeleid — opportuun om de regio's van alle lidstaten erbij te betrekken, gezien het streven naar een grotere betrokkenheid van de burger bij de Europese eenwording. Maar in dit opzicht lijken kwesties als zichtbaarheid en toegevoegde communautaire waarde veel belangrijker dan geld dat „Europa” zou kunnen opleveren.

3.2. *Het weigeren van steun*

3.2.1. Er zij met klem op gewezen dat een cohesiebeleid niet gericht mag zijn op het uitvlakken van de verschillen of het nivelleren van het ontwikkelingspeil. Er zullen altijd, om redenen die soms wel en soms niet te verhelpen zijn, meer welvarende en minder welvarende regio's zijn. Het cohesiebeleid moet ernaar blijven streven om, enerzijds, de gevolgen van structurele tekortkomingen (afgelegen ligging, eiland, enz.) in te perken en, anderzijds, het economisch potentieel en de lokale initiatieven te ontwikkelen. Echte ontwikkeling ligt immers in handen van de bevolking, de maatschappelijke organisaties, de overheid en het bedrijfsleven.

3.2.2. Er kan niet genoeg op worden gehamerd dat de Europese structuursteun een stimulans moet zijn om actie te ondernemen en niet als een vorm van bijstand mag worden gezien, noch tot afhankelijkheid mag leiden. De ervaring in sommige lidstaten leert ons immers dat wij de kandidaat-lidstaten duidelijk moeten maken dat hun toekomst in hun eigen handen ligt en afhankelijk is van de initiatieven die door hun burgers en door de sociaal-economische actoren worden ontplooid, en dat de financiële steun van de Unie slechts als aanjager en katalysator fungeert.

3.2.3. Een goed gebruik van de steun is ook van fundamenteel belang voor de landen met een zwakke bestuursorganisatie, die met ernstige vormen van corruptie hebben te kampen. Daarom moeten de EU-maatregelen strenger worden beoor-

deeld en scherper worden gecontroleerd en moeten in de ernstigste gevallen zelfs sancties worden ingesteld, op voorwaarde dat de betrokken bevolking hiervan geen schade ondervindt.

3.3. *Een groot minpunt: onvoldoende participatie van de sociaal-economische actoren*

3.3.1. Actieve deelname van het maatschappelijk middenveld en capaciteitsvergroting van de organisaties die daarvan deel uitmaken zijn noodzakelijke voorwaarden voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het structuurbeleid met het oog op duurzame regionale ontwikkeling. Niet-gouvernementele actoren moeten in alle stadia van de acties die worden ondernomen, d.w.z. bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie ervan, worden betrokken. Op dit punt stelt het communautair beleid duidelijk teleur. Het regent klachten over onvoldoende betrokkenheid bij het communautair beleid, wat een negatieve invloed heeft op de zichtbaarheid, doorzichtigheid en doeltreffendheid van het cohesiebeleid.

3.3.2. Dit geldt evenzeer voor de kandidaat-lidstaten, waar de gebrekkige ontwikkeling van de lokale organisaties als excuus wordt gebruikt voor een gebrek aan doorzichtigheid en de vrijwel te verwaarlozen rol van de niet-gouvernementele actoren bij de tenuitvoerlegging van de hulpprogramma's ter voorbereiding van de toetreding. Bovendien is de kans groot dat de uitvoering van die programma's, waarvan de start al flinke vertraging heeft opgelopen, wordt afgeremd als deze actoren niet op tijd projecten indienen.

3.4. *De behoefte aan nieuwe prioriteiten*

3.4.1. Het is van essentieel belang dat het cohesiebeleid aansluit bij de grote strategische doelstellingen van de Europese Unie, m.n. de zogeheten processen van Cardiff, Luxemburg, Lissabon en Göteborg, die de laatste Europese Raad van Barcelona, in maart 2002, heeft trachten te stroomlijnen. Ook de verplichtingen die in het Europees handvest van kleine ondernemingen zijn aangegeven en de overwegingen ten aanzien van de kwaliteit van de openbare dienstverlening, een kwestie die in Barcelona weer aan de orde is gesteld, moeten in het prioriteitendebat worden meegenomen. Het Comité is voorstander van bindende richtsnoeren waarin de politieke prioriteiten van de Unie zijn neergelegd en die zijn opgesteld in overleg met de lidstaten, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité.

3.4.2. Aangezien het openbaar gezag in de meeste landen de neiging heeft om zich weer uitsluitend met zijn „regale” diensten bezig te houden en minder met direct ingrijpen in de

economie, moet ook de EU-actie zich tot de essentie beperken, nl. de totstandbrenging van een gunstig klimaat voor economische bedrijvigheid en innovatie: allereerst door de materiële en immateriële basisinfrastructuur in zeer ruime zin te verschaffen en vervolgens door de kwalificaties van het personeel te verbeteren.

3.4.3. Directe steunverlening aan bedrijven kan negatieve gevolgen hebben: verplaatsing van bedrijven naar andere locaties, „jacht op premies” en concurrentievervalsing. Innovatie is veel meer afhankelijk van de capaciteit van mensen en van het milieu in het algemeen dan van subsidies. Bedrijven, met name kleine en middelgrote bedrijven, zijn tegenwoordig veel meer geïnteresseerd in een goede basisinfrastructuur en in goed opgeleid personeel, dat over de vereiste kwalificaties beschikt.

3.4.4. Sociale consensus via dialoog, alsook het bestaan van zelfstandige, goed georganiseerde maatschappelijke instanties, die o.m. via vertegenwoordiging en voorlichting het algemeen belang kunnen dienen, worden tegenwoordig veel nuttiger geacht voor een economische heropleving dan subsidies.

3.4.5. Het streven naar duurzame ontwikkeling — centraal thema van de nieuwe strategie die tijdens de Europese Top van Göteborg, in het voorjaar van 2001, is aangenomen — moet de principiële goedkeuring krijgen van de economische en sociale kringen. Daaruit moeten alle consequenties worden getrokken. Zo moet bij de keuze van vervoermiddelen en de aanleg van verbindingswegen rekening worden gehouden met de eis van duurzame ontwikkeling. Er mag niet langer van uitgegaan worden dat de toegankelijkheid en ontsluiting van een regio alleen kunnen worden bevorderd door overal wegen aan te leggen. Het vervoer per spoor en over het water, vooral van goederen, moet zoveel mogelijk worden bevorderd. Anderzijds kan het feit dat bepaalde Europese regio's de kant van het massatoerisme op worden gedwongen, en in verband hiermee worden verplicht om dure infrastructuur aan te leggen die slechts gedurende een korte periode van het jaar wordt gebruikt, ongenoegen doen ontstaan onder de bevolking. Voordat hiermee wordt verder gegaan, moet nauwkeuriger worden onderzocht hoe het toerisme in het plaatselijk leven zal worden geïntegreerd en wat de gevolgen zullen zijn voor het milieu.

3.4.6. Het is van belang de prioriteiten en werkwijze van de Europese Unie op het vlak van de kenniseconomie te evalueren. Volgens het tweede cohesieverslag komt 50% van de welvaart in de Europese Unie op 14% van het grondgebied tot stand en wordt op ditzelfde grondgebied $\frac{3}{4}$ van het budget voor onderzoek en ontwikkeling uitgegeven. Eén van de doelstellingen van het cohesiebeleid zou kunnen zijn de verspreiding van nieuwe technologieën te vergemakkelijken om de minst begunstigde regio's meer kansen te bieden op aansluiting bij de kenniseconomie. In een regio als Andalusië zijn de sociale partners het erover eens dat eerst en vooral, en met vereende krachten, moet worden geprobeerd te voorkomen dat de regio

achterop raakt bij het gebruik van informatietechnologieën en dat de geschiedenis zich herhaalt — toen het industriële tijdperk zijn intrede maakte, miste de regio immers de boot.

3.4.7. Onderwijs en opleiding staan centraal in de kenniseconomie. Het onderscheid tussen beroepsopleiding, die in aanmerking komt voor het Europees Sociaal Fonds, en onderwijs, dat niet in aanmerking komt, is achterhaald nu de Europese Unie terecht pleit voor levenslang leren. Dit is met name een prangende kwestie in de kandidaat-lidstaten, waar de behoefte aan omschakeling en aanpassing van de kwalificaties van het personeel buitengewoon dringend is. Tegenwoordig zijn het vaak de universiteiten, en niet langer de natuurlijke hulpbronnen, waar bedrijven op af komen! Het is niet ondenkbaar dat onderwijs en opleiding, in het kader van een nieuw cohesiebeleid, aan de basis zullen liggen van een opwaartse spiraal van welvaart.

3.5. De behoefte aan nieuwe methoden

3.5.1. Het feit dat het cohesiebeleid over zeer veel instrumenten beschikt (EOGFL/ESF/EFRO, cohesiefonds) werkt overlapping in de hand. Dezelfde fout lijkt gemaakt te zijn in de kandidaat-lidstaten, waar de wildgroei aan hulpmiddelen als Ispa, Sapard, Phare, om nog maar niet te spreken over Tempus, Leonardo enz., verwarring veroorzaakt en een bevolking die grotendeels onbekend is met de Europese procedures in het duister doet tasten. Deze baaierd van instrumenten heeft ook tot gevolg dat lokale initiatiefnemers deelprojecten gaan ontwikkelen die zijn afgestemd op de Europese procedures, in plaats van hun behoeften in een ruimer verband te zien en totaalprojecten op te zetten die meerdere sectoren omvatten. Om de maatregelen van de Unie eenvoudiger, begrijpelijker en samenhangender te maken zouden de verschillende onderdelen van het Europese structuurbeleid moeten worden samengevoegd tot één enkel instrument, dat flexibel genoeg is om aan de plaatselijke behoeften en prioriteiten te voldoen.

3.5.2. De Europese procedures zijn in de loop der jaren zo ingewikkeld geworden dat men door het woud van regels het bos niet meer ziet, met alle gevolgen van dien voor de begrijpelijkheid en toegankelijkheid ervan. Hetzelfde valt te constateren in de kandidaat-lidstaten t.a.v. de pretoetredingsinstrumenten.

3.5.3. Het is dus de hoogste tijd dat de procedures radicaal worden gewijzigd en vereenvoudigd. Ook moet meer praktische ondersteuning worden geboden aan de nationale en lokale overheden van de kandidaat-lidstaten alsook aan de economische en sociale kringen, die een fundamentele rol moeten spelen bij de tenuitvoerlegging van de programma's.

3.5.4. Ook op het vlak van doorzichtigheid zijn ingrijpende wijzigingen geboden. Zo zou elke Europese maatregel vergezeld moeten gaan van permanente voorlichtingsacties.

4. Naar een grondige herziening van de beginselen en algemene voorwaarden van het cohesiebeleid

4.1. Nieuwe beginselen

4.1.1. De toetreding tot de Unie van landen die zich in een volkomen andere situatie bevinden, en de overgang op een kenniseconomie zijn factoren die een grondige herziening vereisen van een beleid dat zijn succes heeft bewezen maar dat ook zwakke plekken vertoont.

4.1.2. Het Comité herhaalt dat het de beginselen van een Europees cohesiebeleid steunt, dat niet alleen uiting geeft aan de solidariteitsgedachte, maar ook een praktische manier is om de concurrentiepositie te verbeteren, wat niet kan worden bereikt met landen en groepen in de samenleving die aan de zijlijn blijven staan. Dit beleid moet tevens de verschillen tussen de regio's en tussen de verschillende groepen in de samenleving trachten te verkleinen. Het heeft echter geenszins tot doel de verschillen tussen de regio's uit te vlakken, maar moet de minst begunstigde regio's en bevolkingsgroepen (op het vlak van infrastructuur, onderwijs, maatschappelijke organisaties) troeven in hand geven waarmee zij hun tekortkomingen kunnen overwinnen en hun achterstand kunnen inhalen.

4.1.3. Het cohesiebeleid moet niet alleen een pakket maatregelen omvatten maar ook uiting geven aan een bepaalde mentaliteit. De maatregelen moeten uiteraard in volgorde van belang worden gerangschikt en financiële hulp alleen is niet voldoende. Structuurhervormingen, betrokkenheid van de particuliere sector en verenigingen, overdracht van *know how* en verspreiding van beste praktijken moeten in dit opzicht een prominentere plaats krijgen. De financiële middelen van de Unie moeten vooral worden ingezet om de belangrijkste prioriteiten op het vlak van de ernstigste tekortkomingen ten uitvoer te leggen, partnerschappen op te zetten en samenwerkingsverbanden tot stand te brengen, ervaringen uit te wisselen en beste praktijken te verspreiden.

4.1.4. Voor de tenuitvoerlegging van de belangrijkste prioriteiten moet het geld uit Europese bron een aanvulling vormen op de nationale en lokale middelen, en moet meer systematisch een beroep worden gedaan op particuliere middelen. De steun moet in principe worden afgebouwd om passiviteit te voorkomen en het gevaar dat de steunverlening een permanent karakter zou krijgen, te ondervangen. Elke euro die door de

overheid wordt uitgegeven moet een katalysatoreffect hebben. Subsidiëring van ondernemingen, bron van concurrentievervalsing, moet worden verboden; ondersteuning van het MKB en van startende ondernemingen moet worden gestimuleerd en de toegang tot de financiële markten moet worden bevorderd. Het principe van additionaliteit van de middelen (EU, lidstaten, regio's, lokale en particuliere actoren) is van fundamenteel belang om het bestaande potentieel te benutten en partnerschap te bevorderen. Er moet echter op worden toegezien dat de procedures niet te complex worden en de zichtbaarheid van de EU-steun er niet onder lijdt.

4.1.5. Nader onderzoek naar de nieuwe behoeften en nieuwe prioriteiten zou er ook toe moeten leiden dat met name in het geval van de huidige lidstaten, andere criteria dan het BBP per inwoner in overweging genomen moeten worden om te bepalen of een land of regio in aanmerking komt voor steun uit het Cohesiefonds, zoals verafgelegen of „perifere” ligging, slechte toegankelijkheid, gebrekkig onderwijs, slecht ondernemingsklimaat, de capaciteit en het potentieel van diensten van algemeen belang, de rol van maatschappelijke organisaties en hun vermogen om plaatselijke ontwikkeling te stimuleren, het partnerschap tussen de publieke en private sector, en de ontbrekende kennis op het vlak van het beheer van coöperaties, verenigingen e.d.

4.2. Nieuwe uitvoeringsvoorschriften

4.2.1. De voorlichting en participatie van het maatschappelijk middenveld zijn tot dusver veel te beperkt gebleven. De tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid moet volkomen doorzichtig zijn en de „achterkamertjespolitiek” uit het verleden moet de rug worden toegekeerd. Het Comité pleit voor structurele voorlichtingsacties door middel van sensibiliseringsbijeenkomsten, brochures, informatie op het web en in de media. Elk programma moet voortaan gepaard gaan met een plaatselijke voorlichtingsactie, die door de lokale maatschappelijke organisaties wordt georganiseerd.

4.2.2. Voorafgaand aan elk Europees programma moeten, samen met de sociaal-economische actoren, de regionale behoeften in kaart worden gebracht; eventueel moet met regionale proefprojecten worden gewerkt, die door de EU worden ondersteund en als *conditio sine qua non* voor elke communautaire actie moeten gelden.

4.2.3. De sociaal-economische actoren van het maatschappelijk middenveld moeten, uit hoofde van hun representatieve en legitieme karakter, samen met de plaatselijke verkozenen ten volle en zonder beperkingen worden betrokken bij het formuleren, uitvoeren en evalueren van de maatregelen. Het Comité is derhalve voorstander van het toekennen van algemene subsidies aan plaatselijke organisaties, die hiermee kleine projecten kunnen opzetten die vaak beter op de behoeften zijn afgestemd.

4.2.4. De uitwisseling van ervaringen en samenwerking tussen de regio's gebeurt nog steeds te veel achter gesloten deuren en zonder werkelijk significant resultaat. Het is derhalve betreurenswaardig dat de regio's met een ontwikkelingsachterstand niet méér kunnen profiteren van de positieve ervaringen van andere Europese regio's. Er is dus dringend behoefte aan meer van dit soort uitwisselingen. Dit kan door bijvoorbeeld een speciaal instrument in het leven te roepen waaraan zowel de plaatselijke overheden als de sociale en economische kringen rechtstreeks bij zijn betrokken.

4.2.5. Het Comité vindt dat de EU-actie ter plaatse goed zichtbaar moet zijn. Er moeten niet alleen systematisch voorlichtingscampagnes worden gevoerd, maar de Europese Commissie moet ook in het begunstigde land vertegenwoordigd zijn, bijvoorbeeld door onafhankelijke agentschappen of maatschappelijke organisaties waaraan een deel van de EU-verantwoordelijkheid is overgedragen.

4.2.6. Evaluatie van de maatregelen is van fundamenteel belang voor de toekomst van het cohesiebeleid en de acceptatie ervan door de burgers die niet tot de begunstigden behoren. Bij een goede evaluatie mag niet alleen worden gekeken naar de rechtmatigheid van de acties of de financiële aspecten ervan. Vooral het wezenlijke effect van de acties, zowel ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen als de sociaal-economische gevolgen ervan, moet worden beoordeeld. Ook moet worden gekeken naar het algemene effect van het cohesiebeleid op een bepaald gebied of een bepaalde bevolkingsgroep. Een goede evaluatie staat of valt bij een actieve deelname van de sociaal-economische actoren die de betrokkenen vertegenwoordigen. Het Comité hoopt dat, met het oog op de evaluatie, systematisch bijeenkomsten in de regio's zullen worden georganiseerd waarbij de lokale organisaties rechtstreeks en onbeperkt het woord mogen nemen, op grond van een vooraf, in overleg met diezelfde lokale organisaties opgestelde vragenlijst. Het Comité zou hierbij betrokken kunnen zijn zoals het ook bij de hoorzittingen van Sevilla en Presov betrokken was.

5. Naar nieuwe prioriteiten en nieuwe modaliteiten voor de tenuitvoerlegging van het communautair cohesiebeleid

5.1. Nieuwe prioriteiten

De ontwikkeling van het bestaande potentieel voor goed governance, onderwijs in het algemeen en basisinfrastructuur zijn de drie grote prioriteiten van een nieuw cohesiebeleid.

5.1.1. Ontwikkeling van het potentieel voor een betere governance. De ontwikkeling van het bestaande potentieel voor goed governance, alsook steun bij de opbouw van een goed georganiseerd maatschappelijk middenveld lijken voor de kandidaat-lidstaten de nieuwe fundamentele prioriteiten te zijn. Voorlopig kan de Europese Commissie, via een speciaal orgaan, direct te hulp schieten op dit vlak. In de begunstigde regio's moet worden getracht het gebruik van nieuwe technologieën door de overheid te stimuleren met als doel het overheidsbeleid begrijpelijker en doorzichtiger te maken voor zowel het bedrijfsleven en de sociaal-economische actoren als de burgers in het algemeen. Voorts is steun aan de plaatselijke sociaal-economische organisaties geboden, niet alleen bij hun normale werkzaamheden maar ook bij het ontwikkelen van hun rol als adviesorgaan of bij het opzetten van diensten van algemeen belang voor hun leden. Het zou een goede zaak zijn om „jumelage“-projecten op te zetten die erop gericht zijn de directe samenwerking tussen regio's op deze terreinen te stimuleren.

5.1.2. Uitbreiding van de bestaande capaciteiten op het gebied van onderwijs, opleiding en onderzoek. In overeenstemming met de belangrijkste prioriteiten van de Unie, met name de conclusies van de Europese Raad van Lissabon, zou de bevordering van het algemeen concurrentievermogen van de economie door de invoering van technologieën als leidraad moeten dienen voor de periode 2000-2010. Daarom zou een substantieel deel van de cohesiemaatregelen bij voorkeur gericht moeten zijn op de basisvorming. In het kader van meerjarenrichtsnoeren zou de Europese Unie bijvoorbeeld kunnen vaststellen dat minimaal 25 % van de steun moet worden uitgetrokken voor het onderwijs, alsook voor opleidings- en onderzoeksprojecten. Onderwijs en opleiding moeten hier in zeer ruime zin worden opgevat, zodat alle sensibiliseringscampagnes rond informatietechnologie in zowel bedrijven, met name kleine bedrijven, als bij het grote publiek hieronder vallen.

5.1.2.1. Door de onderwijsmogelijkheden uit te breiden, zowel het basisonderwijs als de permanente beroepsopleiding, kan de Unie de strijd aanbinden met de oorzaken van sociale uitsluiting. In dit opzicht kan de verspreiding van positieve ervaringen in de Unie een toegevoegde communautaire waarde hebben. In sommige kandidaat-lidstaten speelt de kwestie van etnische minderheden, die vaak buiten de maatschappij zijn geplaatst, geen werk hebben en geen onderwijs kunnen genieten. De Europese Unie zou in plaats van subsidies toe te kennen, die zelden echt doeltreffend zijn, kunnen wijzen op de positieve ervaringen met de integratie van minderheden in een samenleving.

5.1.2.2. In sommige kandidaat-lidstaten is het lot van etnische minderheden, die vaak buiten de maatschappij zijn geplaatst, geen werk hebben en geen onderwijs kunnen genieten, zoals de Roma, een constante bron van zorg. Nuttiger dan het toekennen van subsidies, die zelden echt doeltreffend zijn, is het overdragen van kennis en de verspreiding van goede praktijken met behulp van methoden die hun diensten hebben bewezen.

5.1.3. Versterking van de basisinfrastructuur, rekening houdend met duurzame ontwikkeling. De derde grote prioriteit

betreft de basisinfrastructuur in ruime zin: communicatiekanalen, telecommunicatienetwerken, met name om de toegang tot nieuwe technologieën te vergemakkelijken, instrumenten om de voorzieningen voor onderwijs, opleiding, onderzoek en verspreiding van innovatie te verbeteren, maatregelen om het milieu te beschermen. Bij alle keuzes op het gebied van ontwikkeling, met name waar het communicatiekanalen betreft, moet worden uitgegaan van duurzame ontwikkeling.

5.2. *Nieuwe methoden: doorzichtigheid, participatie, moderne aanpak, samenhang*

5.2.1. Door te streven naar meer doorzichtigheid, waarbij de burgers systematisch worden geïnformeerd over de gemaakte keuzes, alsook door de meest representatieve sociaal-economische organisaties systematisch een stem in het kapittel te geven zal het effect en de doeltreffendheid van het cohesiebeleid onherroepelijk verbeteren. Het Comité is voorstander van het opzetten van regionale proefprojecten, waarbij met name de plaatselijke verkozenen en de sociaal-economische kringen worden betrokken.

5.2.2. Meerjarenprogramma's, een concept dat zijn beste tijd gehad lijkt te hebben, zouden kunnen worden vervangen door moderne en flexibele beheersmethoden, zoals algemene subsidies voor sociaal-economische organisaties, nieuwe financiële technieken en partnerschap tussen de publieke en private sector. Een gedetailleerde, soms al te minutieuze programmering zou dan plaats maken voor afspraken op hoofdlijnen.

5.2.3. Samenhang in het Gemeenschapsbeleid dringt zich op naarmate de Unie nieuwe, en na elke Europese Top weer méér, prioriteiten krijgt: concurrentiekracht, sociale cohesie, duurzame ontwikkeling en werkgelegenheid. Behalve één enkel fonds moet er een nieuwe werkwijze worden ingevoerd die soepel genoeg is om de prioriteiten van de cohesieprogramma's en de horizontale prioriteiten van de Unie te stroomlijnen. Doel hiervan is een zogeheten „bottom up“-methode te stimuleren: opzetten van lokale projecten vanaf de basis, consensus tussen de betrokkenen bij regionale proefprojecten, het maken van afspraken over doelstellingen waarbij de verschillende partners zijn betrokken (EU, lidstaten, regio's, maatschappelijk middenveld, particuliere investeerders en financiële tussenpersonen), soepel beheer van de steunverlening.

5.2.4. Het begrip additionaliteit kan hier ruim worden opgevat, door het systeem van kruisfinanciering te veralgemenen, zodat de EU het ene en de lidstaat het andere initiatief steunt. Een strikt doorgevoerde additionaliteit bij ieder project zou de zaken complex maken en de zichtbaarheid allerminst ten goede komen.

5.2.5. Als de interne markt met 400 tot 500 miljoen consumenten eenmaal een feit is, is de kans groot dat bedrijven

in een aantal van de 25 of 27 landen hun bedrijfsstrategie moeten aanpassen. In dit opzicht zou het wenselijk zijn als er een referentiedocument beschikbaar zou zijn — naar het voorbeeld van het verslag-Schioppa in 1986 — dat een beeld schetst van de economische en sociale situatie op middellange termijn in de regio's en lidstaten na de uitbreiding. Hiermee zouden de huidige en toekomstige regio's van de Unie hun ambities beter kunnen vaststellen; bovendien zou het als uitgangspunt kunnen dienen voor de beslissingen in het kader van het toekomstig Pakket 2007.

5.2.6. Aangezien het rechtstreeks beheer van Europese programma's door de Commissie thans niet mogelijk is en het riskant is om de verantwoordelijkheid bij de lidstaten alleen te leggen, moet worden gedacht aan de oprichting van uitvoeringsinstanties met een tijdelijke opdracht, met name in de kandidaat-lidstaten. Zij zouden zich o.m. kunnen bezighouden met het toetsen van beste praktijken en beste prestaties, en het bevorderen van de verspreiding ervan. In ieder geval zou de EU-actie beter zichtbaar en beter herkenbaar moeten zijn voor de burger. In dit verband zou het ook beter zijn om de vertegenwoordigers van de EU en van de lokale overheden onder hun eigen naam te laten opereren, in plaats van borden neer te zetten met doorgaans onbegrijpelijke symbolen en afkortingen van Europese fondsen; dat is de beste manier om de zichtbaarheid te vergroten.

5.2.7. De Europese burgers zijn steeds meer — en terecht — op hun hoede ten aanzien van het gebruik van Europese publieke middelen en zullen niet accepteren dat zij worden verkwaad. Dat geldt ook voor het imago van de Europese Unie en de geloofwaardigheid van het uitbreidingsproces. Er moet vergelijkend kwaliteitsonderzoek worden verricht en de beheerscontrole op de EU moet nodig worden aangescherpt. De situatie van de overheidsfinanciën is in bepaalde kandidaat-lidstaten zeer zorgwekkend⁽¹⁾. De Europese steunverlening moet volkomen doorzichtig zijn en voorgesteld wordt om een onafhankelijke instantie, die samenwerkt met de economische en sociale actoren in elke cohesieregio, permanent toezicht te laten uitoefenen op „het solide beheer van de overheidsfinanciën”. Mocht het mis gaan, dan is tijdelijke opschorting van de programma's of invoering van direct beheer de beste oplossing.

5.3. *Eén enkel structuurfonds*

5.3.1. De Europese Commissie lijkt ervan uit te gaan dat de schok van de uitbreiding in de periode 2004-2006 kan worden

opgevangen en dat de steunverlening aan de regio's van de huidige lidstaten waar het BBP per inwoner minder dan 75 % van het communautair gemiddelde bedraagt, gewoon kan blijven doorgaan. Ofschoon na 2006 voorrang moet worden gegeven aan de regio's met een ontwikkelingsachterstand in de toekomstige nieuwe lidstaten, moet worden voorkomen dat bepaalde regio's die momenteel steun ontvangen en waar het reële ontwikkelingspeil marginaal is gestegen, niet opeens, zonder overgangperiode, financiële hulp wordt ontzegd.

5.3.2. Het Comité vindt het onacceptabel dat de toekomst van het cohesiebeleid louter vanuit financieel oogpunt wordt bekeken. Het pleit daarom voor het uittrekken van voldoende middelen om een ambitieus cohesiebeleid te voeren dat de uitdaging van de uitbreiding tegemoet treedt, de nieuwe regio's in staat stelt de omschakeling van hun industriële en landbouwsector tot een goed eind te brengen, de overgang op een kenniseconomie waarborgt, een evenwichtige verdeling van de bedrijvigheid over het Europese grondgebied waarborgt en de bestaande verschillen in het Europa van de 15 helpt verkleinen. Het Comité is echter geen voorstander van een soort „vlucht naar voren”, die tot een ongebreidelde stijging van de uitgaven leidt zonder overtuigend resultaat op te leveren.

5.3.3. Een nieuw, doorzichtig, samenhangend en vereenvoudigd cohesiebeleid moet ook méér kunnen doen met een budget waarin als gevolg van de sombere economische vooruitzichten geen rek meer zit.

5.3.4. *Naar één enkel fonds*

5.3.4.1. In het streven naar vereenvoudiging en integratie pleit het Comité voor de invoering van één enkel fonds. Het bestaan van verschillende instrumenten voor het cohesiebeleid komt de zichtbaarheid van de EU-actie allerm minst ten goede. Ook gebrek aan samenhang kan hiervan het gevolg zijn. Het Comité is daarom voorstander van één enkel fonds voor landen en regio's met een ontwikkelingsachterstand. Dit fonds kan worden aangevuld met een instrument waarvan alle actoren, m.i.v. de sociaal-economische organisaties, in de hele EU gebruik kunnen maken en dat tot doel heeft het opzetten van partnerschappen en samenwerkingsverbanden en de verspreiding van beste praktijken te bevorderen. Voor andere beleidslijnen, zoals de bestrijding van sociale uitsluiting, de ontwikkeling van trans-Europese netwerken of de aanpak van bijvoorbeeld structurele achterstanden als gevolg van natuurlijke omstandigheden, kunnen dan weer andere instrumenten worden ingezet.

(1) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité „Bestrijding van belastingfraude op de interne markt”, PB C 268 van 19.9.2000, en adviezen t.a.v. het gemengd raadgevend comité EU/Bulgarije en het gemengd raadgevend comité EU/Slowakije.

5.3.4.2. Voorgesteld wordt dit ene fonds ook op een meerjarengrondslag te baseren, wat de stabiliteit van de ontwikkelingsprojecten ten goede komt. De ervaring heeft echter uitgewezen dat het systeem van 'budgetten' voor elk land het nadeel heeft dat de situatie voor een aantal jaren wordt vastgelegd zonder rekening te houden met de politieke, economische en sociale ontwikkelingen en dat de indruk ontstaat dat het om bedragen gaat waar men sowieso recht op heeft. Het Comité verzoekt derhalve na te gaan of de middelen van dit fonds op een andere manier kunnen worden verdeeld, waarbij voor elk land voor meerdere jaren richtbedragen worden vastgesteld maar geen recht op uitbetaling ervan bestaat. Elk jaar zou het budget dan kunnen worden aangepast en, voor zover de financiële armsgang aanwezig is, kunnen worden aangevuld. De middelen kunnen worden toegewezen naar gelang van de projecten die door de regio's of actoren zijn voorgesteld en de vraag of zij aan de beoogde doelstellingen voldoen. Bij het maken van afspraken over prioritaire doelstellingen moet ook rekening worden gehouden met nationale en lokale publieke middelen, alsook met private investeringen en terugvorderbare steun; daarbij moet de beoogde actie als uitgangspunt worden genomen en moet rekening worden gehouden met de reikwijdte van de publieke middelen en het algemene ontwikkelingspeil van het betreffende land.

Brussel, 17 juli 2002.

5.3.4.3. Eén van de mogelijkheden die volgens het Comité het overwegen waard zijn, is dat er een minimumniveau wordt vastgesteld voor het totale meerjarenbudget van het fonds en dat de eventuele overgebleven extra's, die het tekort van bepaalde kwaliteitsprogramma's of betalingsachterstanden moesten compenseren, worden gebruikt voor het opbouwen van een reserve die in economisch zwaardere tijden (waarbij extra hulp geboden is) of bij toekomstige uitbreidingen kan worden ingezet. Deze mogelijkheid past in het streven naar verregaande hervorming van het stelsel van de eigen middelen van de Unie, waarbij de burger meer inzicht krijgt in het financiële reilen en zeilen en het Europees Parlement mede verantwoordelijk wordt voor de ontvangsten.

5.3.5. Dit fonds kan worden aangevuld met een voorziening waarop alle actoren, m.i.v. de sociaal-economische organisaties, in de hele EU een beroep kunnen doen en die tot doel heeft het opzetten van partnerschappen en samenwerkingsverbanden en de verspreiding van beste praktijken te bevorderen.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Vennootschapsbelasting”

(2002/C 241/14)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 januari 2002 besloten, overeenkomstig artikel 23 van zijn reglement van orde, een advies uit te brengen over de „Vennootschapsbelasting”.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang” die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Malosse en co-rapporteur mevrouw Sánchez Miguel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie heeft op 23 oktober 2001 de volgende mededeling aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité gepresenteerd: „Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen: een strategie voor het verschaffen van een geconsolideerde heffingsgrondslag aan ondernemingen voor de vennootschapsbelasting op hun activiteiten in de gehele EU”.

1.2. In het document beschrijft zij wat er volgens haar dient te gebeuren en wat in de komende jaren haalbaar is op het gebied van de heffing van vennootschapsbelasting (Vpb) in de EU om deze aan te passen aan het nieuwe economische milieu en om een efficiëntere interne markt zonder fiscale belemmeringen tot stand te brengen. De opbrengst van de Vpb binnen de Unie is goed voor 3,2 % van het BBP.

1.3. De Commissie is ervan overtuigd dat de Vpb-stelsels van de lidstaten geen gelijke tred hebben weten te houden met ontwikkelingen als mondialisering, economische integratie via de interne markt en de EMU. Een nieuwe aanpak lijkt er haar daarom onontbeerlijk voor het fiscaal welzijn van de economische actoren.

1.4. Zij baseert de nieuwe aanpak op de resultaten van een diepgaande studie van zowel economische als juridische aard. Dankzij deze studie kreeg zij een overzicht van de belastingdruk waarmee de ondernemingen in de lidstaten te maken hebben en kon zij een aantal gebieden in kaart brengen waarop de Vpb-stelsels een belemmering vormen voor grensoverschrijdende economische activiteiten op de interne markt en daarmee afbreuk doen aan het internationale concurrentievermogen van de Europese bedrijven.

1.5. Alvorens gedetailleerd op de mededeling in te gaan, dient op het belang van onderhavig Commissie-initiatief te

worden gewezen: het is het eerste vergaande initiatief sinds de conclusies van het Comité Ruding (1992). Het meest innovatieve element van de mededeling is waarschijnlijk het voorstel voor een geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting.

1.6. Dit initiatiefadvies vormt de bijdrage van het Comité tot de door de Commissie in haar mededeling opgestarte discussie. In het advies wordt echter tevens ingegaan op alle factoren die resulteren in ernstige mededingingsdistorsies op de interne markt: sociale lasten, kapitaal- en arbeidskosten, algemene economische randvoorwaarden, niveau van infrastructuur en openbare diensten, alsook opleiding en kwalificaties van personeel. Beseft dient te worden dat het fiscale aspect doorslaggevend kan zijn bij de lokalisering van investeringen, maar dat dit aspect niet de enige factor vormt.

2. Conclusies van de studie van de commissie

Zoals opgemerkt, bevat deze studie in de eerste plaats een groot aantal indicatoren voor de belastingdruk waarmee de bedrijven in de respectieve lidstaten worden geconfronteerd.

2.1. Om een vergelijking te kunnen maken moeten volgens de Commissie niet de nominale maar de effectieve belastingtarieven worden bestudeerd, d.w.z. de feitelijk door ondernemingen over een bepaalde transactie betaalde belasting.

2.2. De Commissie constateert dat het fiscale aspect slechts één van de overwegingen bij investerings- en financieringsbesluiten vormt, maar voegt daaraan toe dat de significante verschillen tussen de effectieve nationale tarieven tot een uitvoerige analyse nopen. Deze verschillen, die tot 30 % kunnen oplopen, betreffen de effectieve nationale Vpb-tarieven en zijn vooral te wijten aan dispariteiten tussen de nationale wettelijke tarieven en in mindere mate aan verschillen in de heffingsgrondslag.

2.3. Ondanks uiteenlopende grondslagen vormen de tarieven volgens de Commissie een goede indicator voor de globale belastingdruk. Zij blijft er echter van overtuigd dat de lidstaten voorlopig bevoegd moeten blijven voor de vaststelling van de Vpb-tarieven.

2.4. In een volgend deel van de studie worden een aantal fiscale obstakels voor grenseconomische activiteiten op de interne markt in kaart gebracht. De coëxistentie van 15 verschillende fiscale regelingen voor de vaststelling van de heffingsgrondslag genereert niet alleen nalevingskosten, maar veroorzaakt ook talloze problemen bij de fiscale behandeling van verrekenprijzen bij intragroeptransacties en verhoogt het risico van dubbele heffing.

In dit verband worden in de studie van de Commissie een aantal nadelige consequenties van genoemde coëxistentie naar voren gebracht:

2.4.1. ondernemingen zijn verplicht hun winst toe te wijzen aan elk rechtsgebied op een objectieve grondslag door het voeren van een afzonderlijke boekhouding, dwz. per transactie;

2.4.2. lidstaten zijn terughoudend bij het verrekenen van belastingaftrek voor verliezen die zijn opgelopen door gelieerde vennootschappen waarvan de winst buiten het toepassingsgebied van hun fiscale soevereiniteit valt;

2.4.3. grensoverschrijdende reorganisaties (...) hebben de neiging te leiden tot vermogenswinstbelasting en andere heffingen;

2.4.4. als gevolg van strijdige rechten ten aanzien van belastingheffing kan dubbele belastingheffing plaatsvinden.

2.5. Afgezien van deze moeilijkheden, heeft iedere lidstaat eigen regelingen, eigen regels voor het innen van belastingen en eigen bepalingen inzake bezwaar en controle. Op die manier blijkt de fiscale praktijk veel onoverzichtelijker dan de basisteksten.

3. De door de Commissie voorgestelde strategie

De strategie van de Commissie om de Vpb-problemen te elimineren bestaat uit twee etappes.

3.1. In de eerste plaats stelt zij „gerichte maatregelen” voor met betrekking tot kwesties als de uitbreiding van het werkingsgebied van de richtlijnen inzake dividenden en fusies, grensoverschrijdende verliescompensatie, verrekenprijzen en verdragen betreffende dubbele heffing.

3.2. Maar in de tweede plaats is de Commissie ervan overtuigd dat op langere termijn bedrijven moeten kunnen worden aangeslagen op basis van een geconsolideerde Vpb-grondslag die al hun activiteiten binnen de Unie bestrijkt. Op die manier kunnen zij ontsnappen aan de kostbare gevolgen van de vruchteloze coëxistentie van 15 verschillende belastingstelsels.

4. De eerste etappe: gerichte maatregelen op korte termijn

De Commissie is van mening dat „sommige gerichte maatregelen (...) tegelijkertijd voorbereidende stappen voor een alomvattende aanpak (kunnen) vormen”, en dat er op korte termijn prioriteit moet worden verleend aan het beter toepassen van de bestaande regels.

4.1. De tenuitvoerlegging van de uitspraken van het Hof van Justitie vergemakkelijken

De Commissie zal een aantal richtsnoeren inzake de belangrijke arresten van het Hof formuleren ten behoeve van tenuitvoerlegging ervan overeenkomstig het Verdrag en het secundaire recht. In 2001 heeft zij ter zake reeds een vergadercyclus met de lidstaten opgestart en zij stelt voor het overleg op te voeren.

4.2. De „moeder-dochterrichtlijn” en de „fusierichtlijn”

Grensoverschrijdende winstoverboekingen en herstructureeringsoperaties worden vaak extra belast. Niet alle problemen dienaangaande kunnen worden opgelost met de „moeder-dochterrichtlijn” en de „fusierichtlijn” (90/435/EEG en 90/434/EEG).

4.2.1. De Commissie zal wijzigingen betreffende deze richtlijnen voorstellen en die vergezeld doen gaan van gedetailleerde richtsnoeren voor de inwerkingtreding en de toepassing ervan.

4.2.2. Zij had reeds in 1993 voorstellen tot wijziging van deze regelingen gedaan (om het werkingsgebied ervan uit te breiden tot alle soorten Vpb-plichtige bedrijven), maar zij stelt zich momenteel op het standpunt dat het werkingsgebied van deze regelingen nog verder moet worden opgerekt en wel tot meer soorten belastingen en transacties. Zij denkt daarbij met name aan ondernemingen die voor het Statuut voor de Europese vennootschap („Societas Europea”, SE) zullen opteren.

4.2.3. De mogelijkheden voor grensoverschrijdende verliescompensatie blijven zeer beperkt. Vaak worden concerns in

lidstaat A aangeslagen over aldaar behaalde winsten, terwijl zij in andere lidstaten geleden verliezen niet kunnen aftrekken.

4.2.4. De Commissie had in 1990 voorgesteld, het bedrijven toe te staan om door hun vaste vestigingen en dochtermaatschappijen in ander lidstaten geleden verliezen af te trekken. Dit was voor de lidstaten onaanvaardbaar en de Commissie zal dit richtlijnvoorstel intrekken.

4.2.5. Toch wil zij proberen, de terughoudendheid van de lidstaten ten aanzien van ieder EG-initiatief op dit gebied weg te nemen. Daarom stelt zij voor om in 2002 een serie technische voorbereidingsvergaderingen met de lidstaten te organiseren ten einde een nieuw verbeterd voorstel te formuleren, dat eventueel ook een ruimer werkingsgebied zal hebben. Voorts wil zij een verslag uitbrengen over haar wetgevingsdoelstellingen tot en met 2003.

4.3. Verrekenprijzen

Verrekenprijzen vormen in internationaal verband één van de grootste strijdpunten tussen bedrijven en belastingautoriteiten, of zelfs tussen deze laatste onderling.

4.3.1. De fiscale regels voor verrekenprijzen worden steeds belangrijker, omdat goederen- en dienstentransacties binnen één concern de laatste jaren een ongekend hoge vlucht hebben genomen en momenteel zelfs goed zijn voor de bijna helft van de wereldhandel. De fiscus kan multinationals en hun interne transacties slechts in zijn eigen land controleren en heeft dus nooit een integraal overzicht over een bepaalde operatie.

4.3.2. Het valt niet te ontkennen dat bij interne verrekening de prijzen niet altijd op marktniveau liggen. Voorts worden de ondernemingen in kwestie er vaak van verdacht, hun totale fiscale lasten te verlagen door winsten over te maken naar landen met de gunstigste fiscale regelingen. De fiscus accepteert deze prijzen dus niet, omdat deze zijns inziens lager liggen dan de prijzen die tussen onafhankelijke ondernemingen worden gehanteerd. Verder is het risico van dubbele heffing groot, omdat de lidstaten verschillende methodes volgen. Zo kan een prijs in de ene lidstaat als te hoog en in de andere lidstaat als te laag worden beschouwd. In beide gevallen geeft dit aanleiding tot correcties, maar de belastingautoriteiten zullen het er niet over eens worden wat nu de „juiste prijs” is.

4.3.3. Ondanks pogingen, van met name de OESO, om in dit verband tot faire beginselen te komen, is het risico van een geschil met de fiscus groot want uiteraard streeft deze in de eerste plaats naar zo hoog mogelijke belastingopbrengsten. Gevolg is dat er vaak dubbel wordt geheven.

4.3.4. Verder kunnen verdragen ter voorkoming van dubbele heffing op dit punt niet efficiënt worden toegepast en daarom bestaat er geen mogelijkheid om de nationale belastingautoriteiten op één lijn te krijgen. Deze hebben namelijk slechts gedeeltelijk zicht op een operatie.

4.3.5. Toch zal er op EU-niveau een oplossing moeten worden gevonden omdat de problemen op een interne markt alleen maar zullen toenemen.

4.3.6. De Commissie stelt voor om in de eerste helft van 2002 een permanent „Gezamenlijk Forum over verrekenprijzen” met de lidstaten op te richten. Daarmee streeft zij naar een betere coördinatie van de samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en het bedrijfsleven inzake de belasting over grensoverschrijdende intragroepstransacties. Voorts neigen de lidstaten er steeds vaker toe om bij verrekenprijzen steeds zwaardere eisen aan de in te dienen documenten te stellen. Het Forum zou een aantal kwesties kunnen onderzoeken waarvoor geen wetgeving nodig is, zoals voorafgaande prijsafspraken, documentatie-eisen en methoden voor het vaststellen van verrekenprijzen overeenkomstig de OESO-richtsnoeren.

4.4. *Het Arbitrageverdrag en de verdragen ter voorkoming van dubbele heffing*

Regelingen om dubbele heffing bij grensoverschrijdende transacties zo veel mogelijk te voorkomen, functioneren niet. Dit geldt zowel voor de bilaterale verdragen dienaangaande als het Verdrag ter afschaffing van dubbele belasting in geval van winstcorrecties tussen verbonden ondernemingen (het „Arbitrageverdrag”-90/436/EEG).

4.4.1. In 2003 wil de Commissie met een ontwerprichtlijn komen in verband met verlenging en verbetering van dit Verdrag en tevens wil zij het voor uitleg aan het Hof van Justitie voorleggen.

4.4.2. In 2004 wil zij een mededeling uitbrengen over de dubbele-heffingsverdragen. Daarin zal met name worden benadrukt dat een aantal bepalingen van bilaterale, tussen lidstaten op basis van het OESO-model gesloten verdragen meer op één lijn met de beginselen van het EG-verdrag moeten worden gebracht. Doelstelling is om op termijn tot een „EU-versie van het OESO-modelverdrag en uitleg” te komen die voldoet aan de specifieke eisen in verband met het EU-lidmaatschap, of zelfs één EU-modelverdrag op te stellen.

5. De tweede etappe: op lange termijn een geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting

Dit is het belangrijkste innovatieve element van de mededeling.

5.1. Weliswaar kan met de diverse bovengenoemde gerichte maatregelen een zekere vooruitgang worden geboekt met het opheffen van fiscale obstakels, maar de Commissie beseft dat het hoofdprobleem, de coëxistentie van 15 verschillende fiscale stelsels op de interne markt, blijft bestaan. Dit probleem moet dus aan de wortels worden aangepakt.

5.2. In de bij mededeling gevoegde studie wordt uitgebreid op deze problematiek ingegaan aan de hand van een simulatie van de effecten van harmonisatie van bepaalde onderdelen van de belastingstelsels.

5.3. De grootste impact kan worden verkregen door invoering van een uniform nominaal belastingtarief in de EU. De gevolgen daarvan zouden verder reiken dan welk ander scenario dan ook.

5.4. De Commissie denkt echter dat een geconsolideerde heffingsgrondslag voor de Vpb voor alle activiteiten van een onderneming binnen de Unie wellicht de weg is om efficiency, eenvoud en transparantie van de Vpb-stelsels te verhogen door met name de nalevingskosten te verlagen.

5.5. Invoering van deze grondslag zou het voor bedrijven met grensoverschrijdende en internationale activiteiten binnen de EU mogelijk moeten maken om:

- de winst van de gehele groep te berekenen volgens een uniforme regeling; en
- een geconsolideerde boekhouding voor belastingdoeleinden op te stellen, en zodoende mogelijke belastingeffecten van zuivere intraconcern-transacties uit te sluiten).

5.6. Daartoe zijn in de studie van de Commissie de volgende technisch denkbare methoden in kaart gebracht:

5.6.1. Heffing volgens de regels van de lidstaat waar het moederbedrijf is gevestigd: de geconsolideerde heffingsgrondslag wordt berekend overeenkomstig de fiscale regels van de lidstaat waar het moederbedrijf, d.w.z. het hoofdkantoor, is gevestigd.

5.6.2. Heffing op basis van een „gemeenschappelijke (geconsolideerde) belastingheffingsgrondslag”: de geconsolideerde heffingsgrondslag voor een multinational wordt in dat geval berekend overeenkomstig geheel nieuwe, geharmoniseerde regels die binnen de gehele Unie van toepassing zijn.

5.6.3. Een Europese vennootschapsbelasting: de belasting wordt in dat geval op Europees niveau geheven en de opbrengsten gaan geheel of gedeeltelijk naar de EU-begroting.

5.6.4. Verplichte harmonisatie van de bestaande heffingsgrondslagen: in tegenstelling tot hetgeen bij de vorige drie alternatieven het geval is, worden de nationale regels vervangen door een via harmonisatie vastgestelde geconsolideerde grondslag voor alle EU-ondernemingen.

5.7. De ontwikkelingen betreffende de Europese vennootschap (het Comité heeft in dit verband op 21 maart 2002 ⁽¹⁾ een initiatiefadvies uitgebracht) kunnen wellicht ook resulteren in een algemeen Vpb-stelsel en een geconsolideerde heffingsgrondslag voor alle intracommunautaire activiteiten van een onderneming.

5.8. In deze tweede etappe wil de Commissie een diepgaande discussie opstarten over de toekomstige Vpb in Europa. Zij heeft verschillende alternatieven aangedragen, en hoopt dat dienaangaande knopen zullen worden doorgehakt.

6. De toe te passen basisbeginselen

6.1. Het Comité is zonder meer te spreken over de ambities van de Commissie. Het is inderdaad haar taak om de voor de voortgang van het integratieproces benodigde voorstellen te doen.

6.2. De reikwijdte van haar voorstellen werpt evenwel vragen op. Deze zijn namelijk hoofdzakelijk gericht op het elimineren van fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten, terwijl uiteenlopende nationale belastingwetgeving het gehele bedrijfsleven, en met name het kleinbedrijf raakt. De negatieve uitwerking van gebrekkige transparantie en de te zeer uiteenlopende verschillen mogen niet worden onderschat: deze vormen een voedingsbodemp voor ernstige concurrentiedistorsies en fiscale dumping.

⁽¹⁾ PB C 125 van 27.5.2002, blz. 100 — „Een Europees statuut voor mkb's” (INT/109).

6.3. Ieder EG-initiatief op belastinggebied dient, zoals benadrukt in het rapport-Ruding, in de eerste plaats gericht te zijn op faire mededinging.

6.4. Gelijke behandeling van alle categorieën ondernemingen, waarbij met name aan het kleinbedrijf moet worden gedacht, dient hoofdprioriteit bij uitstek te zijn en als een rode draad door de gehele uitvoering van het Vpb-project te lopen.

6.5. Verder dienen onderhavige voorstellen in lijn te liggen met de belangrijkste EU-doelstellingen. Overeenkomstig de tijdens Cardiff en Luxemburg overeengekomen strategieën dienen de voorstellen dus te resulteren in een gunstig werkgelegenheidsklimaat en daarmee in fiscale neutraliteit betreffende de productiefactoren arbeid en kapitaal. Daarnaast moeten de voorstellen stroken met de competitiviteitsdoelstellingen van de top van Lissabon en dus fiscale regelgeving te stimuleren die gunstig is voor het opstarten en uitbouwen van een onderneming en dus voor de werkgelegenheid.

6.6. De belastingregels voor zowel grensoverschrijdende als nationale activiteiten dienen te worden vereenvoudigd. Daartoe is het wezenlijk dat wordt gestreefd naar transparantie van de Vpb-egelingen in de Unie.

6.7. Als uitgangspunt in dit verband dienen de oplossingen te worden genomen van de lidstaten waar diversiteit en nationale soevereiniteit worden gerespecteerd en geen afbreuk wordt gedaan aan faire mededinging en transparante tenuitvoerlegging. Het is de moeite waard om het Zwitserse voorbeeld nader te bestuderen, omdat dit land erin lijkt te zijn geslaagd om regionale en nationale bevoegdheden harmonieus te combineren.

6.8. Ook dienen fiscale regelingen nauw verweven te zijn met de harmonisering van de jaarrekeningen.

6.8.1. De voorschriften betreffende de jaarlijkse verslaglegging door de EU-ondernemingen zijn nog niet werkelijk geharmoniseerd. Weliswaar zijn de nationale wetgevingen ter zake via de Vierde en Zevende richtlijn inzake het

vennootschapsrecht nader tot elkaar gebracht, maar wijzigingen en specificiteiten naar gelang van het soort onderneming hebben geresulteerd in regels die niet te harmoniseren zijn.

6.8.2. Toepassing van de internationale normen voor jaarrekeningen (IAS) zou hier uitkomst kunnen bieden. Deze zijn overigens reeds in de EG-wetgeving opgenomen⁽¹⁾ voor ter beurze genoteerde ondernemingen en ondernemingen in het bank- en verzekeringsbedrijf. Probleem is echter dat deze normen ertoe strekken, de beleggers via de jaarrekening afdoende te informeren, terwijl in het kader van de vennootschapsbelasting jaarrekeningen nodig zijn waaruit de financiële toestand van een onderneming per fiscaal boekjaar valt af te leiden.

6.9. Het streven om de VPB-voorstellen af te stemmen op het Europees-vennootschapsstatuut verdient bijval. Het Comité heeft er zich in zijn initiatiefadvies⁽²⁾ voor uitgesproken dat dit statuut voor alle soorten ondernemingen toegankelijk dient te zijn.

6.10. Er dient vaart te worden gezet achter Europese Vpb-initiatieven met het oog op de komende uitbreiding met landen die over het algemeen belastingopbrengsten kennen die veel lager liggen dan het huidige gemiddelde. De uitbreiding zal de momenteel op de interne markt bestaande fiscale dispariteiten slechts accentueren, maar tegelijkertijd is het nuttig om een aantal gemeenschappelijke beginselen te formuleren voor landen die hun fiscale stelsel op volstrekt nieuwe uitgangspunten willen stelen.

7. Standpunten van het Comité

7.1. Het Comité is het met de Commissie eens om in een eerste fase vooral aandacht te schenken aan regelingen ter voorkoming van dubbele heffing en kan zich met name vinden in het voorstel om genoemd „Gezamenlijk Forum over verrekenprijzen” op te richten.

7.1.1. Die voorstellen zijn belangrijk voor het uitbannen van fiscale belemmeringen op de interne markt, maar bieden helaas geen soelaas voor eliminatie van de excessieve fiscale distorsies waardoor de interne markt nog steeds wordt geteisterd en die door de uitbreiding alleen maar zullen toenemen.

7.1.2. Het dringt er voorts op aan dat de gerichte maatregelen gedurende deze eerste fase onverwijld ten uitvoer worden gelegd.

⁽¹⁾ PB C 260 van 17.9.2001, blz. 68 — „Toepassingen van internationale standaarden voor jaarrekeningen” (INT/101).

⁽²⁾ PB C 125 van 27.5.2002, blz. 100 — „Een Europees statuut voor mkb's” (INT/109).

7.2. Wat de volgende fase betreft, schaart het Comité zich achter streven naar een interne markt zonder fiscale belemmeringen ⁽¹⁾. Dit is overigens slechts één van de manieren om gemeenschappelijke beginselen vast te stellen ten behoeve van een interne markt waarop het primaat van faire mededinging voorrang heeft. Deze beginselen dienen tevens ter begunstiging van vereenvoudiging, concurrentievermogen en nieuwe banen.

7.2.1. Alvorens voorwaarden voor faire concurrentie te creëren, is het onontbeerlijk om de belastingstelsels van de lidstaten transparant te maken. Het Comité is dan ook van opvatting dat de vierde door de Commissie voorgestelde optie (een geharmoniseerde heffingsgrondslag) de enige is waarmee deze doelstelling kan worden gerealiseerd. De overige drie opties (met uitzondering van de verplichte Europese Vpb) resulteren in twee verschillende vennootschapsbelastingstelsels, afhankelijk van de vraag of ondernemingen al dan niet om grensoverschrijdend actief zijn. Die opties leiden slechts tot een zekere fiscale bevoordeling of een belastingstelsel met twee snelheden, en zijn daarmee onaanvaardbaar.

7.2.2. Een geharmoniseerde heffingsgrondslag voor het gehele bedrijfsleven in de EU is verenigbaar met de fiscale soevereiniteit van lidstaten en regio's, omdat deze bevoegd blijven om het niveau ervan vast te stellen. De harmonisatie zal in meer transparantie resulteren en daarom kunnen de ondernemingen forse druk uitoefenen op de nationale autoriteiten, hetgeen momenteel vanwege de ondoorzichtig-

(¹) PB C 48 van 21.2.2002, blz. 73: „Fiscaal beleid in de Europese Unie — prioriteiten voor de komende jaren” (ECO/072) en PB C 149 van 21.6.2002, blz. 73 — „Fiscale concurrentie en de impact ervan op het concurrentievermogen van de ondernemingen” (ECO/067).

heid van de belastingstelsels niet het geval is. Verder is het wenselijk dat de nationale Vpb-stelsels op termijn daadwerkelijk worden samengebracht. Tijdens een tussenfase zouden bandbreedten of referentietarieven kunnen worden vastgesteld die met name tegemoetkomen aan de doelstellingen van de top van Lissabon om het concurrentievermogen van de Unie te stimuleren.

7.2.3. In haar analyse van een geharmoniseerde heffingsgrondslag zou de Commissie tevens moeten kijken naar de neutraliteit van de heffing met betrekking tot de productiefactoren. Vooral moet worden voorkomen dat de grondslag negatieve werkgelegenheidseffecten genereert.

7.2.4. Het zou een goede zaak zijn wanneer vennootschappen met Europese statuten met een geharmoniseerde grondslag zouden kunnen experimenteren. Daarbij is het wel zaak dat zij qua belastingdruk niet worden bevoorrecht ten opzichte van andere bedrijven. Om het Europees statuut meer ingang te doen vinden, zou kunnen worden gekozen voor een geconsolideerde heffingsgrondslag overeenkomstig de tweede optie van de Commissie, die vereenvoudiging belichaamt voor ondernemingen met transnationale activiteiten. Het Comité zou graag zien dat alle ondernemingen, ongeacht organisatie en omvang, toegang tot het Europese statuut kunnen krijgen en dringt er dan ook bij de Commissie op aan, zich zonder dralen te verdiepen in het advies van het EESC om ook het MKB toegang tot dat statuut te geven.

7.2.5. Ten slotte ondersteunt het Comité de vooruitgang die in institutioneel opzicht is geboekt op weg naar een fiscaal transparante interne markt en met name op weg naar wijziging van de eenparigheidsvereisten op Vpb-gebied. Ook kan het zich vinden in het idee om de in het Verdrag van Nice neergelegde procedure voor versterkte samenwerking te volgen, krachtens dewelke een groep lidstaten overeenkomstig het EG-recht de onderlinge samenwerking kan opvoeren.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair programma ter verbetering van het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt (Fiscalis 2007 programma)”

(COM(2002) 10 def. — 2002/0015 (COD))

(2002/C 241/15)

De Raad heeft op 31 januari 2002 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, 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 desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Bento Gonçalves.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting op 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen voor, 1 tegen, bij 1 onthouding werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met dit voorstel voor een beschikking brengt de Commissie in feite een aangepaste versie van het Fiscalis-programma, dat in 1998 door EP en Raad ⁽¹⁾ werd goedgekeurd en de periode 1998-2002 bestrijkt.

1.1.1. In de tussentijdse evaluatie ⁽²⁾ van Fiscalis worden de eerste drie jaar onder de loep genomen. De Commissie concludeert uit deze studie dat het programma vruchten afwerpt en dient te worden voortgezet.

1.2. Het Commissievoorstel inzake Fiscalis 2007 komt in grote lijnen neer op een voortzetting van het in 1998 goedgekeurde Fiscalis-programma.

1.2.1. Wel wordt een aantal belangrijke wijzigingen t.o.v. het vorige programma voorgesteld, zoals de invoering van maatregelen om de samenwerking tussen de lidstaten, de nationale belastingautoriteiten en de ambtenaren op het vlak van de directe belastingen — die in het vorige programma niet aan de orde komen — te verbeteren.

1.3. Daarnaast zijn de doelstellingen van Fiscalis 2007 beter afgestemd op de concrete doelstellingen van de verschillende communautaire beleidsmaatregelen op belastinggebied.

1.3.1. Getuige daarvan is de uitdrukkelijk vermelde doelstelling dat Fiscalis 2007 moet bijdragen aan de verwezenlijking van de EU-strategie op het gebied van de BTW.

1.3.2. Hoewel de harmonisatie en de coördinatie van de communautaire beleidsmaatregelen inzake directe belastingen nog lang geen feit zijn, is „meer bekendheid geven aan de beleidsmaatregelen van de Gemeenschap op het gebied van de directe belastingen” een van de doelstellingen van Fiscalis 2007.

2. Samenvatting van het voorstel voor een beschikking

2.1. De opzet van het voorstel voor een beschikking inzake Fiscalis 2007 is vergelijkbaar met die van het in 1998 goedgekeurde eerste Fiscalis-programma.

2.1.1. De beschikking behandelt de vier voornaamste aspecten van het programma:

- het toepassingsgebied en de doelstellingen;
- de in het programma opgenomen activiteiten;
- de financiële voorzieningen;
- de follow-up en de controle.

2.2. Nieuw is dat met Fiscalis 2007 nu ook de directe belastingen in het programma zijn opgenomen.

2.3. De doelstellingen van „Fiscalis 2007” (artikel 3 van het voorstel voor een beschikking) zijn beter gestructureerd en afgestemd op de afzonderlijke onderdelen van het belastingbeleid.

2.4. De activiteiten van Fiscalis 2007 en van het eerste Fiscalis-programma (1998-2002) zijn identiek.

(1) Beschikking nr. 888/98/EG van 30 maart 1998 van het Europees Parlement en de Raad houdende vaststelling van een actieprogramma ter verbetering van de stelsels van indirecte belastingen van de interne markt (Fiscalis programma).

(2) SEC(2001) 1328.

2.5. Wat het financiële aspect betreft stelt de Commissie voor het budget voor de hele periode van vijf jaar op te trekken van 40 tot 56 miljoen EUR. Zij motiveert die verhoging door erop te wijzen dat het toepassingsgebied van het programma is uitgebreid tot de directe belastingen, en dat de kandidaat-lidstaten nauwer bij het programma moeten worden betrokken.

2.6. In het kader van de follow-up en de controle wordt voorzien in de oprichting van het „Fiscalis-comité” (artikel 13 van het voorstel voor een beschikking), dat in de plaats treedt van het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité herinnert eraan dat het in zijn advies van 1997 over het eerste Fiscalis-programma⁽¹⁾ een overwegend positief geluid heeft laten horen.

3.2. Het hamert erop dat dit soort programma's voor samenwerking tussen de lidstaten met name op belastinggebied onontbeerlijk is. De nationale belastingautoriteiten staan immers elke dag weer tegenover nieuwe problemen en uitdagingen, die veelal samenhangen met de opmars van de elektronische handel.

3.3. Fiscalis 2007 is méér dan een „opleidingsprogramma” op belastinggebied.

3.3.1. Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van het onderdeel „opleiding” — opleidingsacties, seminars, uitwisseling van ambtenaren —, wijst het Comité er toch op dat Fiscalis 2007 op de eerste plaats een programma is voor samenwerking tussen de (huidige en toekomstige) lidstaten, dat bedoeld is om te worden ingezet in de strijd tegen belastingontduiking en -fraude, zowel op communautair als op nationaal niveau, en om de uniforme toepassing van de gemeenschapswetgeving te verzekeren door zowel de lidstaten als de Unie de nodige middelen te geven om hun politieke verbintenissen tegenover de burger na te leven.

3.4. Het Comité is ingenomen met de uitbreiding van de werkingssfeer van Fiscalis 2007 tot de directe belastingen, en

hoopt dat de Unie er dankzij dit programma beter in zal slagen de beleidsmaatregelen op dit gebied op elkaar af te stemmen.

3.5. Voorts hoopt het Comité dat Fiscalis 2007 weer een stap is in de richting van de goedkeuring van een definitief BTW-stelsel, dat is gebaseerd op het oorsprongsbeginsel (heffing in het land van herkomst), iets waarvoor het al langer op de bres staat.

3.6. Het Comité is ervan overtuigd dat de doelstellingen van Fiscalis 2007 pas kunnen worden bereikt indien ook een programma met gelijkaardige doelstellingen op het gebied van douaneheffingen in het leven wordt geroepen⁽²⁾, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat de specifieke acties van beide programma's elkaar aanvullen.

3.6.1. In dit verband is het verder van belang dat er bij de douanecontrole nauwlettend op wordt toegezien dat alle goederen die de communautaire ruimte binnenkomen ook worden belast.

3.7. Gezien het belang van de doelstellingen van Fiscalis 2007 voor het welslagen van het hele belastingbeleid van de Unie acht het Comité het zijn plicht er in het licht van de uitbreiding op te wijzen dat bijzondere inspanningen nodig zijn om deelname van de kandidaat-lidstaten aan het programma aan te moedigen. Overigens zal het makkelijker zijn deze landen over de streep te halen als de aan de deelname verbonden kosten redelijk blijven.

3.8. Ten slotte is het Comité van oordeel dat de Commissie zich bij de tussentijdse en de definitieve evaluatie van Fiscalis 2007 niet mag beperken tot de kwaliteit, maar dat zij ook moet trachten de invloed van de maatregelen in cijfers om te zetten, vooral waar het gaat om de resultaten van de bestrijding van belastingontduiking en —fraude. Dat zal de motivatie en de inzet van de deelnemende landen ongetwijfeld ten goede komen.

4. Conclusies

4.1. Bovenstaande aantekeningen en opmerkingen daargelaten, is het Comité ingenomen met het voorstel van de Commissie om het eerste Fiscalis-programma voort te zetten en aan te passen aan de laatste ontwikkelingen op economisch en belastinggebied. Positief is verder dat bijzondere aandacht uitgaat naar de kandidaat-lidstaten, en dat de Commissie is

(1) PB C 19 van 21.1.1998, blz. 48.

(2) Zoals voorgesteld in COM(2002) 26 def. „Douane 2007”; zowel het EP als het ESC brengen over dit voorstel advies uit (2002/0029 COD).

ingegaan op de aanbeveling van het Comité uit 1997 ⁽¹⁾ om het programma uit te breiden tot een belangrijk nieuw terrein, nl. dat van de directe belastingen.

(1) PB C 19 van 21.1.1998, blz. 48.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met betrekking tot de bijzondere regeling voor reisbureaus”

(COM(2002) 64 def. — 2002/0041 (CNS))

(2002/C 241/16)

De Raad heeft op 6 maart 2002, overeenkomstig artikel 262 van het EG-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 voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Walker.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting (vergadering van 17 juli 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In 1977 werd bij de vaststelling van de Zesde BTW-richtlijn vanwege de specifieke aard van de branche een bijzondere regeling (hieronder margeregeling of BR) voor reisbureaus en reisorganisatoren ingevoerd. Uitgangspunt was dat de toepassing van de normale regels betreffende de plaats van belastingheffing, de maatstaf van heffing en aftrek van voorbelasting de sector met operationele problemen zou opzadelen vanwege de complexiteit van de verleende diensten en de veelheid van plaatsen waar deze worden verricht. Om de toepasselijke regels dus aan de specificiteit van het reiswezen aan te passen, werd in artikel 26 van de Zesde richtlijn de BR opgenomen.

1.1.1. Hoofddoelstelling van de margeregeling is de toepassing van de gemeenschappelijke BTW-regels op reisdiensten te vereenvoudigen. Wanneer een reisbureau van andere leveran-

ciers diensten betreft, deze in een pakket samenvoegt en vervolgens op eigen naam en voor eigen rekening aan de reiziger doorverkoopt, hoeft het zich dank zij de BR niet meer voor de BTW te laten registreren in iedere lidstaat waar het diensten betreft.

1.1.1.1. Betreft het reisbureau evenwel als vertegenwoordiger van zijn klant en dus niet voor eigen rekening, diensten van andere verleners, dan is de klant direct en exclusief verantwoordelijk voor betaling, alsook BTW-plichtig. De BR is dan niet van toepassing en dergelijke constructies vallen buiten de reikwijdte van de voorgestelde richtlijn en dit advies.

1.1.1.2. Beoogd wordt dus om de nalevingsformaliteiten voor de reisaanbieders te vereenvoudigen. Wanneer de BR niet van toepassing is, kan een in lidstaat A gevestigd reisbureau

in lidstaat B een hotelkamer reserveren en die reservering vervolgens onderbrengen in een pakket dat het in lidstaat A verkoopt. In dat geval wordt het bureau door de hotelhouder het in lidstaat B geldende BTW-tarief in rekening gebracht. Verder dient het in lidstaat B een BTW-registratie aan te vragen en naar rato van zijn marge over de transactie aldaar BTW te betalen, omdat dit gedeelte van het pakket geacht wordt in die lidstaat te zijn geleverd. Wel kan het daarna de aan de hotelhouder betaalde BTW aftrekken van hetgeen het in lidstaat B geacht wordt aan BTW af te dragen. Is zijn klant ingeschreven, dan kan deze op grond van de Achtste BTW-richtlijn de door hem betaalde BTW in lidstaat B terugvorderen, mits hotelkosten daar als aftrekpost zijn toegestaan, hetgeen niet in alle lidstaten het geval is.

1.1.1.3. Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke gang van zaken bepaald gecompliceerd is voor zowel het reisbureau als de klant. Dit soort transacties kan nog veel gecompliceerder worden wanneer de componenten van een reispakket uit verschillende lidstaten stammen, hetgeen nogal eens het geval is. Daarom werd de BR ingevoerd. Krachtens deze regeling betaalt het reisbureau aan de hotelhouder BTW tegen het in lidstaat B geldende tarief. Het kan geen restitutie vragen, en evenmin kan zijn klant, al dan niet voor de BTW ingeschreven, het door het reisbureau in rekening gebrachte BTW-bedrag terugvragen. Daar staat tegenover dat het reisbureau zich niet in het BTW-register van lidstaat B hoeft in te schrijven en slechts aan lidstaat A BTW over zijn marge hoeft te betalen. De marge is het verschil tussen de aan de klant in rekening gebrachte prijs en het bedrag (incl. BTW) dat hij aan de hotelhouder betaalt.

1.2. In de praktijk blijken de lidstaten de BR verschillend toe te passen. Krachtens artikel 28, lid 3, onder a) en bijlage E (15) van de Zesde BTW-richtlijn kunnen lidstaten transacties in derde landen blijven belasten, terwijl zij op grond van artikel 28, lid 3, onder g) dergelijke transacties kunnen vrijstellen zonder recht op aftrek van voorbelasting. Voorts kunnen de lidstaten overeenkomstig art. 28, lid 3, onder b) en bijlage F (27) vrijstellingen blijven verlenen voor intracommunautaire dienstverlening door reisbureaus of -organisatoren.

1.2.1. Één lidstaat heeft volgens de procedure van art. 27, leden 1 tot 4, van genoemde Zesde richtlijn een bijzondere

vereenvoudigingsmaatregel bij de Commissie aangemeld⁽¹⁾. Op grond van deze procedure kunnen nationale regelingen worden toegepast die afwijken van de artikelen 26 en 28 van de Zesde richtlijn. De Commissie heeft alle lidstaten van deze maatregel in kennis gesteld⁽²⁾ en aangezien haar binnen de vastgestelde termijn van twee maanden geen officiële reacties hierop hadden bereikt, werd de maatregel op 19 december 1978 aanvaard.

1.2.2. Een aantal ondernemingen uit de toeristische sector heeft bij de Commissie geklaagd over het feit dat de door reisbureaus geleverde diensten verschillend worden behandeld naar gelang van de lidstaat waar deze actief zijn.

1.2.3. Het grote probleem in dit verband was, zoals opgemerkt, dat artikel 26 van de Zesde richtlijn uiteenlopend werd toegepast. Cruciale vraag daarbij was of de BR ook gold indien een pakket diensten aan een ander reisbureau en niet aan een reiziger wordt geleverd.

1.2.3.1. Uitgaande van de jurisprudentie van het Hof van Justitie stelde de Commissie zich op het standpunt dat de margeregeling uitsluitend van toepassing is wanneer het pakket aan de eindconsument wordt verkocht. Wordt het pakket aan een ander reisbureau of aan een andere reisorganisator verkocht, dan kan de margeregeling niet worden toegepast en moet iedere transactie separaat worden belast volgens de regels die de plaats van levering bepalen.

1.2.3.2. De lidstaten blijken artikel 26 evenwel niet altijd in deze geest toe te passen. Integendeel, zij doen dat op zeer uiteenlopende wijze, hetgeen soms in dubbele heffing resulteert. Dit werkt ook ten nadele van bedrijven die zijn gevestigd in lidstaten waar de BR alleen wordt toegepast wanneer het pakket aan de eindconsument wordt verkocht. Zij hebben dan een concurrentienadeel ten opzichte van concurrenten die gevestigd zijn in lidstaten waar de regeling ruimer wordt toegepast.

1.2.3.3. Sommige lidstaten passen artikel 26 toe wanneer een pakket tussen geregistreerde aanbieders wordt verkocht. Op die manier zouden de nalevingslasten van betrokkenen worden verlicht, omdat zij zich niet langer voor de BTW hoeven te laten registreren in lidstaten waar zij goederen of diensten aanbieden die deel uitmaken van het pakket dat aan anderen dan de eindgebruiker (reiziger) wordt verkocht.

⁽¹⁾ Bij brief van 13 september 1978.

⁽²⁾ Bij brief van 19 oktober 1978.

1.2.3.4. Verschillende lidstaten stelden ook de kwestie van zakenreizen aan de orde: is een geregistreerd bedrijf eindconsument, dan zal het reisbureau krachtens de margeregeling een bedrag inclusief BTW in rekening brengen en zal de BTW niet als voorbelasting kunnen worden afgetrokken, terwijl er toch sprake is van zakelijke doeleinden. Dit leidt ertoe dat er in het intermediaire consumptiestadium een restbedrag aan BTW blijft „hangen”, wat indruist tegen het neutraliteitsbeginsel van het gemeenschappelijke BTW-stelsel.

1.3. Een tweede doelstelling van de BR bestaat erin, de BTW-opbrengsten over de lidstaten te verdelen. De regeling werd onder meer ingevoerd om ervoor te zorgen dat deze inkomsten ten deel vallen aan de lidstaat waar de uiteindelijke consumptie plaatsvindt. Het is immers de bedoeling dat de belastingopbrengsten uit de tijdens de reis genoten diensten toekomen aan de lidstaten waar deze worden genoten, terwijl de BTW op de winstmarge van het reisbureau wordt toegewezen aan de lidstaat waar het bureau is gevestigd.

1.4. In bepaalde gevallen resulteert toepassing van de margeregeling echter niet langer in een eerlijke verdeling van de opbrengsten over de lidstaten. Op grond van het toenemende gebruik van internet worden steeds meer reispakketten aan EU-consumenten geleverd door in derde landen gevestigde aanbieders. Dit leidt tot scheefrekening van de mededinging: gegeven de BR wordt een door een EU-bureau aangeboden pakket belast, maar is de aanbieder in een derde land gevestigd, dan is de transactie vrij van BTW-heffing, omdat dat land geacht wordt de plaats van levering te zijn. Dus worden in de Unie gevestigde aanbieders met een concurrentienadeel opgescheept. En openen steeds meer reisbureaus en –organisatoren buiten de Unie een vestiging. Dit betekent niet alleen een mededingingsdistorsie ten koste van de blijvers, maar ook lopen de lidstaten hierdoor BTW-inkomsten mis.

1.5. Vanwege deze problemen, die deels voortvloeien uit uiteenlopende handelspraktijken, technologische veranderingen en deels uit verschillende nationale praktijken, heeft de Commissie besloten om als element van haar nieuwe BTW-strategie⁽¹⁾ artikel 26 te wijzigen. Haar voorstel strekt tot vereenvoudiging, modernisering en een uniformere toepassing van de BTW-wetgeving op dit gebied.

2. De voorstellen van de Commissie

2.1. De Commissie streeft naar meer uniformiteit door het werkingsgebied van de BR uit te breiden tot verkoop van pakketreizen aan alle soorten klanten en de verschillende afwijkingsregelingen ter zake af te schaffen. Ook wil zij een einde maken aan het concurrentienadeel waarmee binnen de EU gevestigde reisbureaus steeds vaker worden geconfronteerd als gevolg van het gebruik van nieuwe technologie in de sector.

2.2. De details van haar voorstellen zijn opgenomen in bijlage I.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De Commissie stelt op goede gronden dat de mededinging op de interne markt wordt scheefgetrokken omdat de lidstaten artikel 26 op uiteenlopende wijze interpreteren. Zij heeft er herhaaldelijk op gewezen dat de interne markt wordt gefragmenteerd wanneer de lidstaten EG-wetgeving onderwerpen aan nationale interpretaties, gewoonten, praktijken en precedentes. Maar ook aan de wetgevingsvoorstellen van de Gemeenschap zelf kleven gebreken. Te vaak wordt de lidstaten een excessief aantal keuzemogelijkheden gelaten en zij aarzelen zeker niet om hun discretionaire bevoegdheden op protectionistische wijze te gebruiken.

3.2. Ook het Comité heeft er vaak op gewezen dat de wildgroei aan afwijkingen, vrijstellingen en speciale regelingen de voltooiing van de interne markt blokkeert en, met name voor het kleinbedrijf, een ontmoedigend effect op grensoverschrijdende handel heeft. Ingeschreven bedrijven ondervinden vaak minder moeilijkheden bij het zaken doen met ondernemingen uit derde landen dan met bedrijven uit andere lidstaten. Uit een onlangs in Nederland verrichte studie blijkt dat Nederlandse ondernemingen in de intracommunautaire handel met nalevingkosten in verband met de BTW worden opgezadeld die meer dan 5 % van hun omzet bedragen.

3.3. Verder vindt ook het Comité dat in de EU gevestigde ondernemingen momenteel in vergelijking met bedrijven uit derde landen met een concurrentienadeel te maken hebben en dat er weer voor gelijke kansen moet worden gezorgd.

3.3.1. Het Comité is zich ervan bewust dat een aantal reisbureaus daarom naar derde landen zijn verhuisd en het deelt de zorg van de Commissie dat wanneer deze zaak niet

⁽¹⁾ COM(2000) 348 def. van 7 juni 2000.

rechtgetrokken wordt deze tendens nog zal versterken. De snelle opkomst van *on-line-shopping*, met name in de vakantie- en reissector, vormt in dit verband nog een extra impuls voor verplaatsingen.

3.3.2. Wordt niets aan deze ontwikkelingen gedaan, dan blijven de lidstaten BTW-inkomsten derven. Dat moet toch een extra reden zijn om de situatie te wijzigen.

3.3.3. Het valt echter ten eerste te betwijfelen of het probleem met de Commissievoorstellen kan worden opgelost.

3.3.3.1. De Commissie wil artikel 26, lid 2, dusdanig wijzigen dat diensten die door buiten de EU gevestigde bedrijven aan EU-consumenten worden verleend, belast zullen worden in de lidstaat waar de consument is gevestigd. In theorie zouden in derde landen gevestigde reisbureaus hierdoor gedwongen worden om het geldende BTW-percentages over hun marge in rekening te brengen; daarmee zouden zij in dezelfde positie komen te verkeren als EU-aanbieders.

3.3.3.2. Het probleem is echter, evenals bij eerdere voorstellen in dit verband, dat naleving zou moeten worden afgedwongen van bedrijven die niet in de Unie zijn gevestigd en hier evenmin voor de BTW zijn geregistreerd. Verder zal het vaak moeilijk zijn om zelfs maar vast te stellen dat een transactie heeft plaatsgevonden wanneer via internet wordt gehandeld. Het is wellicht de moeite waard om artikel 26, lid 2, op die manier te wijzigen, maar het Comité vreest dat de nieuwe bepaling een dode letter zal blijken te zijn.

3.3.3.3. Binnen de EU gevestigde reisbureaus en -organisatoren zijn niet verplicht om voor de BR te kiezen. Waarschijnlijk zullen zij voor de normale regels kiezen wanneer zij zaken doen met een voor de BTW geregistreerde klant die de door hen in rekening gebrachte BTW kan terugvragen en zichzelf ook de door hen aan hun leveranciers betaalde BTW kunnen terugvorderen. Dit levert echter wel veel bijkomende administratieve rompslomp op: het reisbureau moet zich laten registreren in de lidstaat/lidstaten waar de dienst(en) worden verricht en de klant moet zich voor terugvordering via de procedure van de Achtste richtlijn wenden tot de lidstaat/

lidstaten waar hij niet is ingeschreven. Deze procedure is echter omslachtig en tijdrovend en veel bedrijven zullen haar wensen te ontlopen. Op die manier verkeren de EU-reisbureaus dus in een nadeligere positie dan aanbieders uit derde landen.

3.3.4. De doelstellingen van de Commissie, inclusief het wegnemen van prikkels voor reisbureaus om „off-shore” te gaan opereren, kunnen op meer bevredigende wijze en veel eenvoudiger worden bereikt door simpelweg een multitarief op deze diensten toe te passen (hetgeen in sommige lidstaten ook reeds het geval is). Het Comité begrijpt echter dat de politieke wil daarvoor waarschijnlijk ver te zoeken is.

3.4. Krachtens het voorstel zou het werkingsgebied van de margeregeling zich gaan uitstrekken tot transacties tussen ondernemingen. Dit draagt er niets toe bij om verplaatsingen van reisbureau en -organisatoren naar derde landen te ontmoedigen.

3.5. Verder gaat het om relatief weinig geld. Overeenkomstig de BR wordt uitsluitend BTW betaald over de winstmarge op basis van het in de lidstaat van vestiging geldend standaardtarief. Verder hebben marktconcentratie en verticale integratie van grote reisorganisatoren een hevige kosten- en prijsconcurrentie losgemaakt waardoor de winstmarges tot een minimum zijn teruggebracht.

3.6. Het Comité denkt dat schrapping van de woorden „aan de reiziger” in artikel 26, lid 2, bijdraagt tot vereenvoudiging en verduidelijking.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het Hof van Justitie heeft reeds bepaald wanneer de BR mag worden toegepast. Daarom is het Comité het met de Commissie eens dat het geen zin heeft om het woord „reisbureau” voor de toepassing van artikel 26 te definiëren.

4.2. Voorts kan het Comité zich vinden in het voorstel dat de reisbureaus één enkele winstmarge kunnen berekenen voor alle gedurende een bepaalde periode geleverde pakketreizen. Dit komt overeen met artikel 26 bis, onderdeel B, lid 10, van de Zesde BTW-Richtlijn inzake gebruikte goederen. Vereenvoudiging is hiermee zeker gediend, maar het Comité betreurt dat het aan de lidstaten wordt overgelaten om deze methode

al dan niet toe te staan. Onvermijdelijk zullen sommige lidstaten het wel doen en andere niet. Dat leidt dan weer tot distorsies en dat is nu juist niet de bedoeling van het voorstel.

4.3. Het Comité kan zich vinden in het streven naar eenvormigere toepassing van de gemeenschappelijke BTW-regels op reisdiensten door afschaffing van de mogelijkheid voor de lidstaten om de in het oude artikel 26, lid 3, van de Zesde BTW-Richtlijn genoemde diensten te kunnen blijven vrijstellen zonder recht op aftrek van voorbelasting (artikel 28, lid 3, onder g) in plaats van deze vrij te stellen met recht op aftrek, afschaffing van de afwijkingsbepalingen van artikel 28, lid 3, onder a) en punt 15 van bijlage E), op grond waarvan de lidstaten reizen buiten de EU kunnen belasten), afschaffing van de mogelijkheid om ex-artikel 28, lid 3, onder b en punt 27 van bijlage F genoemde reizen binnen de Gemeenschap vrij te stellen en afschaffing van de bij Raadsbesluit ingevoerde afwijkingsmogelijkheden betreffende de in artikel 27, leden 1 tot 4 van de Zesde BTW-richtlijn geldende procedure.

4.4. De gedachtegang achter het voorstel van de Commissie om reisbureaus en -organisatoren de mogelijkheid te geven voor de normale BTW-regels te kiezen in plaats van voor de BR is begrijpelijk en verdient bijval. Het Comité is het echter ook eens met de opmerking van de Commissie dat dit bepaalde consequenties en moeilijkheden voor de reisbureaus in kwestie zal meebrengen en het vreest zelfs dat deze moeilijkheden worden onderschat.

4.4.1. Doet een reisbureau zaken met personen die niet voor de BTW zijn ingeschreven dan zal het voor de margeregeling kiezen, terwijl het voor de normale BTW-regels zal opteren wanneer de klant wel voor de BTW is geregistreerd. Zolang het reisbureau voornamelijk of uitsluitend met een van beide categorieën klanten zaken doet, zullen er geen al te grote moeilijkheden opduiken. Doet het evenwel vaak zaken met veel klanten uit beide categorieën, dan doemen er serieuze administratieve complicaties op die er wel eens in zouden kunnen resulteren dat het reisbureau zijn operaties in twee verschillende bedrijven moet opsplitsen.

4.4.2. Niet alleen het reisbureau wordt door het voorstel geraakt. Kiest het voor de normale BTW-regels, dan zal dit ook gevolgen hebben voor derden. Het zal een toeleverancier om een rekening inclusief BTW moeten vragen, zodat het de betaalde belasting kan terugvorderen en een rekening inclusief

BTW aan zijn klant kan voorleggen met procedurele details, zodat de klant op zijn beurt de door hem betaalde BTW kan terugvragen (via de logge procedure van de Achtste richtlijn indien het reisbureau in de andere lidstaat is gevestigd). Is het reisbureau een tussenpersoon, dan gaan deze verplichtingen over op zijn leverancier en zo verder terug stroomopwaarts.

4.4.3. Daarnaast kan het voorkomen dat een reisbureau voor een heel seizoen een serie kamers in een hotel boekt en vervolgens een rekening ontvangt van de hotelhouder waarbij de reserveringen als één enkele transactie worden beschouwd. Is het grootste gedeelte van de klanten van het bureau niet voor de BTW ingeschreven, dan zal in sommige gevallen een prijs inclusief BTW worden gerekend. Verkoopt het reisbureau een pakket dat een verblijf in één van deze kamers omvat aan een wel voor de BTW geregistreerde klant, dan dient het de hotelhouder om een gewijzigde rekening voor de oorspronkelijke transactie en een rekening met BTW-specificatie voor die ene kamer te vragen. Daarom vreest het Comité dat de „opt-out“-bepaling in de praktijk veelal onwerkbaar zal blijken te zijn.

4.4.4. Ook de BTW-autoriteiten zullen met administratieve complicaties te maken krijgen: kiest een reisbureau voor de normale regels, dan kan niet worden nagegaan of het aan de verplichting heeft voldaan om zich voor de BTW in andere lidstaten te registreren. Voorts dient de lidstaat waar aftrek wordt gevraagd, na te gaan of het reisbureau voor de normale regels heeft gekozen, waardoor het inderdaad recht heeft op aftrek van voorbelasting. Tevens dient uiteraard ook te worden nagegaan of het reisbureau niet onder de margeregeling heeft verkocht. In dat geval is er namelijk geen recht op aftrek.

5. De effectbeoordeling van de Commissie

5.1. De Commissie acht EG-wetgeving noodzakelijk om de BR verder te harmoniseren en scheeftrekkingen van de mededinging te vermijden, waarbij zij met name denkt aan het mededingingsvoordeel dat in derde landen gevestigde aanbieders ten opzichte van hun EU-concurrenten genieten. Echter, zoals opgemerkt, zullen de discretionaire bevoegdheden van de lidstaten nieuwe distorsies opleveren en is het onwaarschijnlijk dat het voordeel van aanbieders in derde landen significant zal worden teruggebracht.

5.1.1. Verder merkt de Commissie op dat „de toepassing van dezelfde regels in alle EU-lidstaten de kosten van bedrijven alleen maar kan doen dalen en marktdeelnemers alleen maar kan aanmoedigen om in andere lidstaten actief te worden.” Het Comité kan zich in beginsel in deze opmerking vinden, maar wijst er nogmaals op dat vanwege genoemde discretionaire bevoegdheden van de lidstaten niet dezelfde regels in alle lidstaten zullen worden toegepast.

5.2. De Commissie merkt voorts op dat de mogelijkheid om met algemene winstmarges te werken de toepassing van de BR voor het MKB zal vergemakkelijken. Weliswaar is het Comité het hiermee eens, maar het wijst er nogmaals op dat de door de „opt-out”-bepaling gecreëerde problemen waarschijnlijk het tegengestelde effect zullen hebben.

5.3. Ook denkt de Commissie dat met de voorstellen een einde wordt gemaakt aan de concurrentiedistorsies die voortvloeien uit het feit dat aanbieders uit derde landen geen BTW over hun marge afdragen. Dit hangt echter af van de mate waarin naleving door hen efficiënt kan worden afgedwongen. Het Comité vreest dat dit laatste erg moeilijk zal zijn.

5.4. Daarnaast stelt de Commissie zich op het standpunt dat de BTW „weinig effect heeft op de werkgelegenheid”. Het Comité ziet geen bewijs voor deze bewering.

5.5. Ten slotte vindt het Comité dat de Commissie slechts een beperkt aantal organisaties over haar voorstellen heeft geraadpleegd.

6. Conclusies

6.1. Het Comité kan zich vinden in het streven van de Commissie om het functioneren van de BR te verbeteren en

denkt dat de voorstellen voor een algemene marge en eliminatie van een aantal aan de lidstaten toegestane opties en afwijkingsregelingen zeker een stap op de goede weg vormen. Ook acht het een goede zaak dat de BR nu kan worden toegepast op transacties tussen reisbureaus. Waarschijnlijk zullen deze wijzigingen met name het MKB ten goede komen. Het valt evenwel te betreuren dat de lidstaten discretionaire bevoegdheid is gegeven met betrekking tot de toepassing van de algemene-margeregeling.

6.2. Tevens maakt het Comité zich zorgen over de complicaties die uit de „opt-out”-bepaling kunnen voortvloeien. Verkopen EU-reisbureaus aan voor de BTW ingeschreven klanten, dan zullen zij voor de normale regels moeten kiezen ten einde een concurrentienadeel ten opzichte van aanbieders uit derde landen te voorkomen. Daardoor worden zij dus geconfronteerd met alle problemen die aan het normale stelsel kleven: klanten kunnen de betaalde BTW uitsluitend terugvragen via de lastige procedure van de Achtste richtlijn en dan nog uitsluitend wanneer een lidstaat bereid is om BTW voor dit soort uitgaven te restitueren.

6.3. Het Comité gaat ervan uit dat naleving door aanbieders van buiten de EU waarschijnlijk een utopie zal zijn. Wordt hier geen bevredigende oplossing gevonden, dan zal de prikkel voor EU-reisbureaus en -organisatoren om een vestiging in derde landen te openen niet worden weggenomen.

6.4. Tenslotte is het Comité niet geheel overtuigd door de effectbeoordeling van de Commissie. Het zou dan ook graag zien dat zij op niet al te lange termijn na inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn nogmaals tot een dergelijke evaluatie overgaat.

Brussel, 17 juli 2002.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De maatschappelijke integratie van gehandicapten”

(2002/C 241/17)

Op 15 januari 2002 heeft het Economisch en Sociaal Comité krachtens artikel 23, lid 3, van het reglement van orde besloten een advies op te stellen over: „de maatschappelijke integratie van gehandicapten”.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van dit advies was belast, heeft haar advies op 20 juni 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Cabra de Luna.

Tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) heeft het Comité het volgende advies met 124 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Er wordt algemeen van uitgegaan dat gehandicapten ongeveer 10 % van de bevolking vertegenwoordigen. Dit betekent dat er 37 miljoen gehandicapten zijn in de Europese Unie, en dat het er na de toetreding van de kandidaat-lidstaten ongeveer 50 miljoen zullen zijn. Als we de gezinnen van gehandicapten hierbij optellen, wordt duidelijk dat het om een zeer grote groep EU-burgers gaat.

1.2. Op 3 december 2001 heeft de Raad van de Europese Unie ingestemd met het besluit om het jaar 2003 uit te roepen tot Europees Jaar van personen met een handicap. De door de Raad nagestreefde doelstellingen waren onder meer de bewustmaking van de rechten van gehandicapten en de ontwikkeling van initiatieven om deze te promoten. Andere doelstellingen waren het sluiten van partnerschappen tussen de verschillende betrokkenen, en het schenken van speciale aandacht aan de rol van het onderwijssysteem.

1.3. Tijdens de in maart 2002 te Madrid gehouden gehandicaptenconferentie is de zogenaamde Verklaring van Madrid goedgekeurd, waarin een conceptueel raamwerk voor het Europees Jaar wordt vastgelegd en plannen voor de verwezenlijking van de belangrijkste doelstellingen worden uiteengezet. Tevens worden concrete suggesties gedaan voor door de relevante betrokkenen uit te voeren activiteiten. Om de sociale integratie van gehandicapten te bevorderen wordt een allesomvattende aanpak aanbevolen, gebaseerd op een combinatie van anti-discriminatiebeleid en maatregelen voor positieve actie.

1.4. Deze aanpak ligt in de lijn van het EU-Handvest van grondrechten, dat in art. 21 discriminatie op grond van o.m. een handicap verbiedt, en dat in art. 26 het recht van gehandicapten op maatregelen om hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen, expliciet erkent.

1.5. Mits adequate ondersteuning wordt verleend, kunnen gehandicapten net als alle andere burgers een bijdrage leveren tot de maatschappij. Het loont voor de maatschappij derhalve de moeite om meer te investeren in een actief arbeidsmarkt-beleid, met name door steun te verlenen aan werkgevers die gehandicapten in dienst nemen of willen nemen. Hiermee kan worden bespaard op passieve beleidsmaatregelen⁽¹⁾, met als resultaat een duurzamer systeem voor sociale bescherming.

1.6. Gehandicapten hebben dezelfde rechten als alle andere burgers, maar in de praktijk zijn onze samenlevingen vaak zo georganiseerd dat gehandicapten onmogelijk alle mensenrechten kunnen genieten: burger-, politieke, economische, sociale en culturele rechten. Handicaps zijn dan ook een kwestie van mensenrechten, die ten grondslag zouden moeten liggen aan ieder gehandicaptenbeleid. Mensen met een handicap verdienen gelijke kansen. Net als alle andere burgers willen ook gehandicapten het recht op een zelfstandig leven en het recht om zelf keuzes te maken.

1.7. Gehandicapten worden geconfronteerd met vele soorten belemmeringen, die hun volledige participatie aan de samenleving in de weg staan. Deze belemmeringen kunnen te maken hebben met de omgeving, de houding van en de communicatie met andere mensen of van sociale, juridische of financiële aard zijn, en variëren sterk van de ene tot de andere groep gehandicapten. Zo wordt gebarentaal vaak niet erkend als officiële taal, waardoor de communicatie van doven ernstig wordt belemmerd.

1.8. Veel van deze belemmeringen zijn te wijten aan het feit dat gehandicapten vaak worden vergeten wanneer een nieuwe dienst wordt ontwikkeld. Daarom worden gehandicapten ook wel onzichtbare burgers genoemd. Om de gehandicaptenproblematiek te kunnen „mainstreamen” moeten mensen

⁽¹⁾ Met passieve beleidsmaatregelen worden verschillende vormen van steun bedoeld voor gehandicapten die niet deelnemen aan de arbeidsmarkt.

met een handicap zichtbaar worden gemaakt, zodat besluitvormers in alle sectoren van de samenleving rekening met ze houden bij het opzetten van nieuwe diensten. In de resolutie van de Raad uit 1996 over gelijke kansen voor mensen met een handicap werd erop gewezen dat bij de beleidsbepaling in alle relevante sectoren het aspect handicap voor ogen moet worden gehouden („mainstreaming”). Dit kan worden omschreven als de stelselmatige integratie van de prioriteiten en behoeften van gehandicapten in alle beleidslijnen en algemene maatregelen, om te zorgen voor gelijke kansen voor mensen met een handicap, door reeds tijdens de fase waarin nieuwe maatregelen worden gepland, actief en openlijk rekening te houden met de gevolgen die de uitvoering, monitoring en evaluatie van de maatregelen voor gehandicapten kunnen hebben. Dit is grotendeels een doelstelling en nog geen realiteit.

1.9. De Europese Commissie heeft onlangs een Eurobarometer-enquête gepubliceerd (april 2001) ⁽¹⁾ waarin staat dat zes van de tien Europeanen iemand met een handicap kennen, en dat 97 % van de respondenten denkt dat méér moet worden gedaan om de maatschappelijke integratie van gehandicapten te verbeteren.

1.10. Belemmeringen waar gehandicapten meestal mee te maken hebben, zijn: ontoegankelijke gebouwen en openbare ruimten, ontoegankelijke vervoerssystemen, scholen die niet zijn voorbereid om gehandicapte kinderen op te vangen vanwege een gebrek aan ondersteunende structuren, ontoegankelijke informatie, ontoegankelijke openbare diensten, en ontoegankelijke openbare en particuliere websites.

1.11. Mensen met een handicap hebben niet alleen rechten maar ook plichten. Vanwege de belemmeringen in de samenleving kunnen zij deze vaak niet nakomen. De kosten hiervan voor de samenleving worden zelden in aanmerking genomen. De bevordering van de maatschappelijke participatie van gehandicapten zal ook vanuit economisch oogpunt voordelen opleveren, zoals tal van studies over de kosten van uitsluiting en discriminatie laten zien.

1.12. Artikel 13 van het EG-verdrag stelt de EU in staat initiatieven te ontplooiën om de discriminatie van bijvoorbeeld gehandicapten te bestrijden. Op grond van dit artikel heeft de Raad in november 2000 een richtlijn over gelijke behandeling op het werk goedgekeurd, die o.a. betrekking heeft op

discriminatie op grond van een handicap. Dit artikel ligt tevens ten grondslag aan het besluit van de Raad om het jaar 2003 uit te roepen tot Europees Jaar van personen met een handicap. In juli 2000 heeft de Raad van de Europese Unie een EU-richtlijn over de gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming goedgekeurd. Deze op artikel 13 gebaseerde richtlijn is o.m. gericht op onderwijs, sociale voordelen en toegang tot goederen en diensten.

1.13. Verschillende landen in de wereld hebben een uitgebreide anti-discriminatie wetgeving, die zeer succesvol is gebleken bij het wegnemen van belemmeringen — ook in de vorm van vooroordelen — waaronder gehandicapten in de samenleving te lijden hebben. De eerste en bekendste wet is de „Americans with Disabilities Act” uit 1990. Sinds 1995 kent het Verenigd Koninkrijk een al even uitvoerige wetgeving, terwijl Ierland, Zweden en sinds kort ook Duitsland een minder vergaande wetgeving hebben ingevoerd. Andere landen, zoals Nederland en Spanje, leggen nog de laatste hand aan een non-discriminatie wetgeving.

1.14. In de mededeling „Naar een Europa zonder drempels voor personen met een functiebeperking” ⁽²⁾ verbindt de Europese Commissie zich tot het uitstippelen en ondersteunen van een alomvattende en geïntegreerde strategie ter bestrijding van de sociale, bouwkundige en ontwerp-technische belemmeringen die gehandicapten in hun sociaal-economische ontplooiing hinderen. Naar aanleiding van deze mededeling heeft het Europees Parlement in een resolutie ⁽³⁾ de Commissie gevraagd haar inspanningen ten behoeve van deze groep mensen op te voeren. Het Parlement denkt met name aan wetgeving inzake vrij verkeer en onderwijs, alsook aan toegang tot gebouwen, goederen en diensten. Het Europees Jaar van personen met een handicap zal voor de Commissie een belangrijke stimulans zijn om de beloften die zij in deze mededeling heeft gedaan, waar te maken.

1.15. De cijfers van een recente Eurostat-publicatie ⁽⁴⁾ laten zien dat gehandicapten blijven steken in een zeer laag niveau van arbeidsparticipatie en onderwijs. Terwijl 62 % van de niet-gehandicapten in de arbeidsgeschikte leeftijd een baan heeft, geldt dat voor slechts 24 % van de mensen met een ernstige handicap. 18 % van de niet-gehandicapten heeft hoger onderwijs genoten, terwijl slechts 9 % van de gehandicapten hetzelfde onderwijsniveau bereikt.

⁽²⁾ COM(2000) 284 def.

⁽³⁾ Resolutie „Naar een Europa zonder drempels voor mensen met een functiebeperking” (A5-0084/2001).

⁽⁴⁾ „Disability and social participation in Europe”, Eurostat, 2001.

⁽¹⁾ Euro barometer 54.2 (april 2001).

1.16. De sociale partners (ETUC, CEEP en UNICE/UAPME) hebben in mei 1999 te Keulen de verklaring van de Europese sociale partners over werkgelegenheid voor mensen met een functiebeperking aangenomen. Hierin staat onder meer dat de ETUC, de CEEP en UNICE/UAPME van mening zijn dat een gelijkheidsbeleid de juiste manier is om de werkgelegenheidskansen voor personen met een handicap op een open arbeidsmarkt te verbeteren. Discriminatie op grond van factoren die irrelevant zijn voor de functie in kwestie is sociaal onaanvaardbaar en vanuit economisch oogpunt ongewenst. Bovendien staat in de verklaring dat ondernemingen de voorheen onbenutte capaciteit kunnen ontwikkelen en hun innovatiepotentieel kunnen vergroten door de arbeidsparticipatie van personen met een handicap actief te bevorderen. Ten slotte richten de sociale partners in de verklaring een oproep tot de overheden om op geïntegreerde wijze rekening te houden met de behoeften van gehandicapten, zodat een solidariteitscultuur ontstaat i.p.v. uitsluiting.

1.17. Het gebrek aan adequate ondersteuning in de vorm van diensten en overheidsmiddelen voor gehandicapten heeft tot gevolg dat het gezin vaak de verantwoordelijkheid voor de verzorging moet dragen. Dit is met name het geval wanneer het personen met complexe behoeften in een afhankelijkheids-situatie betreft, die wegens gebrek aan ondersteuning vaak noodgedwongen terecht komen in instellingen of zeer moeilijke gezinssituaties, waarbij ten minste één gezinslid de arbeidsmarkt moet verlaten om zich aan de verzorging van het gehandicapte gezinslid te wijden. Het is een kwestie van adequate middelen en diensten; tevens moet ervoor worden gezorgd dat gezinsleven en werk kunnen worden gecombineerd ⁽¹⁾. Indien de extra kosten die uit de handicap voortvloeien, niet worden vergoed door de overheid, dan worden zij gedragen door de gehandicapten zelf en hun gezinnen, die aldus meestal in de armoede terechtkomen.

1.18. Het beeld dat de samenleving van gehandicapten heeft, is niet altijd juist. Gevolg hiervan is dat van gehandicapten weinig wordt verwacht en dat bepaalde groepen gehandicapten, zoals mentaal gehandicapten, worden gestigmatiseerd. De media kunnen een belangrijke rol spelen in de strategie om het imago van gehandicapten te verbeteren. Personen met een handicap zouden ook beter vertegenwoordigd moeten zijn in alle geledingen van de maatschappij: als politici op lokaal, nationaal en Europees niveau, als werkgevers en managers, in leidende posities van vakbonden en in de non-profitsector.

1.19. Al deze factoren leiden dikwijls tot sociale uitsluiting en armoede. Dat is de reden waarom gehandicapten in de EU-strategie ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede werden genoemd als een van de groepen die de meeste kans lopen op sociale uitsluiting en armoede. In een recent

onderzoek ⁽²⁾ dat onder auspiciën van het Europees gehandicaptenforum is uitgevoerd door de Universiteit van Athene, in samenwerking met verschillende Europese gehandicaptenorganisaties, worden de verschillende factoren geanalyseerd die leiden tot de uitsluiting van personen met een handicap. Als belangrijkste factoren worden vermeld: geen of beperkte toegang tot het sociale leven en de dienstverlening, gebrek aan banen, gebrek aan adequaat onderwijs, de stigmatisatie waar gehandicapten mee te maken krijgen en de onvoldoende compensatie voor de extra kosten die verband houden met de handicap. Het onderzoek laat tevens zien hoe de discriminatie van gehandicapten tot sociale uitsluiting en armoede kan leiden.

1.20. Gehandicapten vormen een zeer heterogene groep, en het gehandicaptenbeleid dient dan ook rekening te houden met hun verscheidenheid. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar personen met complexe behoeften in een afhankelijkheids-situatie, die niet in staat zijn zichzelf te vertegenwoordigen, en die adequate diensten vereisen, welke in samenwerking en in overleg met de ouders of verzorgers moeten worden ontwikkeld.

1.21. Op voorstel van de Mexicaanse regering heeft het derde comité van de Verenigde Naties tijdens zijn vergadering in november 2001 ingestemd met de oprichting van een ad-hoccomité, dat onderzoek moet doen naar de haalbaarheid van een VN-conventie over de rechten van gehandicapten. Dit ad-hoccomité zal voor de herfst van 2002 zijn eerste vergadering houden.

1.22. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft in zijn op 17 oktober 2001 goedgekeurde advies over het Europees Jaar voor personen met een handicap er bij de Commissie onder meer op aangedrongen een voorstel voor een richtlijn inzake gelijke behandeling en non-discriminatie van gehandicapten voor te leggen, naar analogie met de recent goedgekeurde richtlijn over gelijke behandeling, ongeacht ras of etnische afstamming. Ook werd hierin voorgesteld een specifiek actieprogramma ten bate van gehandicapten goed te keuren, waarmee een open-coördinatiemethode voor beleidsmaatregelen kan worden gefinancierd. Ten slotte werd voorgesteld in 2002 een initiatiefadvies op te stellen, als bijdrage tot de voorbereiding van het Europees Jaar in 2003.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Europees Jaar voor personen met een handicap 2003 biedt een unieke kans om het gehandicaptenbeleid in de

⁽¹⁾ „Ressources, services, temps: trois éléments inséparables d'une politique familiale”, Coface Handicap, april 2001.

⁽²⁾ „Disability and social exclusion in the European Union: time for change, tools for change”, een verslag dat is opgesteld door 8 gehandicaptenorganisaties onder auspiciën van het Europees gehandicaptenforum, op grond van een onderzoek dat is uitgevoerd door de Universiteit van Athene.

Europese Unie een krachtige impuls te geven. Het Jaar moet worden gezien als het begin van een proces dat lang na het Jaar zal voortduren.

2.2. De overheid dient hierbij het voortouw te nemen, op alle niveaus: van de EU-instellingen tot en met de lokale overheden.

2.3. Of het Jaar een succes wordt, hangt af van de actieve deelname van alle betrokkenen op alle niveaus, in de vorm van langdurige partnerschappen.

2.4. Gehandicaptenbeleid is hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid. Steeds meer EU-initiatieven beïnvloeden echter het nationale beleid, enerzijds via richtlijnen en anderzijds via de open-coördinatiemethode. In het toekomstige gehandicaptenbeleid dient dan ook rekening te worden gehouden met de complementariteit van EU- en nationaal beleid, uiteraard nog aangevuld met de toenemende bevoegdheden van de regionale en lokale overheden.

2.5. Maatregelen om de levensomstandigheden voor gehandicapten te verbeteren zullen leiden tot een betere samenleving. Als diensten toegankelijk zijn voor personen met een handicap, dan zijn zij toegankelijk voor alle burgers, en met name ouderen.

2.6. De overgrote meerderheid van de personen met een handicap is lid of maakt deel uit van een gehandicaptenorganisatie die zich toelegt op de bescherming van de rechten van gehandicapten. Deze organisaties zijn te vinden op alle niveaus: lokaal, regionaal, nationaal en internationaal. Bij alle activiteiten in het kader van het Europees Jaar voor personen met een handicap 2003 zouden gehandicaptenorganisaties als partners moeten worden betrokken. De tijd dat initiatieven konden worden genomen t.b.v. gehandicapten zonder ze er ook actief bij te betrekken is voorbij.

2.7. Maatregelen om de maatschappelijke integratie van gehandicapten te verbeteren kunnen een uiteenlopend karakter hebben; wel is het zaak dat wetgevingsinitiatieven altijd worden gecombineerd met bewustmakingscampagnes t.b.v. het publiek.

3. Doelstellingen van het Europees Jaar

3.1. Het Europees Jaar voor personen met een handicap zou de aanzet moeten geven tot de geleidelijke opheffing van belemmeringen waar gehandicapten op alle gebieden mee te maken krijgen, met name in het onderwijs en de toegang tot

goederen en diensten. Ook moet het Jaar ervoor zorgen dat personen met een handicap en hun gezinnen worden ondersteund, zodat zij kunnen profiteren van echte gelijke kansen.

3.2. Sommige belemmeringen (m.b.t. de omgeving en de communicatie) kunnen worden weggenomen door middel van wetgeving, andere belemmeringen (m.b.t. de houding) vereisen speciale bewustmakingscampagnes. Maar allemaal vereisen zij de inzet en medewerking van alle relevante actoren. Er zijn reeds tal van goede praktijkvoorbeelden van wijzen waarop belemmeringen kunnen worden overwonnen, die hun waarde voor alle betrokkenen reeds hebben bewezen.

3.3. De overgrote meerderheid van gehandicapten in arbeidsgeschikte leeftijd wil graag werken en is daartoe ook in staat. Door hun inzetbaarheid te vergroten zal het werkgelegenheidsniveau van gehandicapten stijgen, waardoor ook hun maatschappelijke deelname kan worden verzekerd. Het recente EU-initiatief inzake gelijke behandeling op het werk is een nuttige bijdrage tot de verbetering van de arbeidsparticipatie van gehandicapten. Wel moet het worden aangevuld met passende positieve maatregelen, met name in de vorm van adequate ondersteuning van werkgevers die gehandicapten in dienst nemen, zoals het MKB, waarvoor deze stimuleringsmaatregelen bijzonder aantrekkelijk kunnen zijn. Ook zouden gehandicapten die als zelfstandige willen gaan werken, financieel moeten worden gestimuleerd. Er moet voor worden opgepast dat passieve beleidsmaatregelen de integratie van gehandicapten in de arbeidsmarkt niet ontmoedigen. Daarom is het zaak dat de uitkering die aan gehandicapten wordt verstrekt om de extra kosten i.v.m. hun handicap te dekken, ook na hun integratie in de arbeidsmarkt in stand wordt gehouden, en dat zij de garantie krijgen dat hun uitkering weer op het oude niveau wordt gebracht indien zij niet meer tot werken in staat zijn.

3.4. In 2002 zal de EU-arbeidskrachtenenquête een ad-hocmodule voor gehandicapten bevatten, waarmee voor het eerst vergelijkbare statistieken zullen worden verkregen over het werkgelegenheidsniveau van personen met een handicap.

3.5. De rol van de sociale partners is van vitaal belang. Er zijn tal van goede praktijkvoorbeelden van werkgevers die gehandicapten in dienst nemen en hun goederen en diensten toegankelijker maken. Toch zou nog meer kunnen worden gedaan om deze voorbeelden bekend te maken bij andere werkgevers. Het UK Forum of Employers on Disability⁽¹⁾ is een interessant model, dat in de andere lidstaten nog geen

⁽¹⁾ Het UK Employer's Forum on Disability is een netwerk van werkgevers in de VK die belang hechten aan het gehandicaptenvraagstuk. De leden van het forum bieden werk aan meer dan 22 % van de werknemers in de VK. Het forum ondersteunt werkgevers die gehandicapten in dienst wensen te nemen of die hun dienstverlening aan gehandicapte klanten willen verbeteren.

navolging heeft gekregen. Werkgevers zouden een en ander moeten beschouwen als onderdeel van de maatschappelijke betrokkenheid van hun onderneming, in de lijn van het Groenboek over de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven.

De rol van samenwerking op sociaal gebied kan van doorslaggevend belang zijn, als instrument om de sociale uitsluiting van anders-valide personen te bestrijden. Door coöperaties op te richten die zich inzetten voor de instroom van werkzoekende gehandicapten, kunnen deze een waardig en zelfstandig leven leiden en worden zij volledig geïntegreerd in het sociale weefsel.

3.6. Ook de vakbonden hebben een belangrijke taak, met name om ervoor te zorgen dat werkende gehandicapten profiteren van gelijke kansen, bijvoorbeeld ook op het gebied van bevorderingen. Verder spelen zij een cruciale rol bij de verspreiding van de EU-richtlijn inzake gelijke behandeling op het werk. Ten slotte zijn welzijnsorganisaties en stichtingen voor sociale dienstverlening en het scheppen van arbeidskansen t.b.v. gehandicapten ook erg belangrijk.

3.7. Een belangrijke dimensie van het werkgelegenheidsbeleid voor personen met een handicap is het behouden van de werkgelegenheid, zoals is benadrukt in een recente OESO/IAO-studie⁽¹⁾ en in de jongste initiatieven van het Europees agentschap voor gezondheid en veiligheid. De meeste gehandicapten lopen hun handicap op in de arbeidsgeschiedte leeftijd, maar er worden onvoldoende inspanningen geleverd om deze mensen op de arbeidsmarkt te houden. Er bestaan verschillende interessante modellen voor het behoud van de werkgelegenheid in landen als Zweden en het VK.⁽²⁾ Een belangrijk element van een succesvol beleid voor behoud van de arbeidsplaats is de instandhouding van de link tussen de gehandicapte persoon en zijn/haar werkgever. Uiteraard is de werking van het socialezekerheidsstelsel in dit verband van grote invloed. Ook moet ervoor worden gezorgd dat gehandicapten volledig toegang krijgen tot mogelijkheden voor levenslang leren.

(1) „International survey project on strategies for the retention and inclusion to employment of disabled people” door Patricia Thornton, Social Policy Research Unit van de University of York.

(2) The Royal National Institute for the Blind (RNIB) heeft in het VK het zogenaamde „gehandicaptenverlof” voorgesteld, waarvan momenteel de mogelijkheden worden onderzocht. Het concept is vergelijkbaar met dat van zwangerschapsverlof: een persoon die gehandicapt raakt, krijgt de mogelijkheid zijn/haar baan voor enige tijd te verlaten om te kunnen revalideren en vervolgens weer aan de slag te kunnen binnen hetzelfde bedrijf.

Recente initiatieven als de mededeling van de Europese Commissie over levenslang leren⁽³⁾, moeten in al hun onderdelen rekening houden met de behoeften van gehandicapten.

3.8. Onderwijs is voor gehandicapten, net als voor alle andere burgers, van essentieel belang voor hun kansen op werkgelegenheid en sociale participatie in het algemeen. Als algemene regel zouden gehandicapte kinderen op gewone scholen onderwijs moeten genieten, wat niet alleen beter is voor gehandicapte kinderen maar ook voor niet-gehandicapte kinderen: zo krijgen zij meer begrip voor het recht van gehandicapten om een gelijkwaardige plaats in de door verscheidenheid gekenmerkte maatschappij in te nemen. Om deze aanpak succes te garanderen moeten gehandicapte kinderen en jongeren de steun krijgen die hun specifieke aandoening vereist.

3.9. Speciaal onderwijs voor gehandicapte kinderen is alleen aangewezen als in samenspraak met de ouders van het gehandicapte kind tot een dergelijk besluit wordt gekomen. Op speciale scholen moet onderwijs worden geboden van gelijkwaardige kwaliteit als op gewone scholen. Speciale scholen moeten regelmatig worden geëvalueerd.

3.10. Het Europees Jaar voor personen met een handicap 2003 moet met name verbeteringen meebrengen voor gehandicapten die het sterkst met uitsluiting bedreigd worden of met een dubbele of meervoudige discriminatie worden geconfronteerd: vrouwen met een handicap en gehandicapten die tot een etnische minderheid behoren. Bijzondere aandacht moet gaan naar personen met complexe behoeften in een afhankelijkheidsituatie en naar hun gezinnen en verzorgers; in dit verband moet er worden voorzien in ondersteunende structuren die de toegang tot de hele waaier van mensenrechten moeten verzekeren.

3.11. De laatste tijd is enige vooruitgang geboekt op het gebied van sociaal beleid, vervoer en de informatiemaatschappij. De meeste initiatieven die op deze gebieden zijn ontplooid, houden rekening met gehandicapten. Dit geldt niet voor tal van andere gebieden, wat erop wijst dat de „mainstreaming” moet worden aangescherpt.

3.12. Er moeten speciale inspanningen worden geleverd om de gehandicaptendimensie in alle relevante EU-beleidsreinen te mainstreamen. Deze inspanningen moeten tijdens het Europees Jaar 2003 worden geleverd, maar ook in de jaren daarna. Hoewel gehandicapten formeel niet van het EU-beleid zijn uitgesloten, leidt hun beperkte zichtbaarheid in de praktijk wel tot uitsluiting. Daarom moet bij alle relevante initiatieven expliciet worden verwezen naar personen met een handicap, en moeten waar nodig veranderingen worden aangebracht om ervoor te zorgen dat gehandicapten volledig kunnen profiteren van en bijdragen tot deze initiatieven.

(3) Mededeling van de Commissie „Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren” (COM(2001) 678 def.).

3.13. EU-initiatieven waarbij specifiek naar gehandicapten moet worden verwezen, omvatten o.m. initiatieven op het gebied van consumentenbeleid, mensenrechten, het EU-actieprogramma voor jongeren, EU-programma's en initiatieven op het gebied van onderwijs (Socrates, Comenius en Leonardo da Vinci), cultuur, media en ten slotte sport, met name in het kader van het voor 2004 geplande Europees Jaar van onderwijs door sport.

3.14. Gehandicapten en ouders en vertegenwoordigers van gehandicapten moeten worden betrokken bij de verschillende EU-processen waarbij de open-coördinatiemethode wordt toegepast, net zoals op het gebied van onderwijs, jongeren en pensioenen. Dit kan alleen worden bereikt als de EU-instellingen en de lidstaten er actief voor zorgen dat gehandicaptenkwesties aandacht krijgen en dat representatieve gehandicaptenorganisaties hierbij worden betrokken. Indien statistische indicatoren worden vastgesteld, dan moeten deze informatie geven over de situatie van gehandicapten.

3.15. Gehandicaptenbeleid blijft grotendeels een nationale bevoegdheidskwestie. Hoewel dit thema is opgenomen in de Europese werkgelegenheidsstrategie en de EU-strategie ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede, verschilt de aandacht aanzienlijk per lidstaat, zodat het ook niet goed mogelijk is de situaties in de lidstaten met elkaar te vergelijken. Dit is een gemiste kans, aangezien de lidstaten zo onvoldoende kunnen profiteren van de mogelijkheid beleidservaringen en goede praktijkvoorbeelden uit te wisselen. Er is een algemeen gebrek aan indicatoren en gegevens m.b.t. de situatie van personen met een handicap, wat het zo goed als onmogelijk maakt de doeltreffendheid van de verschillende nationale beleidsvoeringen te vergelijken.

3.16. Dankzij het Europees Jaar voor personen met een handicap zou de gegevensuitwisseling tussen lidstaten en kandidaat-lidstaten op het gebied van nationaal gehandicaptenbeleid moeten worden verbeterd.

3.17. Mensen met een handicap hebben recht op dezelfde dienstverlening als alle andere burgers. Dit betekent dat reeds in een vroeg stadium van het planningsproces met hun behoeften rekening moet worden gehouden. Dit geldt o.m. voor besluiten over de inrichting van openbare ruimtes zoals restaurants, bioscopen, theaters, scholen, universiteiten, winkelcentra, musea, parken en stadia. Gehandicapten de toegang tot deze diensten ontzeggen is een inbreuk op de fundamentele mensenrechten, en betekent vanuit economisch oogpunt dat werkgevers een grote groep potentiële consumenten

ten mislopen. Consumentenorganisaties kunnen een zeer belangrijke bijdrage leveren om e.e.a. werkelijkheid te maken. Een goed voorbeeld hiervan wordt geboden door een recent onderzoek van een Spaanse consumentenorganisatie, waaruit blijkt dat 50 % van dit soort faciliteiten niet toegankelijk is voor personen met een handicap.

3.18. Net als alle andere burgers moeten gehandicapten actieve leden van de maatschappij zijn, en zouden zij actief moeten kunnen zijn in verschillende organisaties, waaronder politieke partijen, beroepsorganisaties, religieuze organisaties, sportclubs, milieugroeperingen en andere verenigingen. Al deze organisaties moeten zo zijn georganiseerd dat gehandicapten aan de activiteiten kunnen deelnemen.

3.19. Het beeld dat in de media van gehandicapten wordt geschetst, moet worden verbeterd. De informatie en programma's moeten worden gebaseerd op een aanpak waarbij de rechten van gehandicapten worden erkend, en de belemmeringen die hun volledige deelname aan de samenleving in de weg staan, moeten goed onder de aandacht worden gebracht.

3.20. Het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 is er niet alleen voor gehandicapten die in de EU wonen, maar ook voor gehandicapten in de kandidaat-lidstaten, die vaak in een nog veel slechtere situatie verkeren dan in de EU. Gehandicapten in ontwikkelingslanden zouden eveneens van het Jaar moeten kunnen profiteren, door meer zichtbaarheid te krijgen in het kader van het EU-ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid.

3.21. Het recht van gehandicapten om via de hen vertegenwoordigende organisaties aan het besluitvormingsproces deel te nemen zou tijdens het Jaar beter uit de verf moeten komen, in het kader van het bredere initiatief om op EU-niveau een gestructureerde burgerdialoog te bevorderen. Ook besluitvormers hebben hier rechtstreeks belang bij, omdat zij niet altijd weten hoe zij bij het uitstippelen van beleid voldoende rekening kunnen houden met gehandicapten. Het proces dat heeft geleid tot de opstelling van onderhavig advies kan als goed praktijkvoorbeeld dienen, aangezien een openbare hoorzitting is georganiseerd met vertegenwoordigers van gehandicaptenorganisaties teneinde hun standpunt te horen. Zo is meer inzicht verkregen in de situatie en belangrijkste eisen van de gehandicaptenbeweging, en is de verscheidenheid binnen deze groep in de schijnwerpers gezet.

4. Concrete voorstellen

4.1. Met betrekking tot de hierboven omschreven doelstellingen is het Europees Economisch en Sociaal Comité van mening dat de volgende voorstellen een nuttige bijdrage kunnen leveren tot de verwezenlijking ervan.

4.2. Er zou een specifiek EU-actieprogramma voor gehandicapten moeten komen, met als voornaamste doelstellingen:

- a) ondersteunen van de mainstreaming van de gehandicaptenproblematiek in al het relevante EU-beleid, teneinde de huidige raadplegings- en monitoringsmechanismen te versterken, door belangrijke besluitvormers meer bewust te maken van de problematiek van en vooral de mogelijkheden voor gehandicapten;
- b) ondersteunen van het gebruik van een open-coördinatie-methode op het gebied van gehandicaptenvraagstukken, gebaseerd op gemeenschappelijke indicatoren waarmee de vooruitgang op het stuk van de sociale integratie van gehandicapten kan worden gemeten. Deze methode zou op alle relevante terreinen van gehandicaptenbeleid moeten worden toegepast, zoals onderwijs, beroepsopleiding, levenslang leren, werkgelegenheid, vervoer, informatiemaatschappij, uitkeringssystemen en diensten voor personen met complexe behoeften in een afhankelijkheidssituatie, en hun gezinnen. Op al deze terreinen moeten goede praktijkvoorbeelden worden geleverd, zodat men van elkaar kan leren. De open-coördinatiemethode voor het gehandicaptenbeleid zou voor alle lidstaten en met name de landen die binnenkort tot de Europese Unie zullen toetreden, van nut zijn;
- c) verzekeren en versterken van de deelname van representatieve gehandicaptenorganisaties aan de burgerdialoog op EU-niveau, inclusief het zorgen voor een adequate financiering en adequate raadplegingsmechanismen;
- d) stimuleren van de betrokkenheid van welzijnsorganisaties en stichtingen die sociale diensten verlenen aan gehandicapten.

4.3. Om de huidige belemmeringen te helpen verwijderen en het ontstaan van nieuwe belemmeringen te voorkómen, en er tevens voor te zorgen dat de gehandicaptenproblematiek tijdens het Europese Jaar duidelijker op de politieke agenda komt te staan, zou op grond van art. 13 een EU-richtlijn moeten worden goedgekeurd waarmee discriminatie van gehandicapten strafbaar wordt gemaakt op alle gebieden, dus ook op het gebied van onderwijs en toegang tot goederen en

diensten, inclusief huisvesting. In deze richtlijn zouden redelijke termijnen moeten worden vastgesteld waarbinnen thans ontoegankelijke infrastructures geleidelijk beter toegankelijk moeten worden gemaakt, en zouden tevens adequate handhavingsmechanismen moeten worden ingesteld, zoals een onafhankelijk monitoringsorgaan in iedere lidstaat, dat toezicht houdt op de uitvoering van de richtlijn op nationaal niveau.

4.4. Om de arbeidsparticipatie van gehandicapten te verbeteren, stelt het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende voor:

- a) de EU-lidstaten zouden moeten zorgen voor de snelle en adequate toepassing van de EU-richtlijn inzake gelijke behandeling op het werk;
- b) de Europese Commissie zou moeten voorstellen — en de lidstaten zouden hiermee moeten instemmen — om werkgelegenheidsrichtsnoer nr. 7 te versterken, door er bij de lidstaten op aan te dringen concrete streefcijfers vast te stellen voor de arbeidsparticipatie van gehandicapten, en te verwijzen naar incentives voor werkgevers die gehandicapten in dienst nemen; het bestaan van dergelijke aanmoedigingspremies zou meer bekendheid moeten krijgen onder werkgevers en gehandicapten, en zouden gemakkelijk en snel moeten kunnen worden verkregen;
- c) de Europese sociale partners zouden moeten overwegen gebruik te maken van de sociale dialoog op EU-niveau om nieuwe initiatieven voor te stellen met het oog op de arbeidsparticipatie van gehandicapten en het behoud van de werkgelegenheid voor hen;
- d) overeenkomstig een recent EP-besluit in eerste lezing zouden de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten moeten worden gewijzigd, zodat het voor overheden mogelijk wordt om het al dan niet in dienst hebben van personen met een handicap als toewijzingscriterium te hanteren en om, indien relevant, te eisen dat producten en diensten zo zijn ontworpen en geproduceerd dat zij toegankelijk zijn voor mensen met een handicap;
- e) er zouden nationale en EU-netwerken kunnen worden opgericht van werkgevers en vakbonden die zich bezighouden met de arbeidsparticipatie van gehandicapten;
- f) om de resultaten van al deze maatregelen te monitoren, zou de EU-arbeidskrachtenenquête permanent informatie moeten bevatten over de situatie van gehandicapten op de arbeidsmarkt.

4.5. De nieuwe open-coördinatiemethode op het gebied van onderwijs zou gehandicapte kinderen en jongeren tot de belangrijkste doelgroepen moeten rekenen, waarmee bij alle acties en indicatoren rekening moet worden gehouden. De Europese Gehandicaptendag in 2002 zal in het teken staan van de bewustmaking en de voorbereiding van de actieve participatie van het gehele schoolsysteem aan het Europees Jaar voor personen met een handicap 2003.

4.6. Mits voldoende ontwikkeld kunnen nieuwe technologieën — zowel mainstream als ondersteunend — een essentiële rol spelen bij het wegnemen van sommige belemmeringen waarmee gehandicapten te maken hebben. In het komende zesde EU-kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling, het pakket telecommunicatierichtlijnen inzake dienstverlening en het nieuwe «Europe 2005-actieplan zou de gehandicaptenproblematiek als horizontaal thema moeten worden beschouwd, terwijl tevens specifieke initiatieven zouden moeten worden ondersteund. Ook zouden meer inspanningen moeten worden gedaan om alle wettelijke en andere belemmeringen voor de totstandkoming van een echte Europese markt voor ondersteunende technologieën weg te nemen, en om op nationaal niveau voldoende financiële steun te bieden aan gehandicapten die deze technologieën nodig hebben.

4.7. Om de zichtbaarheid van gehandicapten binnen de EU-strategie tegen sociale uitsluiting en bestrijding van armoede te optimaliseren, zouden de verschillende indicatoren moeten worden uitgesplitst naar soorten handicaps; aan de hand hiervan zou de doeltreffendheid van het desbetreffende nationale beleid moeten worden getoetst. Representatieve gehandicaptenorganisaties zullen worden betrokken bij het ontwerpen, toepassen en evalueren van de nationale actieplannen tegen sociale uitsluiting en armoede.

4.8. Het Comité zal ervoor ijveren dat op internationaal en nationaal niveau steun wordt verleend aan initiatieven van ondernemingen die op de maatschappelijke integratie van gehandicapten zijn gericht. Daarbij zal het met name coöperatieve ondernemingen en andere maatschappelijke organisaties ondersteunen en stimuleren.

4.9. Om de mensenrechten van gehandicapten ook in internationaal verband te ondersteunen, is het Europees Economisch en Sociaal Comité het ermee eens dat ervoor moet worden gezorgd dat ook in het ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid van de EU en de lidstaten voldoende rekening wordt gehouden met de positie van gehandicapten.

4.10. Het Europees Economisch en Sociaal Comité onderschrijft de verklaring van Madrid en verbindt zich ertoe bij te dragen tot de daarin genoemde doelstellingen en deze op grote schaal bekend te maken.

4.11. Het Europees Economisch en Sociaal Comité beveelt aan dat alle belanghebbenden — zowel de overheid als particulieren, op lokaal, nationaal en EU-niveau — de acties in het kader van het Europees Jaar bezien in het licht van de Verklaring van Madrid, waarin het raamwerk voor het Jaar wordt geschetst en concrete maatregelen worden voorgesteld voor de verschillende betrokken partijen. Met name de massamedia, consumentenorganisaties, jongerenorganisaties, sportclubs, religieuze bewegingen en verenigingen en andere betrokkenen zouden het Europees Jaar moeten aangrijpen om hun diensten te verbeteren en ervoor te zorgen dat personen met een handicap volledig kunnen profiteren van en bijdragen tot deze initiatieven.

4.12. Het Europees Economisch en Sociaal Comité verplicht zich ertoe het thema gehandicapten in al zijn werkzaamheden te integreren, en in al zijn adviezen rekening te houden met de belangen, rechten en plichten van gehandicapten, door waar relevant specifieke verwijzingen naar gehandicapten op te nemen. Er zou een document moeten worden opgesteld om rapporteurs hieraan te herinneren en enige richtsnoeren aan te reiken hoe zij rekening kunnen houden met handicaps en gehandicapten, in het bijzonder zou hen moeten worden aanbevolen representatieve gehandicaptenorganisaties te raadplegen. De manier waarop in EESC-adviezen rekening wordt gehouden met de gehandicaptenproblematiek zou regelmatig moeten worden geëvalueerd.

4.13. Het Europees Economisch en Sociaal Comité zal actief deelnemen aan de evaluatie van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003, om voorstellen te kunnen blijven doen over manieren om de sociale integratie van gehandicapten te bevorderen. Ook zullen periodieke evaluaties worden gemaakt van de vooruitgang op het gebied van EU-gehandicaptenbeleid.

4.14. Het Europees Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met het voorstel van de speciale VN-rapporteur voor gehandicaptenaangelegenheden — dat is goedgekeurd door de VN-commissie voor sociale ontwikkeling — om de inhoud van de VN-voorschriften op dit gebied aan te scherpen en de bestaande monitoringstructuur in stand te houden. Bovendien stemt het Comité in met het door de VN goedgekeurde initiatief voor de oprichting van een VN-conventie over de rechten van gehandicapten, die ervoor zou zorgen dat gehandicapten volledig kunnen profiteren van de bestaande internationale verdragen.

4.15. Het Europees Economisch en Sociaal Comité zal de inhoud van onderhavig advies laten meespelen bij zijn werkzaamheden in het kader van de Conventie over de toekomst van Europa.

4.16. Het Europees Economisch en Sociaal Comité zal het onderhavige advies verspreiden onder de relevante Europese en nationale gehandicaptenorganisaties.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 253/2000/EG tot vaststelling van de tweede fase van het communautaire actieprogramma op onderwijsgebied „Socrates””

(COM(2002) 193 def. — 2002/0101 (COD))

(2002/C 241/18)

De Raad heeft op 7 juni 2002 besloten overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité om advies te vragen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bernabei.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 juli 2002 het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Socrates-programma is gebaseerd op de artikelen 149 en 150 van het EG-Verdrag, waarin wordt bepaald dat de Gemeenschap bijdraagt aan de ontwikkeling van kwalitatief hoogstaand onderwijs door de samenwerking tussen de lidstaten te stimuleren (o.m. door de mobiliteit van docenten en studenten, de uitwisseling van informatie en het onderricht in de diverse EU-talen te bevorderen) en door alle EU-burgers de gelegenheid te geven tot levenslang leren.

1.2. Krachtens bovengenoemde artikelen ondersteunt en completeert zij de desbetreffende activiteiten van de lidstaten „met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel”. De Europese Raad heeft in Lissabon en Stockholm een nieuw strategisch doel voor de Unie vastgesteld, nl. „de meest concurrerende (...) kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame groei (...)”. Op de Top van Barcelona werd voor het eerst gewezen op de cruciale betekenis van onderwijs en opleiding, ook voor het realiseren van de doelstellingen op andere beleidsterreinen, zoals b.v. het

bevorderen van de arbeidsmobiliteit en het verbeteren van de werkgelegenheidssituatie. Men kan dan ook zonder meer stellen dat het onderwijs voortaan een fundamentele en niet meer weg te denken factor in het Europese integratieproces zal vormen ⁽¹⁾.

1.3. De Europese Raad van Barcelona heeft er bij de Commissie op aangedrongen onverwijld actie te ondernemen om 1) de transparantie van diploma's en getuigschriften te verbeteren, met name op het gebied van de beroepsopleiding, 2) het onderricht in vreemde talen te stimuleren, 3) de Europese dimensie in de onderwijsstelsels van de lidstaten verder uit te bouwen en 4) het Werkprogramma betreffende de follow-up van de doelstellingen van de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels uit te voeren. Bovendien heeft hij de Raad verzocht om vóór de Top van Sevilla in juni 2002 een resolutie over levenslang leren aan te nemen.

⁽¹⁾ Zie de verklaring die het Spaanse voorzitterschap op 30 mei 2002 heeft afgelegd in de Raad Onderwijs en Jeugdzaken.

1.4. Het Socrates-programma, waarvan op 24 januari 2000 bij Besluit nr. 253/2000/EG van het Europees Parlement en de Raad de tweede fase werd vastgesteld (looptijd: 2000-2006; budget: 1,85 mrd EUR), sluit daar naadloos bij aan. Het programma bestaat uit acht „actieterreinen”:

- Comenius (schoolonderwijs);
- Erasmus (hoger onderwijs);
- Grundtvig (volwassenenonderwijs en andere leertrajecten);
- Lingua (talenonderwijs en taalverwerving);
- Minerva (informatie- en communicatietechnologieën in het onderwijs);
- Observatie en innovatie (onderwijsstelsels en onderwijsbeleid);
- Gezamenlijke acties (gezamenlijke acties met andere EU-programma's);
- Begeleidende maatregelen (bewustmaking, verspreiding van resultaten, verbetering van het beheer en acties met betrekking tot horizontale prioriteiten, zoals bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen en intercultureel onderwijs).

1.5. Het Comité heeft over het ontwerpbesluit tot vaststelling van de tweede fase een advies uitgebracht⁽¹⁾, waarin het zich achter de doelstellingen van het programma schaaft. De Commissie zal de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's vóór 30 juni 2004 een tussentijds evaluatieverslag over de uitvoering van het programma voorleggen.

1.6. Het Europees Parlement, dat erop dient toe te zien dat de ingezette financiële middelen efficiënt en overeenkomstig de vastgestelde doelstellingen worden besteed, heeft op 28 februari 2002 een verslag en een resolutie over de tenuitvoerlegging van het programma aangenomen⁽²⁾. Het wijst daarin op een aantal gebreken en tekortkomingen: structurele problemen, gebrekkige coördinatie met andere programma's, omslachtige en complexe procedures, overbodige administratieve rompslomp, gebrekkige informatieverstrekking, geringe verspreiding van de resultaten en inadequate toezicht- en evaluatieprocedures. In het licht van de vastgestelde tekortkomingen

pleit het voor een betere coördinatie, eenvoudiger en snellere procedures, duidelijke afspraken met de Nationale Agentschappen, meer toezicht en nauwgezetere controles. Het wijst er evenwel op dat een en ander de tenuitvoerlegging van het programma niet mag bemoeilijken.

1.7. De Europese Rekenkamer heeft op 12 maart 2002 een speciaal verslag over — o.m. — het Socrates-programma uitgebracht⁽³⁾. Ook zij wijst daarin op een aantal tekortkomingen, om te beginnen in de opzet van het programma: het programma is te complex en de 38 acties vormen een te heterogeen geheel, wat de samenwerking tussen de lidstaten bemoeilijkt; bovendien bemoeilijkt het ontbreken van precieze criteria en parameters de evaluatie van de resultaten en ontbreekt een „geschikt kader” voor de totstandbrenging van synergie tussen de diverse communautaire programma's. Daarnaast stelt zij ook een aantal tekortkomingen in het beheersinstrumentarium vast; haar kritiek geldt zowel het Bureau voor Technische Bijstand (verantwoordelijk voor het beheer van de zgn. gecentraliseerde acties) als de Nationale Agentschappen (verantwoordelijk voor de zgn. gedecentraliseerde acties), die hinder ondervinden van het ontbreken van een „passend statuut”, een adequaat budget en een „juridisch kader dat nauwkeurig de verdeling van de verantwoordelijkheden vastlegt”. En ten slotte heeft zij ook kritiek op de evaluatieverslagen, waarvan het effect volgens haar „twijfelachtig” is.

1.8. In haar antwoord op de opmerkingen van de Rekenkamer wijst de Commissie op de „niet te onderschatten spanning” tussen de vereisten van een strak maar tegelijk gebruikersvriendelijk en op het proportionaliteitsbeginsel gebaseerd beheer. Het Socrates-programma, aldus de Commissie, is van belang voor zo'n 70 miljoen jongeren en daarnaast ook nog eens voor meer dan 4,5 miljoen docenten, voor zo'n 12 miljoen studenten (aan meer dan 5 000 universiteiten en hogescholen) en voor miljoenen volwassenen in het voltijds of deeltijdonderwijs, en zulks niet alleen in de Unie maar ook in de kandidaat-lidstaten. Bovendien is het vanwege de zeer geringe subsidiebedragen zaak de toegangs- en beheersprocedures zo eenvoudig mogelijk te houden.

1.9. Voor Socrates II werd een regeling met indicatoren, een tijdschema, standaardiseringsregels (ter bevordering van de vergelijkbaarheid van de gegevens) en rapportages (met als eerste termijn eind 2003) ingevoerd; nieuw is ook de versterking van de rol van de Nationale Agentschappen (die een andere verdeling van de verantwoordelijkheden noodzakelijk heeft gemaakt) en de daarmee samenhangende ontlasting van het Bureau voor Technische Bijstand (in afwachting van de oprichting van een uitvoerend agentschap); en ten slotte werd ook gestreefd naar een zekere flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging van het programma en werden de toezicht- en controleprocedures vereenvoudigd.

⁽¹⁾ Zie PB C 410 van 30.12.1998.

⁽²⁾ Doc. A5 0021/2002.

⁽³⁾ Speciaal verslag nr. 2/2002 over de communautaire actieprogramma's Socrates en Jeugd voor Europa.

1.10. Het onderhavige voorstel heeft tot doel de administratieve rompslomp voor de deelnemers aan het programma te verminderen en meer in verhouding te brengen met de geringe bedragen die in het kader van dit programma worden uitgekeerd (in 2000 gemiddeld 3 315 EUR per project); de wanverhouding tussen de „lusten” en de „lasten” weerhield kleinere onderwijsinstellingen, zoals basisscholen, er toe van aan het programma deel te nemen. Conform de bepalingen van Besluit nr. 253/2000/EG blijft de EU-bijdrage ook in de tweede fase in beginsel beperkt tot maximaal 75 % van de totale projectkosten.

2. Inhoud van het Commissievoorstel

2.1. De Commissie stelt voor de medefinancieringsbepalingen van het Socrates-programma te versoepelen.

2.2. Zij is van oordeel dat het niet strookt met de „beginselen van vereenvoudiging en evenredigheid” — twee sleutel-elementen van het Witboek over de hervorming van de Commissie ⁽¹⁾ — dat aan gedecentraliseerde projecten deelnemende onderwijsinstellingen ertoe worden verplicht ook hun personeelskosten op te geven, alleen maar om aan te tonen dat de EU-subsidie niet méér dan 75 % van de totale kosten bedraagt.

2.3. Daarom stelt zij voor de eerste alinea van afdeling IV, punt B.2, van de bijlage bij Besluit nr. 253/2000/EG te wijzigen om „de gewenste flexibiliteit bij de toepassing van het medefinancieringsvereiste mogelijk te maken”.

2.4. De betrokken instellingen hoeven voortaan geen personeelskosten meer op te geven om aan te tonen dat zij minstens 25 % van de totale projectkosten zelf dragen. Zij hoeven in hun subsidieaanvragen en rapporten alleen nog maar hun directe kosten te vermelden.

2.5. Volgens de Commissie gaat het hier om een zuiver technische wijziging, die geen gevolgen van financiële of personele aard met zich meebrengt. Bovendien wordt niet getornd aan het in het Financieel Reglement neergelegde

medefinancieringsbeginsel. Hieraan wordt immers automatisch voldaan aangezien de betrokken instellingen de aangemelde projecten onmogelijk kunnen uitvoeren als zij geen eigen personeel inzetten.

3. Opmerkingen

3.1. De Commissie kiest met de voorgestelde wijziging voor de gulden middenweg tussen het medefinancieringsbeginsel en het streven naar eenvoudiger procedures, minder bureaucratie en meer synergie. Het medefinancieringsbeginsel, één van de grondbeginselen van het subsidiebeleid van de Unie, moet potentiële steunaanvragers ertoe aanzetten een eigen bijdrage te leveren, b.v. door het inzetten van eigen personeel. Anderzijds is het voor het bereiken van het uiteindelijke doel van het Socrates-programma, nl. het opbouwen van een menselijk kapitaal van hoogstaande kwaliteit en het versterken van de Europese samenwerking op onderwijs- en opleidingsgebied ter verwezenlijking van de strategie van Lissabon en de in Stockholm en Barcelona vastgelegde doelstellingen, ook noodzakelijk dat de procedures worden vereenvoudigd, de administratieve rompslomp wordt beperkt en mogelijkheden voor synergie-effecten worden gecreëerd.

3.2. Het Comité juicht de voorgestelde technische wijziging in de subsidieregeling dan ook toe, maar het is wel van oordeel dat de Commissie een en ander nog eens grondig moet bekijken in het licht van de kritiek van het Europees Parlement (Resolutie van 28 februari 2002) en de Europese Rekenkamer (Speciaal verslag nr. 2/2002 van 12 maart 2002).

3.3. Het vindt het namelijk niet voldoende de medefinancieringsregeling te vereenvoudigen en beter in overeenstemming te brengen met het proportionaliteitsbeginsel. Het vindt het ook noodzakelijk dat:

- maatregelen worden genomen om te voorkomen dat na de uitbreiding — wanneer de Unie 25 à 28 lidstaten zal tellen en ook het aantal projecten navenant zal toenemen — de transparantie, coherentie en coördinatie van een en ander in het gedrang komen;
- de informatieverstrekking en de verspreiding van de resultaten worden verbeterd, o.m. door gebruik te maken van informatienetwerken en door het Symmetry-systeem verder uit te bouwen;
- het nog niet gebruikte potentieel aan „gezamenlijke acties” wordt benut om nog méér en nog sterkere synergie-effecten teweeg te brengen, met als uiteindelijk doel

⁽¹⁾ COM(2000) 200 def./2.

de totstandbrenging van een „Europese ruimte voor onderwijs en onderzoek”;

— ervoor wordt gezorgd dat de doorgevoerde vernieuwingen — gebruik van indicatoren, standaardisering (voor een betere vergelijkbaarheid van de gegevens) en versterking van toezicht en controle (voor een betere aansluiting tussen de projecten en de algemene doelstellingen van het programma) — daadwerkelijk effect sorteren zonder dat de steunaanvragers met allerlei onnodige — maar al te belastende — administratieve rompslomp worden opgezadeld;

Brussel, 17 juli 2002.

— de procedures, met name voor de uitbetaling de toegezegde steun (vaak maar een gering bedrag), verder worden gestroomlijnd en versneld.

3.4. Het beveelt de Commissie dan ook aan grondig over dit alles na te denken en in het kader van haar tussentijds evaluatieverslag, dat zij vóór 30 juni 2004 aan het Comité dient voor te leggen, alvast aan te geven hoe zij een en ander denkt te zullen gaan aanpakken.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie — Zich aanpassen aan de veranderingen in werk en samenleving: een nieuwe communautaire gezondheids- en veiligheidsstrategie 2002-2006”

(COM(2002) 118 def.)

(2002/C 241/19)

De Commissie heeft op 11 maart 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Etyy.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden zitting (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 123 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 5 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De mededeling van de Commissie komt na een periode van ettelijke jaren waarin weinig strategieën inzake gezondheid en veiligheid op het werk zijn uitgedacht. In de tussentijd is het arbeidsbestel aanzienlijk veranderd en zijn er in de EU problemen opgedoken die dringend moeten worden opgelost.

1.2. Bovendien zullen de gevolgen van de uitbreiding van de EU op de gezondheid en veiligheid op het werk systematisch en met visie moeten worden aangepakt.

1.3. De Commissie heeft deze mededeling in nauw overleg met alle betrokken partijen opgesteld. Bijdrage van het Europees Economisch en Sociaal Comité tot dit proces was het verkennend advies van juli 2001, dat in december 2000 door mevrouw Diamantopoulou, lid van de Commissie, werd aangevraagd ⁽¹⁾.

1.4. Elementen uit het advies van juli 2001 die door de Commissie zijn overgenomen, komen in het onderhavige advies niet meer ter sprake.

⁽¹⁾ Advies over het „Verzoek van de Europese Commissie aan het Comité tot het opstellen van een verkennend advies in afwachting van de Mededeling van de Commissie over gezondheid en veiligheid op de werkplek” (PB C 260 van 17.9.2001).

2. Algemene opmerkingen

2.1. De mededeling is een zeer interessant en veelbelovend document waarin positief wordt gereageerd op een groot aantal opmerkingen en suggesties uit het verkennend EESC-advies. Het analytisch deel vormt de geschikte basis voor de voorgestelde strategie voor 2002-2006. De belangrijkste knelpunten die zich inzake gezondheid en veiligheid op het werk voordoen, komen in de mededeling aan de orde. Hoewel geen gedetailleerde oplossingen worden aangereikt, blijkt uit de tekst voldoende duidelijk aan welk soort maatregelen de Commissie denkt.

2.2. Dit neemt niet weg dat in deze blauwdruk duidelijk iets ontbreekt, nl. een actieplan.

2.3. Dat de mededeling niet vergezeld gaat van een actieplan, is zorgwekkend. Volgens het Comité heeft dit rechtstreeks te maken met een probleem dat het de afgelopen jaren in meerdere adviezen aan de kaak heeft gesteld, nl. het gebrek aan personele en financiële middelen bij de betrokken Commissiediensten. Eens te meer moet het Comité tot zijn spijt vaststellen dat deze bezorgdheid volkomen is genegeerd. Het EESC vreest dat het stilzwijgen van de Commissie over deze kwestie de geloofwaardigheid van het operationele deel van de mededeling kan ondermijnen.

2.4. Tien jaar geleden beschikte het directoraat voor volksgezondheid en gezondheid en veiligheid op het werk over vier eenheden die zich met gezondheid en veiligheid op het werk bezighielden en één die voor volksgezondheid verantwoordelijk was. Na de „stroomlijnoperatie” van 1993-1994 verschoof deze verhouding naar twee eenheden voor gezondheid en veiligheid op het werk en drie voor volksgezondheid. In 1998 werden de twee materies in aparte diensten ondergebracht, met een reductie in het nadeel van gezondheid en veiligheid op het werk tot gevolg; DG Gezondheid en Consumentenbescherming kreeg 4 eenheden onder zijn hoede, terwijl de enige eenheid voor gezondheid en veiligheid op het werk onder de vleugels van DG Werkgelegenheid en Sociale zaken bleef voortbestaan.

Waar in 1992 150 EG-ambtenaren in het directoraat voor volksgezondheid en gezondheid en veiligheid op het werk werkzaam waren — 130 van hen belast met dossiers inzake gezondheid en veiligheid op het werk — daar moeten de desbetreffende diensten van DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken het momenteel met 24 personeelsleden stellen: 12 A- en 3 B-ambtenaren, 6 secretar(i)e(ssen) en 3 nationale deskundigen.

Deze gegevens en cijfers spreken boekdelen en bewijzen dat het Comité zich met recht en rede meermaals bezorgd heeft getoond. De Commissie wordt dan ook met klem verzocht om deze situatie in het licht van haar document inzake de communautaire strategie en van het verkennend EESC-advies van juli 2001 te bekijken, conclusies te trekken en beleidsmaatregelen te nemen die met de doelstellingen voor 2002-2006 overeenstemmen.

2.5. De Commissie dient zo snel mogelijk een actieplan voor de tenuitvoerlegging van de strategie op te stellen en dit aan het Raadgevend Comité voor veiligheid, hygiëne en gezondheidsbescherming voor te leggen. In dit actieplan moet nauwkeurig worden aangegeven welk budget voor elke in de mededeling opgenomen maatregel is uitgetrokken. Het Parlement dient hieraan de nodige aandacht te besteden.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité heeft met veel belangstelling kennis genomen van de passages over gender en leeftijd in het analytische deel van de mededeling. Helaas komen deze essentiële punten, één of twee uitzonderingen niet te na gesproken, in het operationele (meer op concrete maatregelen gerichte) deel niet meer ter sprake. Het Comité erkent dat het moeilijk kan zijn in dit verband wet- of regelgeving op te stellen, maar wijst erop dat de Commissie ook andere initiatieven kan nemen, zoals het opzetten van bewustmakingscampagnes of (via het Agentschap in Bilbao) het vaststellen van goede praktijken. Een ander terrein waar de Commissie zich over kan buigen en waarvoor ze initiatieven kan nemen, is het verband tussen ergonomie en gender.

3.2. Het cijfermateriaal ter staving van de gendergerelateerde uitspraken is niet overtuigend. De vastgestelde problemen lijken in sommige gevallen veeleer met de functie dan met het geslacht samen te hangen. Hiermee dient in de maatregelen rekening te worden gehouden.

3.3. Bij de analyse van de gevolgen van een „gebrek aan kwaliteit” van het werk (zie inleiding van de Commissietekst) kunnen overigens ook kanttekeningen worden geplaatst. De cijfers over het verlies van productiecapaciteit en schadeloosstellingen en uitkeringen lijken namelijk veel te laag.

3.4. In het operationele deel van de mededeling zijn belangrijke passages gewijd aan eventuele regelgeving over ergonomische problemen, zoals RSI, en aan overleg tussen werkgevers en werknemers over het oplossen van stressgerelateerde problemen.

3.4.1. Richtlijn 90/270/EEG (de „beeldschermrichtlijn”) is geen geschikte basis voor aanvullende maatregelen tegen RSI; beeldschermwerk is immers maar één van de vele factoren die RSI kunnen veroorzaken. Het belangrijkste probleem met deze richtlijn is volgens het Comité de toepassing ervan, met name de artikelen 3 („Analyse van de werkplekken”) en 7 („Dagindeling van het werk”-onderbreking en vermindering van beeldschermwerk) zijn moeilijk in de praktijk om te zetten. Het Comité pleit veeleer voor een aanpassing van Richtlijn 90/269/EEG over het manueel hanteren van lasten, met name wanneer het gaat om het repetitief hanteren van kleine lasten. Wat betreft de procedure tot wijziging van bestaande wetgeving, verwijst het Comité naar de opmerkingen in het verkennend advies van juli 2001 (Eerst moeten nationale verslagen worden opgesteld waarin de standpunten van werkgevers- en werknemersorganisaties zijn verwerkt. Vervolgens stelt de Commissie op basis van deze verslagen een samenvattend verslag op dat tot slot ter raadpleging aan het Raadgevend Comité voor veiligheid, hygiëne en gezondheidsbescherming wordt voorgelegd).

3.5. Het voorstel inzake stress is zinvol. Wél moet een termijn worden vastgesteld voor het afsluiten van de raadpleging van de sociale partners, die in de loop van dit jaar van start zal gaan. Voorts verwijst het Comité naar de opmerkingen over psychosociale factoren in het verkennend advies van juli 2001.

3.6. De manier waarop de Commissie welzijn op het werk wil bevorderen, is interessant; een integrerende aanpak biedt in dit verband inderdaad de beste resultaten. Hetzelfde gaat overigens op voor ongewenste intimiteiten en pesten op het werk; ook voor deze problemen biedt de regelgeving inzake gezondheid en veiligheid op het werk geen sluitende oplossing en moeten het werkgelegenheids- en gelijkheidsbeleid in aanmerking worden genomen. Ook moet aandacht worden besteed aan de verschillende vormen van geweld waarmee werknemers op de werkplek te maken krijgen (agressief gedrag van patiënten, cliënten en klanten, in zowel de overheids-, als de particuliere sector).

3.7. Ter bevordering van de (her)instroom van (lichamelijk en geestelijk) gehandicapten op de arbeidsmarkt moet de Commissie meer maatregelen nemen om de werkomgeving aan de behoeften van deze mensen aan te passen. Bedrijven moeten gestimuleerd en geholpen worden om overeenkomstig de gelijkheidsrichtlijn van 2000 „redelijke aanpassingen” aan werkomgeving en -apparatuur aan te brengen. Mensen met leerproblemen mogen in dit verband niet over het hoofd worden gezien. De EU zou het Jaar van de Gehandicapten

2003 kunnen aangrijpen om specialisten van NGO's die voor de belangen van gehandicapten ijveren, op te leiden; deze mensen kunnen samen met werkgevers en vakbonden in belangrijke mate bijdragen tot de uitwisseling van goede praktijken in de EU.

3.8. In het verkennend advies presenteert het Comité de open coördinatiemethode als een passend instrument om het beleid inzake gezondheid en veiligheid op de werkplek in de Europese Unie een nieuwe impuls te geven⁽¹⁾. Hoewel de Commissie het belang van deze innovatieve aanpak erkent, had het Comité op meer tastbare steun hiervoor gehoopt. Lidstaten worden geacht — en moeten niet alleen gestimuleerd worden — aan de hand van gemeenschappelijke, nauwkeurig omschreven doelstellingen het aantal arbeidsongevallen en beroepsziekten terug te dringen. De Commissie zou, naast de reeds eerder door het Comité gedane voorstellen, ook de mogelijkheid in overweging moeten nemen om, zoals in Nederland en het VK, sectorale of, zoals in Italië en Spanje, regionale doelstellingen vast te stellen. Het zou interessant zijn om over deze laatstgenoemde ervaring het advies van het Comité van de Regio's in te winnen.

3.9. Aan het MKB wordt in de mededeling teleurstellend weinig aandacht besteed. Het Comité verwijst in dit verband naar de suggesties inzake zgn. „soft law” en andere niet-wettelijke maatregelen in het verkennend advies⁽²⁾. Voorts dient de Commissie nogmaals te kijken naar de invulling van de verantwoordelijkheid van werknemers voor gezondheid en veiligheid in het MKB en naar het Zweedse en Finse systeem van mobiele en/of regionale veiligheids- en gezondheidsagenten.

3.10. Hoewel er inzake de erkenning van beroepsziekten nog veel werk aan de winkel is, wordt hierover in de mededeling met geen woord gerept. Tijdens de Internationale Arbeidsconferentie van juni 2002 zal er een discussie plaatsvinden over registratie en melding van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Het Comité hoopt dat de samenwerking met de IAO de Commissie zal inspireren tot nieuwe initiatieven inzake de aanmelding en erkenning van beroepsziekten in de EU.

3.11. Aan de opmerkingen over Eurostat in het verkennend advies van juli 2001 wil het Comité toevoegen dat het belangrijk is over geharmoniseerde statistieken over arbeidsongevallen en beroepsziekten te kunnen beschikken. De verschillen tussen de nationale statistische methoden zorgen voor een volledig vertekend beeld van de situatie in de lidstaten.

(1) PB C 260 van 17.9.2001, paragraaf 3.3.2 van het reeds eerder vermelde advies.

(2) paragraaf 3.2 van het reeds eerder vermelde advies.

3.12. Het idee van de Commissie om het Agentschap in Bilbao een „waarnemingspost voor risico's” op te laten richten, kan op de instemming van het Comité rekenen, op voorwaarde dat deze zich met name met de evaluatie van nieuwe risico's bezighoudt. De benaming „waarnemingspost voor risico's” moet overigens worden verduidelijkt. Het Comité is van mening dat het Agentschap een ernstige taak als het evalueren van nieuwe risico's alleen op zich zal kunnen nemen, indien daar extra middelen tegenover staan.

3.13. Het Comité betreurt dat de Stichting in Dublin in de mededeling nauwelijks wordt vermeld. Met name m.b.t. de in de vorige paragraaf gemaakte opmerking over het belang van de evaluatie van nieuwe risico's (o.m. om een cultuur van preventie te bevorderen), kan de relevantie van het sinds 1990 door de stichting gepubliceerde Europees onderzoek over arbeidsomstandigheden niet voldoende worden beklemtoond. Het Comité verwacht dat het aan de hand van het Memorandum van Overeenstemming en geregelde contacten tussen het Agentschap in Bilbao en de Stichting in Dublin mogelijk zal

zijn om overlappingsen in het werk te vermijden en een kruisbestuiving tussen beide organen te stimuleren.

3.14. Een laatste belangrijk onderwerp dat in het verkennend advies van het Comité niet wordt aangesneden, zijn de overheidsopdrachten. Het Comité dringt erop aan dat de Commissie in haar interne regels voor dergelijke opdrachten een veiligheids- en gezondheidsclausule opneemt. Hierbij moet erop worden toegezien dat het papierwerk voor het MKB binnen de perken blijft. Uitgangspunt inzake het MKB moet zijn dat er geen reden is om deze bedrijven van de werksfeer van de wetgeving inzake gezondheid en veiligheid uit te sluiten, maar dat juist alles in het werk moet worden gesteld om hen te helpen deze voorschriften na te leven en de toepassing ervan op de werkplek te bevorderen ⁽¹⁾. Contracten mogen alleen worden gegund aan bedrijven die er een gedegen veiligheids- en gezondheidsbeleid op nahouden en dit ook nauwlettend toepassen.

⁽¹⁾ paragraaf 3.2.2 van het reeds eerder vermelde advies.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het scorebord voor de uitvoering van de agenda voor het sociaal beleid”

(COM(2002) 89 def.)

(2002/C 241/20)

De Commissie heeft op 19 februari 2002, overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die belast was met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies (opgesteld door rapporteur Bloch-Lainé en corapporteur Koryfidis) goedgekeurd op 20 juni 2002.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 127 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding.

1. Inleiding

1.1. Toen de Europese sociale agenda werd goedgekeurd, hebben het Parlement en de Raad gewezen op het belang van een jaarlijks „scorebord”, waarop de actuele stand van zaken wordt weergegeven en waaruit men kan aflezen hoe ver de verschillende actoren zijn gevorderd met de uitvoering van de agenda. In maart 2001 is overeenstemming bereikt over een eerste scorebord, terwijl tijdens de Top van Barcelona op 14 en 15 maart jl. een tweede, in februari 2002 door de Commissie opgesteld scorebord is goedgekeurd. Het is nuttig dat er een proces van periodieke beoordeling in gang is gezet, omdat het op een gebied als dit belangrijk is dat wordt gezorgd voor een regelmatig follow-up.

1.2. Het EESC heeft reeds een advies over de sociale agenda zelf uitgebracht en het rekent erop bij de voor 2003 geplande evaluatie te worden betrokken.

1.3. Er liggen hier twee gevaren op de loer voor het EESC: enerzijds moet het ervoor zorgen dat het niet de kans mist zich uit te spreken over de tweede etappe van een doorlopend proces waarvoor het zelf met zoveel kracht heeft gepleit; anderzijds moet het oppassen niet te voorbarig bepaalde meningen te ventileren of oude standpunten te herhalen. De uitvoering van de agenda is immers nog maar in een voorbereidend stadium en daarom had het ook weinig zin om reeds tijdens vorige overleggronden standpunten te ventileren, want deze hadden dan later voortdurend moeten worden bijgewerkt.

1.4. Daarom heeft het EESC, dat halverwege het proces met een gedetailleerder en diepgaander advies zal komen, nu een kort en doelgericht document opgesteld waarin eerst enkele kanttekeningen worden gemaakt en vervolgens een aantal aanbevelingen worden gedaan.

2. Kanttekeningen

2.1. Een beoordeling van de tweede etappe wordt bemoeilijkt doordat het lastig is goed onderscheid te maken tussen lange-termijnontwikkelingen en relevante gegevens uit de actuele economische context (de gegevens die op dit moment beschikbaar zijn wijzen op een lichte teruggang). In dit licht moet men zich echter realiseren dat het na een slechte periode altijd even duurt voordat hogere groeicijfers opnieuw invloed krijgen op de werkgelegenheid. Gezien deze vertragende werking is de verleiding groot vraagtekens te plaatsen bij de effectiviteit van het in de agenda beschreven actieve werkgelegenheidsbeleid. Toch moet juist het tegenovergestelde gebeuren en dienen de hoofdlijnen hiervan te worden versterkt en opnieuw de nodige aandacht te krijgen.

2.2. Volgens het Comité had de Commissie in haar document meer onderscheid kunnen maken tussen belangrijke en onbelangrijke zaken. Bovendien had ze, behalve het nu gegeven overzicht van genomen en geplande maatregelen, ook meer en betere informatie kunnen geven over daadwerkelijke resultaten en waarneembare, concrete veranderingen. In dit opzicht is het voor de evaluatie in 2003 belangrijk dat uitgebreidere en duidelijkere gegevens beschikbaar komen, waarmee de tastbare invloed van de maatregelen uit de sociale agenda op de sociaal-economische situatie in de lidstaten kan worden beoordeeld.

2.3. Desondanks valt het niet te loochenen dat de door de Commissie opgestelde tekst helder en duidelijk is. Er komt goed in tot uitdrukking dat zich in de betreffende periode een aantal tegenstrijdige ontwikkelingen hebben voorgedaan, zoals:

a. Het aantal nieuwe banen is aanzienlijk gegroeid, maar het is vanzelfsprekend nog te vroeg om te kunnen beoordelen of de tussentijdse doelstellingen van Stockholm en Lisbon al dan niet zijn gehaald. Niettemin kan reeds

worden vastgesteld dat ten aanzien van een aantal kwesties (zoals de lage arbeidsparticipatie van ouderen) nauwelijks vooruitgang is geboekt.

- b. Het aantal nieuwe, voltijdse banen is toegenomen, de werkloosheid is afgenomen en er zijn meer banen voor laag- en middelmatig gekwalificeerde werknemers bijgekomen, maar tegelijk zijn er nog steeds bepaalde structurele zwaktes: inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen, onveranderlijk zeer hoge werkloosheidscijfers, vooral bij jongeren (de werkloosheid ligt voor die groep bijna twee keer zo hoog als het gemiddelde), en nog altijd grote regionale verschillen t.a.v. werkgelegenheid en werkloosheid.
- c. Armoede en sociale uitsluiting blijven heel algemeen, waarbij de situatie per lidstaat zeer sterk varieert.

Aan het slot van de mededeling doet de Commissie een oproep aan alle betrokkenen om verantwoordelijkheid te dragen en zich in te zetten voor verwezenlijking van de doelstellingen.

3. Aanbevelingen

3.1. Onderhavig advies is niet bedoeld om bepaalde onderwerpen die met het „scorebord” samenhangen, ter discussie te stellen, omdat het debat hierover hetzij reeds gevoerd is hetzij nog moet beginnen.

Wel wil het EESC eraan herinneren dat het zich reeds duidelijk heeft uitgesproken over thema's als:

- de werkgelegenheidsrichtsnoeren [Advies over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2002”, PB C 36 van 8.2.2002; Advies over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001”, PB C 14 van 16.1.2001];
- de kwaliteit van werk [Advies over het thema „Versterking van de kwaliteitsdimensie in het sociaal en het werkgelegenheidsbeleid”, PB C 311 van 7.11.2001];
- de sociale indicatoren [Advies over het thema „Sociale indicatoren”];
- gezondheid en veiligheid op de werkplek [Advies over de „Mededeling van de Commissie — Zich aanpassen aan de veranderingen in werk en samenleving: een nieuwe communautaire gezondheids- en veiligheidsstrategie

2002-2006”]; Advies over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de toepassing van de wetgeving inzake de gezondheid en de veiligheid op het werk voor zelfstandigen”];

- uitkeringen en pensioenen [Advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité: Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering”, PB C 48 van 21.2.2002; Advies over „Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de EU”, PB C 48 van 21.2.2002, blz. 89; Advies over „De opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen”, PB C 36 van 8.2.2002, blz. 53];
- governance [Advies over „Europese governance”];
- werkgelegenheid op lokaal niveau [Advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Lokale werkgelegenheidsinitiatieven/Een lokale dimensie voor de Europese werkgelegenheidsstrategie”, PB C 14 van 16.1.2001; Advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een sterkere lokale dimensie voor de Europese werkgelegenheidsstrategie”, PB C 149 van 21.6.2002];
- sociale dienstverlening van algemeen belang zonder winstoogmerk [Advies over „Sociale dienstverlening door particuliere organisaties zonder winstoogmerk in het kader van de verlening van diensten van algemeen belang in Europa”, PB C 311 van 7.11.2001];
- oudere werknemers [Advies over „Oudere werknemers”, PB C 14 van 16.1.2001];
- het jeugdbeleid [Advies over het „Witboek van de Commissie: Een nieuw elan voor Europa's jeugd”, PB C 149 van 21.6.2002].

3.2. In dit stadium wil het Comité het volgende onder de aandacht brengen:

3.2.1. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is inmiddels een onlosmakelijk bestanddeel van het Europese sociale beleid. De nationale actieplannen betreffende het integratiebeleid die de lidstaten in juni 2001 bij de Commissie hebben ingediend, geven blijk van een visie op armoede waarbij niet alleen wordt stilgestaan bij de financiële kant maar rekening wordt gehouden met het gehele complex van onderling samenhangende en elkaar versterkende factoren (alle mogelijke problemen op het vlak van werkgelegenheid,

huisvesting, onderwijs, cultuur en toegang tot voorzieningen, alles wat mensen zich moeten ontzeggen, alles wat onzekerheid met zich meebrengt). Erkenning van de multidimensionale aard van armoede is een stap in de goede richting. Niettemin zou men naar de mening van het EESC hier nog verder moeten gaan. De lidstaten mogen er niet mee volstaan een opsomming te geven van hun beleidslijnen van het moment (simpelweg inventariseren, zoals gedaan is in de vorig jaar ingediende plannen); er is behoefte aan een meer globale en vooruitziende aanpak, zulks in aansluiting op de doelstellingen die in maart 2000 te Lissabon zijn geformuleerd.

In dit verband dient ervoor gewaakt te worden dat men zich al te veel richt op een actief arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid (althans minder dan in de eerste serie actieplannen). Werkgelegenheid is uiteraard een van de belangrijkste voorwaarden voor maatschappelijke integratie, maar is niet alleen zaligmakend. De Europese strategie ter bestrijding van uitsluiting mag niet worden ingeperkt tot een Europese werkgelegenheidsstrategie, hoe belangrijk deze ook is. Wat men steeds voor ogen dient te houden als uiteindelijk doel, hoe ver verwijderd ook, is de toegang tot alle grondrechten.

Het EESC juicht het toe dat eind 2001 een communautair actieprogramma is goedgekeurd ter versterking van de samenwerking tussen de lidstaten in het kader van de bestrijding van uitsluiting. Dit actieprogramma bestrijkt de periode 2002-2006 en het beschikbare budget bedraagt 75 miljoen EUR voor vijf jaar. Het Comité vraagt zich af of dit wel voldoende is, gelet op de bijdrage uit het Europees Sociaal Fonds (ESF), het financiële instrument dat hoofdzakelijk bestemd is voor de onmisbare en uiterst belangrijke werkgelegenheidsstrategie. Het zou ter ondersteuning van de maatregelen voor de bestrijding van armoede en uitsluiting wellicht beter zijn de middelen van het ESF ook aan andere doeleinden te besteden.

3.2.2. De hier besproken mededeling zou de indruk kunnen wekken dat de deelname van de sociale partners aan de uitvoering van de sociale agenda efficiënter zou kunnen. Het EESC merkt hierover het volgende op ⁽¹⁾:

- a. De sociale partners, ook al zou ze kunnen worden gevraagd zich pro-actiever op te stellen, vervullen onafgebroken en vastberaden hun moeilijke taak.
- b. Daarnaast zou een dringende aanbeveling kunnen worden gedaan: in het sociaal overleg mag de aandacht van weerskanten voor het verdedigen van verworven posities en rechten, op welke grond dan ook, er niet te vaak toe leiden dat de behoeften en problemen van de allerzwaksten en van de armste „rechtelozen” op de tweede plaats komen. Is dit wel het geval, dan heeft de

EU op de lange duur te maken met een ernstig gebrek aan solidariteit. Daarom moet onder andere worden aangedrongen op meer toewijding en vindingrijkheid in de Unie wat betreft asiel- en immigratievraagstukken. Bovendien zou er tijdig meer aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen op sociaal gebied van de uitbreiding.

3.2.3. Het EESC betreurt het dat in dit scorebord geen (of niet voldoende) aandacht is voor de rol die er in het maatschappelijk middenveld is voor de „sociale dienstverlening door particuliere organisaties zonder winstoogmerk”, die immers het algemeen belang in Europa ten goede komt. Het EESC heeft er in een van zijn adviezen met name op gewezen dat de Europese instellingen onvoldoende oog hebben voor de omvang van de door deze organisaties verleende diensten. Ook zou er meer aandacht moeten zijn voor de grote verantwoordelijkheid die deze organisaties al sinds jaar en dag, en zelfs in toenemende mate, in tal van lidstaten op het gebied van volksgezondheid en op sociaal vlak dragen en de moeilijkheden die ze hierbij ondervinden. Er zijn onvoldoende indicatoren om de stand van zaken weer te geven. Dat de „non-profit sector” of „derde sector” op dit moment een vrij vaag begrip en onscherp omlind geheel is, lijdt geen twijfel. Toch dient men oog te hebben voor de concrete werkelijkheid die hierachter schuilgaat, zoals deze zich met name manifesteert in de vorm van verenigingen, stichtingen, coöperaties en onderlinge maatschappijen. Als men niet verder komt dan, in algemene en stereotiepe bewoordingen, welwillend te verwijzen naar „NGO's”, heeft dit alleen maar tot gevolg dat de vaagheid in het Europese sociale project in stand wordt gehouden. Dit betekent weer dat bezuinigingen doorgaan, kostbare tijd verloren gaat en men de kans mist optimaal profijt te trekken van een groot potentieel, dat evenzo krachtig als kwetsbaar is. Er moet meer begrip komen voor het spanningsveld tussen „algemeen belang” en „winstoogmerk”.

Een dergelijke aanpak is nodig in de huidige context van de EU maar wordt des te urgenter in het licht van de aanstaande uitbreiding.

3.2.4. Iedereen is het erover eens dat het maatschappelijk middenveld moet worden geraadpleegd over en betrokken bij de opstelling en uitvoering van de sociale agenda. Maar welke organisaties maken hier deel van uit? Uiteraard de sociale partners en de in de vorige paragraaf genoemde instanties. Daarnaast zou echter ook kunnen worden gedacht aan sociale minderheidsgroepen en niet-officiële groeperingen, die zijn opgericht en worden geleid door zogenaamde „maatschappelijk buitengeslotenen”. Deze mensen staan met hun groeperingen het dichtst bij het vuur en kunnen beter dan wie ook waarschuwen, verslag doen en actie ondernemen ten aanzien van de kwesties die hen aangaan.

3.2.5. In de EU als geheel en tussen de verschillende regio's bestaan grote verschillen qua werkloosheid en sociale uitsluiting. Daarom is het volgens het EESC nodig meer synergie aan te brengen tussen het werkgelegenheids- en regionaal beleid.

⁽¹⁾ Zie ook het advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot instelling van een algemeen kader betreffende informatie en consultatie van werknemers in de Europese Gemeenschap”, PB C 258 van 10.9.1999, en het advies over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2002”, PB C 36 van 8.2.2002, blz. 4.

3.2.6. Het EESC wijst op de noodzaak voortgang te boeken bij het tot stand brengen van kwaliteitsindicatoren, hoe moeilijk dit ook is.

3.2.7. Ten slotte dringt het EESC aan op constante aandacht voor het thema aanpassingsvermogen, als het gaat over werkgelegenheid en de bestrijding van sociale uitsluiting. Bovendien wijst het op de noodzaak op samenhangende wijze een maximale inspanning te leveren om te komen tot één Europees kader waarbinnen efficiënt vorm kan worden gegeven aan de doelstelling van levenslang leren ⁽¹⁾.

4. Conclusies

4.1. De Europese Unie streeft ernaar haar identiteit te profileren door het economische en het sociale beleid beter op

⁽¹⁾ Advies over „Een memorandum over levenslang leren”, PB C 311 van 7.11.2001.

elkaar af te stemmen. Het valt echter niet mee woorden en ferme uitspraken te vertalen in concrete daden. Maar doet men dit niet, dan worden er alleen maar verwachtingen beschaamd en belandt men op een doodlopende weg.

4.2. We kunnen het niet stellen zonder „scoreborden”. Toch zou men, zoals wel door sommigen wordt gedaan, misschien beter kunnen spreken van „roadmaps”, een term waarin beter het idee van een route en van vooruitgang tot uitdrukking komt.

4.3. Zonodig zal deze route van tijd tot tijd worden herzien. De richting zal in het licht van de actuele situatie moeten worden bevestigd, omgebogen of veranderd. Voor het doen van uitspraken over de evaluatie van de Agenda, die halverwege in 2003 zal plaatsvinden, is het nog te vroeg. Wel dient bij dezen duidelijk te worden gesteld dat het EESC actief moet deelnemen aan het proces, want de tijd dringt. Het enige wat de EESC met dit advies beoogt, is tijdig zijn stem te laten horen, te tonen dat het de ontwikkelingen volgt, en blijkt te geven van zijn bereidheid een optimale bijdrage te leveren.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging”

(COM(2002) 225 def. — 1999/0258 (CNS))

(2002/C 241/21)

De Raad heeft op 23 mei 2002 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Mengozzi.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie presenteert thans een gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging, dat volgt op een op 1 december 1999 uitgebracht voorstel voor een richtlijn over hetzelfde onderwerp; dit eerste voorstel heeft niets opgeleverd daar de onderhandelingen erover in het Europees Parlement (6 september 2000), opnieuw in de Commissie (10 oktober 2000) en vervolgens in de Raad⁽¹⁾ (mei 2000, mei 2001, september 2001) niet tot een beslissing hebben geleid.

1.2. De Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 heeft de Commissie verzocht zich opnieuw over dit onderwerp te buigen en daarbij terdege rekening te houden met de moeilijkheden die zich vooral op het niveau van de Raad hebben voorgedaan.

1.3. Dit nieuwe Commissievoorstel bevestigt weliswaar formeel het recht op gezinshereniging maar koppelt het aan restrictievere procedures dan in het richtlijnontwerp van 1999 was voorgesteld. Een en ander komt reeds tot uiting in de formulering van artikel 1 van het huidige voorstel, dat erop gericht is „de voorwaarden vast te stellen waaronder onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, hun recht op gezinshereniging kunnen uitoefenen”, terwijl in het eerste voorstel nog sprake was van „het instellen van een recht op gezinshereniging”.

1.4. Uit de wijzigingen blijkt welke strekking tijdens de discussies in de Raad de bovenhand had. Met name is er duidelijk naar gestreefd de artikelen van de richtlijn zo te formuleren dat de vigerende wetgeving van bepaalde lidstaten erin doorklinkt. Een norm die oorspronkelijk als „referentiekader” was bedoeld, heeft thans dan ook meer het karakter van kleinste gemene deler van de reeds bestaande wetgevingen in de lidstaten.

2. Bijzondere opmerkingen

2.1. Van belang is de invoering (in art. 3, lid 6) van de „stand still”-bepaling, op basis waarvan artikel 4, leden 1, 2 en 3 en artikel 7, eerste lid, onder c), alsmede artikel 8 „niet mogen leiden tot de invoering van voorwaarden die minder gunstig zijn dan die welke in de lidstaten bestaan op het moment dat de richtlijn wordt goedgekeurd”. Deze bepaling, waarmee wordt verhinderd dat de richtlijn wordt gebruikt om bepaalde nationale voorschriften in restrictieve zin te herzien, is tevens tekenend voor het feit dat een aantal artikelen in de voorgestelde wijziging (nl. de in art. 3, lid 6, opgesomde artikelen) veel restrictiever zijn dan de huidige wetgeving die op dit gebied in verschillende lidstaten van kracht is.

Voorts zij opgemerkt dat de „stand still”-bepaling de lidstaten niet verhindert hun wetgeving terzake in restrictieve zin te herzien voordat het onderhavige richtlijnontwerp wordt goedgekeurd. De Commissie moet daarom in de voorgestelde tekst een passage inlassen waarbij de lidstaten worden verzocht hun wetgeving in die tijd niet aan te passen.

2.2. De belangrijkste voorgestelde wijzigingen betreffen de volgende punten:

1) de voorwaarde „uitzicht te hebben op een duurzame verblijfstitel” (art. 3, lid 1), naast de voorwaarde houder te zijn van een verblijfstitel met een geldigheidsduur van een jaar of langer, laat geen enkele speelruimte in het geval van vergunningen met een geldigheidsduur van minder dan een jaar of andere nog kortere contracten. In lidstaten waar de verblijfstitel gekoppeld is aan het arbeidscontract, ligt het bovendien voor de hand dat immigranten, in het beste geval, over een kortlopend arbeidscontract beschikken en bijgevolg nooit „uitzicht hebben op een duurzame verblijfstitel”. De kans is dus niet groot dat het „recht” op gezinshereniging ooit zal worden uitgeoefend;

⁽¹⁾ Zie het ESC-advies in PB C 204 van 18.7.2000.

- 2) de in de laatste alinea van art. 4, lid 1, geformuleerde afwijking biedt een lidstaat de mogelijkheid na te gaan of een kind van boven de 12 jaar „aan een ten tijde van de goedkeuring van deze richtlijn bestaand integratiecriterium voldoet”. Het is verre van duidelijk wat dit „integratiecriterium” inhoudt, maar het ligt voor de hand dat deze afwijking tegemoet komt aan het streven van lidstaten om steeds vaker heel jonge immigranten toe te laten op basis van potentiële vaardigheden waarmee deze lidstaten in hun eigen productiebehoeften kunnen voorzien;
- 3) de termijn voor het antwoorden op een verzoek tot gezinshereniging is van 6 op 9 maanden gebracht (art. 5, lid 4) maar in uitzonderlijke omstandigheden kan een lidstaat deze termijn verlengen tot maximaal een jaar. Naar de mening van het EESC waren 6 maanden reeds meer dan voldoende en roept de verlenging tot 9 maanden dan ook alleen maar vragen op;
- 4) de lidstaten kunnen maximaal van de gezinshereniger eisen, twee jaar legaal op hun grondgebied te hebben verbleven (art. 8, eerste alinea), maar in afwijking daarvan kan een lidstaat waarvan de wetgeving rekening houdt met de „opvangcapaciteit”, een wachttijd invoeren van ten hoogste drie jaar tussen de indiening van de aanvraag tot gezinshereniging en de afgifte van een verblijfstitel aan de gezinsleden. Deze bepaling zet uiteraard de deur open voor willekeurige beslissingen en leent zich voor toepassing van „politiek” rekbare criteria;
- 5) van het bestaan van „gezinsbanden” moeten bewijzen worden geleverd (art. 5, lid 2) die kunnen worden verkregen via gesprekken of andere onderzoeken die de lidstaten noodzakelijk achten. Het is vreemd dat deze bewijzen moeten worden toegevoegd aan de documenten waaruit de familiebanden blijken; een en ander kan overigens ook een middel zijn om de afhandeling van de procedure te vertragen of om een afwijzing te motiveren. Deze bepaling kan bijgevolg aanleiding geven tot regelrechte pesterijen die uiteindelijk ook de privacy schenden, met name als het niet om de wettelijke echtgeno(o)t(e) gaat maar om de levenspartner met wie de gezinshereniger niet gehuwd is (art. 5, lid 2, laatste alinea);
- 6) een slotopmerking van algemene aard: er zijn tal van kleine wijzigingen die schending van de waardigheid van het individu tot gevolg kunnen hebben. In dit verband zij b.v. gewezen op Hoofdstuk VII, „Sancties en beroepsmogelijkheden”, art. 16, lid 1, met name sub b) en c), en lid 4, waarin het als vanzelfsprekend wordt beschouwd dat van een onderdaan van een derde land onberispelijk zedelijk gedrag, in het kader van de familierelaties, wordt geëist, terwijl dit van EU-burgers doorgaans niet gevergd wordt.

3. Conclusies

3.1. Uit bovenstaande bijzondere opmerkingen kan worden opgemaakt dat de door de Commissie voorgelegde tekst duidelijk het stempel draagt van de moeilijkheden die tijdens de twee jaar van onderhandelingen tussen de lidstaten (of een aantal van hen) in de Raad zijn gerezen.

3.2. Het Comité verzet zich dan ook met klem tegen de belangrijke wijzigingen die in vergelijking met de tekst van 1999 zijn aangebracht. Het is evenwel niet van plan formeel een negatief advies over het voorstel uit te brengen, in de hoop — meer dan in de overtuiging — dat deze laatste stap in het besluitvormingsproces snel tot een doorbraak in het dossier en tot een definitieve goedkeuring van het document zal leiden.

3.3. Het Comité herinnert er uitdrukkelijk aan dat eerst de Europese Top van Tampere en vervolgens die van Laken hebben bevestigd dat de vaststelling van gemeenschappelijke normen op het gebied van gezinshereniging een belangrijk onderdeel van een echt gemeenschappelijk immigratiebeleid vormt.

3.4. Het EESC wijst er ten slotte ook op dat het Handvest van grondrechten van de Europese Unie als leidraad moet dienen voor de Europese en nationale wetgeving. Hoewel het zich bewust is van het netelige karakter van de in de ontwerprichtlijn aangesneden kwesties en van de bijzondere gevoeligheid van de Europese burgers voor deze onderwerpen, hoopt het dat zelfs de problemen inzake gezinshereniging zullen worden opgelost en dat daarmee zal worden bijgedragen aan het proces van sociale integratie dat de immigratiestromen waarmee alle EU-lidstaten worden geconfronteerd, moet begeleiden.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De toetreding van Roemenië tot de Europese Unie”

(2002/C 241/22)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 1 maart 2001 besloten overeenkomstig artikel 23 (punt 3) van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over „De toetreding van Roemenië tot de Europese Unie”.

De afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bedossa.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In mei 1992 startte Roemenië onderhandelingen met de Europese Unie over de sluiting van een Europa-overeenkomst; deze onderhandelingen werden in februari 1993 afgerond. Na de sluiting van een interimovereenkomst over de onderlinge handel, die in 1993 in werking trad, werd het in februari 1995 geassocieerd lid van de Europese Unie. Op 22 juni 1995 diende het een toetredingsverzoek in en op 17 juli 1995 besloot de Raad, na raadpleging van de Commissie, de in artikel 49 van het Verdrag bedoelde procedure toe te passen. Momenteel vormt de genoemde Europa-overeenkomst de rechtsgrondslag van de onderlinge betrekkingen tussen de Unie en Roemenië.

1.2. In 1997 werd de Commissie er door de Europese Raad (Top van Luxemburg) mee belast jaarlijks een voortgangsrapport over elk van de kandidaat-lidstaten op te stellen (deze rapporten spelen sindsdien een belangrijke rol bij de toetredingsonderhandelingen). In hetzelfde jaar bracht zij in het kader van Agenda 2000 haar eerste officieel advies over Roemenië's toetredingsverzoek uit. In november 2001 ten slotte verscheen het laatste voortgangsrapport over Roemenië (het onderhavige advies is o.m. op dit rapport gebaseerd).

2. Algemene opmerkingen

2.1. In dit advies wordt uitvoerig ingegaan op de sociaal-economische situatie in Roemenië en op de rol en de inbreng van de Roemeense sociaal-economische belangengroepen in het toetredingsproces.

2.2. Voor een succesvolle integratie in de Europese Unie is het van essentieel belang dat de cruciale rol van het maatschappelijk middenveld bij de uitbouw van een democratische samenleving uitdrukkelijk wordt erkend en dat deze erkenning verder gaat dan het bewijzen van wat „lippendienst” en concreet gestalte krijgt in een sociale dialoog (overleg tussen werkgevers, vakbonden en eventueel overheid) en een burgerdialoog (gestructureerd bilateraal en multilateraal overleg tussen overheid, ngo's en andere belangengroeperingen).

2.3. Doel van dit advies is niet een overzicht te geven van Roemenië's vorderingen sinds de publicatie van het laatste voortgangsrapport van de Commissie of van de op- en aanmerkingen dienaangaande van het Europees Parlement, maar wel de huidige situatie in Roemenië onder de loep te nemen en te evalueren vanuit de specifieke invalshoek van het Comité.

2.4. *Het Roemeense maatschappelijk middenveld*

2.4.1. Krachtens een wet uit 1924 mogen in Roemenië verenigingen en stichtingen worden opgericht. De afgelopen jaren is duidelijk gebleken dat de Roemeense samenleving hiervoor een gunstige voedingsbodem biedt, want er zijn de laatste tijd opvallend veel nieuwe verenigingen, stichtingen en ngo's bijgekomen.

2.4.2. Dankzij de wet van 1924 en de inzet van een aantal particuliere en overheidsinstanties heeft Roemenië een goed ontwikkeld maatschappelijk middenveld. Opmerkelijk is dat ngo's er niet langer een typisch stedelijk verschijnsel zijn, maar dat ook in plattelandsgebieden steeds meer ngo's worden opgericht. Positief is ook dat de overheid ngo's niet langer als „lastpakken” beschouwt, maar hen als medestanders bij het aanpakken van sociaal-economische problemen begint te zien. Een en ander is een duidelijk teken van de goed ontwikkelde burger- en gezinssamenleving van de Roemeense bevolking.

2.4.3. Helaas beschikken de Roemeense middenveldorganisaties niet over voldoende financiële, personele en materiële middelen om hun doelstellingen te kunnen realiseren. Daar komt nog bij dat vele Roemenen door hun slechte ervaringen met het communistische regime allergisch zijn geworden voor alles wat „georganiseerd” is.

2.4.4. In 2000 werd een regeringsdecreet met nieuwe regels voor de oprichting, de structuur en de werking van

verenigingen, stichtingen, ngo's en andere organisaties afgekondigd.

2.4.5. Met de oprichting van een Sociaal-Economische Raad, in 1998, kregen de sociale partners een grotere stem in het kapittel. Bovendien werden bij ieder ministerie en elk provinciebestuur „paritaire commissies” opgericht, die moeten worden geraadpleegd over alle aspecten van het herstructureerings- en privatiseringsproces.

2.4.6. Op het vlak van de burgerdialoog laat de situatie nog veel te wensen over en ook voor de formele contacten tussen de overheid en de ngo's is er nog geen regeling getroffen.

2.4.7. De Roemeense Sociaal-Economische Raad heeft het Comité verzocht technische assistentie te verlenen bij de verdere uitbouw van het maatschappelijk middenveld en bij het oplossen van organisatorische en andere problemen.

2.5. De Roemeense SER en de sociale dialoog

2.5.1. De Roemeense regering is zich bewust van het belang van een goede sociale dialoog en heeft daarom in 2001 besloten met vakbonden en werkgevers een sociaal akkoord te sluiten en daarin een aantal gemeenschappelijke prioriteiten op sociaal-economisch gebied en op het vlak van de verdere ontwikkeling van de wet- en regelgeving vast te leggen.

2.5.2. De Sociaal-Economische Raad heeft, als partner van de regering, een belangrijke rol gespeeld in het transitieproces, maar heeft niettemin maar weinig wetsvoorstellen over sociaal-economische onderwerpen voorgelegd gekregen.

2.5.3. Na de goedkeuring van de aangekondigde aanpassing van de Wet op de structuur en de werking van de Sociaal-Economische Raad (Wet 109/1997) zullen een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de sociale partners worden gedelegeerd. Een precieze datum voor de inwerkingtreding van de nieuwe regeling is evenwel nog niet bekend.

2.6. Nieuwe ontwikkelingen in het toetredingsproces

2.6.1. De commissaris voor de uitbreidingsproblematiek, de heer Verheugen, heeft tijdens een bezoek aan Timisoara op 17 december 2001 verklaard dat Roemenië meer EU-steun

tegenover kan zien omdat het duidelijk van plan is een tandje bij te zetten om zijn achterstand op de andere kandidaat-lidstaten weg te werken. Een dag later, op 18 december 2001, heeft de Roemeense regering haar nieuwe strategie gepresenteerd.

2.6.2. In april 2002 heeft commissaris Verheugen bekend gemaakt dat de Commissie binnenkort een nieuwe toetredingsstrategie gaat presenteren, met bijbehorende richtsnoeren voor kandidaat-lidstaten waarmee de toetredingsonderhandelingen niet in 2002 zullen kunnen worden afgerond. Hij noemde in dit verband Roemenië en Bulgarije.

2.6.3. Op 17 januari 2002 heeft de Roemeense regering een nieuw nationaal programma goedgekeurd, met als doel nog dit jaar alle resterende onderhandelingshoofdstukken te openen en de onderhandelingen in 2003 of uiterlijk begin 2004 af te ronden.

2.6.4. In maart 2002 heeft de Roemeense minister van Buitenlandse Zaken de Europese Unie verzocht het onderhandelingsprogramma aan te passen en duidelijkheid te verschaffen over het financiële aspect van Roemenië's toetreding. Als argument voerde hij aan dat de Unie in haar financiële planning voor de periode tot en met 2006 nog geen rekening houdt met de toetreding van Roemenië, wat voor zijn land een aanzienlijke hinderpaal vormt en zelfs tot gevolg zou kunnen hebben dat Roemenië niet vóór 2006 kán toetreden, zelfs als het er vóór die datum klaar voor zou zijn.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Democratie en rechtsstaat

3.1.1. De wetgevende macht is pas na de verkiezingen van eind 2000 behoorlijk gaan functioneren, dankzij een hervorming van het tweekamersysteem waardoor prioritaire wetten, o.m. wetten met betrekking tot de toetredingsproblematiek, voortaan sneller kunnen worden goedgekeurd.

3.1.2. De Roemeense regering telt sinds kort ook een minister die verantwoordelijk is voor de betrekkingen met het Parlement en de staatssecretarissen in de uitvoerende ministeries. Zij heeft ook besloten minder vaak haar toevlucht te nemen tot ministeriële decreten om te voorkomen dat de wetgevende macht wordt uitgehouden.

3.1.3. De werking van de uitvoerende macht is sinds de laatste verkiezingen, dankzij een aantal hervormingen, verbeterd. Zo werd het met de voorbereiding van de toetreding belaste apparaat versterkt, werd het bestuur verder gedecentraliseerd, werd er gesleuteld aan de verantwoordelijkheden en taken van de lokale overheden, enz. Terwille van een betere coördinatie van het overheidsbeleid wordt de laatste tijd ook meer — maar nog niet voldoende — overleg gepleegd met sociale partners, ngo's en bedrijfsleven.

3.1.4. De kwaliteit van het ambtenarenapparaat is er, alle doorgevoerde hervormingen ten spijt, nog niet veel op vooruitgegaan. Er is dringend behoefte aan een algehele hervorming, met duidelijke regels voor de rekrutering, beloning, loopbaanontwikkeling, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid van de ambtenaren.

3.2. Overige politieke prioriteiten van de regering: bestrijding van corruptie

3.2.1. Naar aanleiding van een aantal kritische opmerkingen van de Commissie en het Europees Parlement heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken begin januari 2002 een nieuw initiatief genomen om de corruptie uit te bannen. De nieuwe regeling is gebaseerd op de desbetreffende regels en voorschriften van de Europese Unie, de OESO en de Raad van Europa.

Begin maart 2002 werd bovendien om dezelfde reden een elektronisch systeem voor aanbestedingen ingevoerd.

3.3. Rol van het Gemengd Raadgevend Comité EU-Roemenië

3.3.1. Na drie jaar samenwerking binnen het Gemengd Raadgevend Comité (GRC) is het voor het Comité duidelijk dat Roemenië terdege beseft hoe belangrijk het is dat de sociale dialoog en de burgerdialoog verder worden uitgebouwd.

3.3.2. De discussies binnen het GRC hebben de Roemeense belangengroeperingen een duidelijk beeld gegeven van de rol van het Europees maatschappelijk middenveld en zijn spreekbuis binnen het EU-bestel, het Europees Economisch en Sociaal Comité.

3.3.3. Verslag van het bezoek aan Timisoara ⁽¹⁾

3.3.3.1. Op uitnodiging van de Association des Etats généraux des Etudiants de l'Europe (AEGEE) heeft een lid van het Comité een toespraak gehouden op de internationale conferentie over „De gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie voor het maatschappelijk middenveld”. De deelnemende studenten uit de kandidaat-lidstaten toonden grote belangstelling voor dit onderwerp en lieten zich in de discussie niet onbetuigd. De algemene teneur van de diverse opmerkingen was dat de dialoog op het niveau van het maatschappelijk middenveld nog in de kinderschoenen staat en dat de Roemeense SER en zijn rol binnen het Roemeense bestel nog een grote onbekende zijn.

3.3.3.2. Het betrokken lid werd ook in contact gebracht met werknemersvertegenwoordigers uit het MKB en de landbouwsector, die hem duidelijk te kennen gaven dat zij voorstander zijn van een goed functionerende markteconomie, maar beducht zijn voor mogelijke nadelige gevolgen van de overschakeling naar het nieuwe systeem. Zo zijn zij vooral bezorgd over de verwachte toename van de werkloosheid, het gebrek aan sociale voorzieningen, het ontbreken van programma's ter bevordering van de reïntegratie van werklozen, enz. Zij betreuren dat de regering hen hier niet over heeft geraadpleegd.

3.3.3.3. De vertegenwoordiger van het Comité heeft ook kennis gemaakt met de ngo „AID”, die samen met nog een aantal andere lokale ngo's onderzoekt in hoeverre de diverse maatschappelijke geledingen deelnemen aan de sociale dialoog en de burgerdialoog. In dit verband werd o.m. gesproken over de noodzaak om niet alleen vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers maar ook vertegenwoordigers van andere belangengroeperingen in de Roemeense SER op te nemen, maar de huidige deelnemers aan het tripartiete overleg blijken voor een dergelijke hervorming weinig te voelen.

3.3.3.4. Ook een andere ngo, het Centrum voor Plattelandsontwikkeling, blijkt goed werk te verrichten. Zij helpt namelijk plattelandsgemeenschappen hun ontwikkelingspotentieel op een adequate en duurzame manier te benutten en zo hun lot in eigen handen te nemen.

3.3.3.5. Ten slotte had de vertegenwoordiger van het Comité ook nog een ontmoeting met de voorzitter van een ngo die opkomt voor de belangen van de Roma-gemeenschap. Onderwerp van het gesprek was vooral de strategie die de Roemeense regering heeft uitgewerkt om de situatie van de Roma te verbeteren.

3.3.4. Situatie in de landbouw ⁽²⁾

3.3.4.1. Aan het begin van de 20e eeuw was Roemenië één van de voornaamste Europese exporteurs van landbouwproducten. De laatste elf jaar ging het de Roemeense landbouw — een belangrijke sector die volgens ramingen van de Commissie sinds de herstructurering van de industrie en de bouw werk verschaft aan zo'n 42 % van de beroepsbevolking — echter bepaald niet voor de wind.

⁽¹⁾ Zie het verslag van T. Papé over het bezoek aan Timisoara (30 november en 1 december 2001), opgesteld ten behoeve van het GRC.

⁽²⁾ Zie de nota en het werkdocument van resp. S. Nilsson en M. Neagoe, opgesteld met het oog op de vierde vergadering van het GRC (november 2001).

3.3.4.2. Een ernstig probleem is het ontbreken van enige vorm van exportspecialisatie, maar de sector ondervindt ook veel nadeel van het feit dat de landhervorming en de aanpassing aan de EU-regels zo lang op zich laten wachten.

3.3.4.3. Het Comité maakt zich dan ook ernstige zorgen over deze sector, die voor een groot deel van de beroepsbevolking van vitaal belang is en het vooral moet hebben van kleine gezinsbedrijven die vrijwel alleen voor eigen gebruik produceren. Het vindt het dan ook uitermate verontrustend dat de financiële planning voor de periode 2000-2006, zoals die in 1999 door de Europese Raad van Berlijn is vastgesteld, niet voorziet in directe inkomenssteun voor de landbouwers in de nieuwe lidstaten.

3.3.4.4. Het Roemeense grondgebied bestaat voor 62 % uit landbouwgrond (in totaal zo'n 15 miljoen hectare, waarvan 80 % uit cultuurgrond bestaat). Maar liefst 85 % van de landbouwbedrijven zijn particuliere gezinsbedrijven met een gemiddelde oppervlakte van 2,35 hectare. De weinige grote bedrijven, die zo'n 10 % van de oppervlakte cultuurgrond voor hun rekening nemen, zijn voormalige staatsbedrijven, die evenwel in de loop der jaren geleidelijk aan in particuliere handen zijn overgegaan. Een van de problemen in de landbouwsector is de gebrekkige marktwerking, vooral wat de kleine bedrijven betreft. Het Comité wijst erop dat er dringend geld nodig is om de Roemeense landbouw- en levensmiddelensector te herstructureren en op die manier de landbouwbevolking uitzicht te geven op stabiel werk en een menswaardig bestaan.

3.3.4.5. De Roemeense landbouworganisaties zijn over het geheel genomen zwak. De brancheorganisaties staan er financieel een stuk beter voor en leveren een serieuze inspanning om het landbouwbeleid in een door hen gewenste richting te sturen.

3.3.4.6. Roemenië wordt na Polen de grootste ontvanger van Sapard-steun (zo'n 30 % van het totale Sapard-budget). Momenteel wordt gewerkt aan de accreditering van het Sapard-agentschap.

3.3.4.7. Het GRC gaat zich beraden op de vraag hoe het Comité in de toekomst de Roemeense landbouworganisaties kan helpen bij het versterken van hun positie binnen het Roemeense maatschappelijk middenveld.

3.3.4.8. Met het oog op de komende onderhandelingen over het landbouwhoofdstuk hebben de Roemeense minister van Europese Integratie en het ministerie van Landbouw in de loop van het eerste halfjaar van 2002 bijzondere aandacht geschonken aan de consolidering van de administratieve capaciteit van het ministerie van Landbouw en van het departement Europese Integratie en Gemeenschappelijk Land-

bouwbeleid. Tot de prioriteiten van de regering op het vlak van de landbouwproblematiek behoren: de vertaling en overname van het acquis, de controle op de via Phare 2000 gefinancierde projecten en de uitvoering van veterinaire en fytosanitaire maatregelen. De regering heeft verklaard vastbesloten te zijn de opgelopen achterstand in de loop van 2002 weg te werken. Roemenië heeft op 10 januari 2002 zijn position paper over de landbouwproblematiek bij de Unie ingediend.

3.3.5. De Donau-kwestie ⁽¹⁾

3.3.5.1. Om de congestie op de Europese wegen te verminderen gaat de Unie alternatieve vervoerswijzen stimuleren. Probleem is evenwel dat het conflict in Kosovo funeste gevolgen heeft gehad voor het scheepvaartverkeer op de Donau.

3.3.5.2. Het Comité deelt het standpunt van de Commissie, die in haar Witboek Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen verklaart dat het uitbouwen van de vervoersinfrastructuur „een bijzonder belangrijk onderdeel van de strategie voor economische ontwikkeling en integratie van de kandidaat-lidstaten in de interne markt” is.

3.3.5.3. De Donau maakt deel uit van de trans-Europese netwerken (corridor VII), maar haar vervoerspotentieel kan momenteel niet volledig worden benut als gevolg van een aantal praktische en juridische problemen. Zo heeft zij erg te leiden gehad onder het conflict in Joegoslavië en kan zij pas weer als verkeersader gaan fungeren wanneer zij in haar oorspronkelijke staat is hersteld (bedding, oevers, diepte). Bovendien is er nog geen eenduidige juridische regeling voor het Donau-verkeer (toegang, vrije dienstverlening). Er bestaan twee conventies, maar het is niet duidelijk welke hiervan na de toetreding van Roemenië van toepassing zal zijn.

3.3.5.4. Een aantal aspecten van het Donau-verkeer vallen onder internationale conventies of komen aan de orde in bilaterale akkoorden tussen EU-lidstaten en Roemenië. Het Comité is van oordeel dat de Donau-kwestie, waarbij meer dan één kandidaat-lidstaat betrokken is, als een horizontaal probleem moet worden gezien en aangepakt. Alleen op die manier kan de Donau haar rol als „pan-Europese corridor” en „stroom van de vrede” gaan spelen.

3.3.5.5. Het Comité dringt erop aan dat in het kader van de toetredingsonderhandelingen ook het juridische aspect van

⁽¹⁾ Zie het werkdocument van A. Bredima-Savopoulou over de Donauproblematiek, opgesteld voor de vierde en vijfde vergadering van het GRC (5-6 november 2001 en 23-24 mei 2002).

de Donau-kwestie wordt aangesneden, zodat na Roemeniës toetreding alleen nog de EU-regelgeving voor de binnenvaart van toepassing is.

4. Overige opmerkingen

4.1. *Mensenrechten*

4.1.1. De hervormingen op het gebied van de kinderscherming zijn inmiddels goed gevorderd. Het budget is nagenoeg verdubbeld in vergelijking met vorig jaar en ook de opvangmogelijkheden buiten instellingen en tehuizen zijn aanzienlijk toegenomen. Voortaan zijn de voorzitters van de districtsraden verantwoordelijk voor de instellingen waar kinderen worden opgevangen. De vertaling van het Verdrag van de Verenigde Naties over de rechten van kinderen, waar grote fouten in voorkwamen, is herzien en de regering heeft voor de periode 2001-2004 een nieuwe strategie voor de bescherming van kinderen in nood uitgewerkt.

4.1.2. Onder druk van de Unie heeft Roemenië in juni 2001 de internationale adoptie van Roemeense kinderen aan banden gelegd. Aanleiding was het verschijnen van een verslag van het Europees Parlement waarin een en ander wordt vergeleken met mensenhandel⁽¹⁾. De rapporteur van het Europees Parlement heeft onlangs verklaard dat Roemenië een aantal cruciale maatregelen ter bescherming van kinderen in tehuizen heeft genomen en dat een groep onafhankelijke deskundigen, die de problematiek rond internationale adoptie opnieuw moest bekijken, in maart 2002 een nieuw rapport heeft uitgebracht. Het Comité is van oordeel dat Roemenië er op het gebied van de kinderscherming op vooruit is gegaan, maar dat de Unie richtsnoeren voor de behandeling van kinderen zou moeten uitwerken om tot uniforme standaarden te komen.

4.1.3. De Roemeense overheid heeft in 2001 in overleg met vertegenwoordigers van de Roma-gemeenschap een „nationale strategie ter verbetering van de situatie van de Roma” uitgewerkt. Dit document is door de Roma-gemeenschap gunstig ontvangen. Het Comité zal de uitvoering van deze strategie op de voet volgen.

4.1.4. In februari 2002 hebben de Roemeense overheid en de plaatselijke delegatie van de Commissie een centrum voor de Roma-gemeenschap opgericht, dat de samenwerking tussen lokale overheid, Roma-gemeenschap en ngo's moet stimuleren. Dit initiatief past in het kader van bovengenoemde strategie, die verder ook voorziet in maatregelen ter bevordering van de toegang van Roma-jongeren tot het Roemeense onderwijsstelsel, incl. het hoger onderwijs.

4.1.5. In de recente Wet op het lokaal bestuur wordt bepaald dat jongeren van taalkundige minderheden in overheidsscholen onderwijs in eigen taal dienen te krijgen. Bovendien wordt momenteel gewerkt aan de oprichting van een Hongaarse privé-universiteit, die door Hongarije zal worden gefinancierd.

4.1.6. Ook op het vlak van het strafrecht zijn al ingrijpende hervormingen doorgevoerd. Zo werden een aantal „reclasseringscentra” opgericht, werd het wetboek van strafrecht op een aantal essentiële punten aangepast en werd de regeling inzake homoseksualiteit afgeschaft (in Roemenië was homoseksualiteit een strafbaar feit). De regeling met betrekking tot de behandeling van vluchtelingen en asielzoekers werd door een duidelijkere regeling vervangen.

4.1.7. In maart 2001 heeft de Raad bij Verordening nr. 539/2001 vastgelegd welke onderdanen van derde landen in het bezit van een visum dienen te zijn als zij de Unie binnenkomen. Krachtens artikel 8, lid 2, geldt deze visumplicht niet voor Roemenen, met dien verstande evenwel dat het besluit tot vrijstelling pas in werking treedt nadat de Commissie verslag heeft uitgebracht over de door de Roemeense regering geplande maatregelen op het gebied van illegale immigratie, repatriëring van illegaal in de Unie verblijvende Roemenen, bescherming van de grenzen, enz. Inmiddels werd, met ingang van 1 januari 2002, de visumplicht voor Roemenen daadwerkelijk afgeschaft, zodat Roemenen zich nu zonder visum naar alle Schengenlanden kunnen begeven.

4.1.8. Overigens hebben Groot-Brittannië en Roemenië begin maart 2002 besloten een speciale dienst voor het bestrijden van de illegale immigratie tussen beide landen op te richten. Sinds 15 maart 2002 organiseert de Roemeense overheid speciale cursussen om de politiediensten (die na Roemeniës toetreding verantwoordelijk zullen zijn voor de bescherming van de oostelijke buitengrenzen van de Unie) vertrouwd te maken met de EU-regels op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

4.2. *Macro-economische stabiliteit*

4.2.1. Na drie jaren van negatieve economische groei is het Roemeense BBP in 2000 voor het eerst weer toegenomen (+ 1,6 %). In 2001 bedroeg de toename al 4,9 % en voor 2002 komen de ramingen uit op 5 %, op basis van het door de Unie en het IMF goedgekeurde „economisch pretoetredingsprogramma”. De Roemeense regering hoopt dat deze tendens zal doorzetten en dat het BBP tussen nu en 2005 verder zal stijgen tot 5,5 %.

⁽¹⁾ In dit verband werd er in een officiële mededeling van 8 april 2002 op gewezen dat het Amerikaanse Congres de toetreding van Roemenië tot de NAVO weleens zou kunnen tegenhouden als dit land zijn verbod op internationale adoptie van Roemeense kinderen niet zou intrekken.

4.2.2. Het tekort op de lopende rekening is in 2001 verder toegenomen, en dit ondanks de toename van de export ⁽¹⁾, die echter niet opwoog tegen de nog veel omvangrijkere import ⁽²⁾. Het begrotingstekort daarentegen is de afgelopen jaren dankzij het bezuinigingsbeleid van de regering enigszins afgenomen. Doel was het tekort terug te brengen tot 3,5 % van het BBP in 2001 en tot 3 % in 2002. Ook de periode 2003-2005 zal in het teken van de consolidering van de begroting staan.

4.2.3. Ook de inflatie neemt geleidelijk aan af, maar zij lag in 2001 toch nog zeer hoog (30,3 %). De regering wil dit percentage dit jaar terugdringen tot 22 %.

4.2.4. In november 2001 heeft Roemenië zijn position paper over de EMU gepresenteerd. Het heeft zich ertoe verbonden de inflatie tussen nu en 2004 terug te brengen tot minder dan 10 % en de euro in te voeren als enige referentiewaarde voor de Roemeense lei. Met het oog hierop heeft de Roemeense Centrale Bank eind 2001 een nationale voorlichtingscampagne over de euro georganiseerd.

4.2.5. De werkloosheid nam de afgelopen tijd na elke nieuwe herstructureringsmaatregel verder toe en bedroeg in november 2001 7,1 %. Volgens officiële ramingen is dit cijfer inmiddels opgelopen tot 12,4 % ⁽³⁾, terwijl de Roemeense regering zich juist tot doel had gesteld de werkloosheid te stabiliseren op 9 %. Meer dan de helft van de werklozen zijn langdurig werklozen. Het Comité dringt erop aan dat Roemenië het nodige doet om de situatie weer in goede banen te leiden.

4.2.6. De Roemeense regering heeft bekend gemaakt dat zij in 2002 meer vaart gaat zetten achter de privatisering en de herstructurering van de grote staatsbedrijven. Zo zal de Roemeense Handelsbank nog vóór het eind van 2002 volledig worden geprivatiseerd en zullen drie verliesgevend grote bedrijven (Roman, Siderurgica en Nitramonia) in de eerste helft van 2002 worden opgesplitst in „levensvatbare” en „niet-levensvatbare” eenheden, met alle economische en sociale gevolgen van dien. Ook in de landbouwsector is het herstructureringsproces met aanzienlijke moeilijkheden gepaard gegaan.

4.2.7. Het Comité dringt erop aan dat de Roemeense overheid de vinger aan de pols houdt en de grootste slachtoffers van het herstructureringsproces op een adequate manier te hulp komt (herscholing, financiële steun).

4.2.8. Zij moet ook zorgen voor meer financiële discipline bij het bedrijfsleven door paal en perk te stellen aan de enorme betalingsachterstanden en te stoppen met het subsidiëren van noodlijdende bedrijven. Het Comité wijst er in dit verband nogmaals op dat de Roemeense overheid de nodige maatregelen moet nemen om het herstructurerings- en privatiseringsproces in goede banen te leiden.

4.2.9. Over het geheel genomen is Roemenië er qua macro-economische stabiliteit op vooruitgegaan. Zowel de economische groei als de export zijn toegenomen, maar het tekort op de lopende rekening en de hoge inflatie moeten nog worden teruggedrongen om de andere nog resterende onevenwichtigheden uit de wereld te kunnen helpen. Er is dus nog veel werk aan de winkel, maar de Roemeense regering is zich terdege bewust van de noodzaak het met het IMF overeengekomen programma en het economische „pretoetredingsprogramma” uit te voeren.

4.3. *Ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf*

4.3.1. Roemenië heeft zijn position paper over het MKB-hoofdstuk op 28 maart 2000 ingediend. Het is bereid het acquis volledig over te nemen en is niet van plan overgangsperiodes of afwijkingen te vragen. De Roemeense overheid heeft inmiddels al een strategie en een actieplan uitgewerkt om de nog resterende belemmeringen voor kleine en middelgrote bedrijven uit de weg te ruimen. Kernpunten hiervan zijn: vereenvoudiging van de registratie- en vergunningsprocedures, stroomlijning van het juridisch kader, vermindering van de belastingdruk, vereenvoudiging van de belastingregeling en vergemakkelijking van de toegang tot overheidsopdrachten.

4.3.2. Zij heeft ook opleidingsprogramma's voor ondernemers uitgewerkt, een netwerk van adviescentra voor kleine en middelgrote bedrijven in het leven geroepen, een vereenvoudigde belastingregeling voor microbedrijven ingevoerd en een nationaal kredietgarantiefonds opgericht om kleine en middelgrote bedrijven aan de benodigde financiële middelen te helpen. Verder heeft zij besloten het MKB belastingvrijstelling op bepaalde importen en op geherinvesteerde winsten te verlenen en bij de Kamers van Koophandel een one-stop-shop op te richten om de duur van de procedure voor het laten registreren van een nieuw bedrijf en het verkrijgen van alle noodzakelijke vergunningen terug te brengen tot maximaal 20 dagen. Ondanks dit alles stuiten kandidaat-ondernemers nog steeds op bureaucratische problemen.

(1) De uitvoer is in 2002 met 11,5 % gestegen ten opzichte van december 2001 (naar de ontwikkelde landen met 2,9 % en naar de EU lidstaten met 2,6 %).

(2) De invoer is in 2002 met 17 % gedaald ten opzichte van december 2001, maar er worden nog steeds meer goederen ingevoerd dan uitgevoerd.

(3) Het Comité heeft zijn twijfels over het officiële percentage, want dit strookt niet met de bevindingen van de delegatie van het Comité ten tijde van het bezoek aan Timisoara. (het aantal vervroegde uittredingen, de omvang van seizoensarbeid van de landbouw, enz).

4.3.3. In een in juni 2002 gepubliceerd rapport van de Raad van Buitenlandse Investeerders wordt gewag gemaakt van een aantal positieve ontwikkelingen: er wordt nu vooraf overleg gepleegd over nieuwe wetgeving (dit is bijvoorbeeld gebeurd met de wetten ter verbetering van het ondernemingsklimaat en ter versnelling van het privatiseringsproces) en er is een agentschap voor de bevordering van buitenlandse investeringen opgericht.

4.3.4. De Roemeense regering heeft ook een speciaal ministerie in het leven geroepen dat de specifieke belangen van kleine en middelgrote bedrijven en coöperaties moet behartigen. Dit nieuwe ministerie heeft begin 2002 vier specifieke programma's voor het MKB gelanceerd, die een aanvulling vormen op het Phare-programma voor 2002 en waarvoor een bedrag van in totaal 87 mrd lei is uitgetrokken. Deze vier programma's treden in principe in juli 2002 in werking.

4.3.5. De MKB-problematiek is ook in het GRC uitgebreid aan de orde gekomen. Zo is o.m. uitvoerig gediscussieerd over de ontwikkeling van het juridisch kader voor deze sector, over de problematiek rond bedrijfsverplaatsingen vanuit de Unie naar Roemenië en over de economische, regionale en sociale aspecten van de MKB-problematiek (incl. de arbeidsomstandigheden in dit soort bedrijven)⁽¹⁾.

4.3.6. Het Comité stelt in dit verband nog vast dat de uitvoering van het door de Commissie gefinancierde Ricop-programma (verzachting van de maatschappelijke gevolgen van de herstructurering van de Roemeense industrie) vertraging heeft opgelopen door het feit dat er nog geen beheersinstantie is aangewezen (een zaak waarbij met de nodige zorgvuldigheid te werk moet worden gegaan aangezien bij dit programma maar liefst 68 bedrijven betrokken zijn).

4.3.7. Er is dus al een lange weg afgelegd, maar toch is de situatie nog voor verbetering vatbaar. Zo moet er nog worden gesleuteld aan het controlesysteem (dat vanwege het grote aantal controles en controle-instanties zeer corruptiegevoelig is) en aan het financieringssysteem hoge rentepercentages, omslachtige garantieprocedures).

4.4. Sociaal beleid

4.4.1. De onderhandelingen over het sociale hoofdstuk zijn in oktober 2001 van start gegaan. De Roemeense regering heeft het hele acquis op dit gebied aanvaard en heeft verklaard dat de EU-regels al meteen bij de toetreding in praktijk zullen worden gebracht. Zij heeft inmiddels ook een voorlichtings-

campagne georganiseerd om de vakbonden, de werkgevers, de andere maatschappelijke organisaties en de bevolking in het algemeen duidelijk te maken waar het bij de onderhandelingen om gaat.

4.4.2. De Roemeense vertegenwoordigers in Brussel hebben tegenover het Comité hun voldoening uitgesproken over het feit dat hun land niet als waarnemer maar als volwaardig lid heeft kunnen deelnemen aan de Top van Barcelona, de eerste Europese top waar ook de 13 kandidaat-lidstaten actief bij betrokken waren⁽²⁾.

4.4.3. Op 6 maart 2002 werd het in 2001 gesloten sociaal akkoord tussen de overheid en de sociale partners herzien, een document dat werd ondertekend door vertegenwoordigers van zeven werkgeversorganisaties⁽³⁾, drie vakcentrales⁽⁴⁾ en de regering⁽⁵⁾. Het Comité beschouwt dit document als een duidelijk bewijs dat de sociale dialoog in Roemenië echt van de grond begint te komen. Het staat volledig achter de in het akkoord vervatte strategie, maar het heeft wel zijn bedenkingen bij de representativiteit van de ondertekenaars.

4.4.4. Het stelt vast dat het sociaal akkoord voor 2002 buiten het kader van de sociale dialoog tussen werkgevers en vakbonden tot stand is gekomen. Het akkoord is het resultaat van tripartiet overleg tussen de sociale partners en de overheid en wordt niet door alle vakcentrales onderschreven⁽⁶⁾.

4.4.5. Een mijlpaal op sociaal gebied is de op 1 januari 2002 in werking getreden Wet op het basisinkomen. Deze garandeert de allerarmsten een sociale uitkering mits zij bereid zijn „werk in het belang van de gemeenschap” te verrichten. Hoewel deze uitkering niet is afgestemd op de reële behoeften, heeft de overheid voor de uitvoering van deze wet toch een aanzienlijk budget uitgetrokken (goed voor zo'n 0,4 % van het BBP).

4.4.6. In het algemeen is het Comité van oordeel dat de financiële afspraken in het sociaal akkoord voor 2002 (lonen en pensioenen) in de verste verte niet zijn afgestemd op de reële kosten van levensonderhoud.

⁽¹⁾ Zie de werkdocumenten van E. Kirschen en D. Bulumete over de doelstellingen van het MKB-beleid in de Unie en Roemenië (DI 66/2002 en DI 73/2002).

⁽²⁾ De Top van Barcelona was voornamelijk aan sociale thema's gewijd.

⁽³⁾ Conpir, CNPR, CNIMPMNR, CoNPR, PNR, UGIR en 1903.

⁽⁴⁾ CNSLR-Fratia, CSDR en Meridian.

⁽⁵⁾ De premier, de minister van Arbeid en Maatschappelijke Solidariteit en de voor deze materie bevoegde staatssecretaris.

⁽⁶⁾ Twee vakcentrales, Blok (BNS) en Cartel Alfa, hebben wel het akkoord voor 2001 maar niet dat voor 2002 ondertekend.

4.4.7. In januari 2002 zijn nog twee andere wetten in werking getreden, nl. de Algemene bijstandswet en de Wet op de bestrijding van sociale uitsluiting.

4.4.8. Er wordt momenteel druk gediscussieerd over de invoering van een nieuw arbeidswetboek, maar beslissingen zijn op dit vlak nog niet genomen. Inmiddels is ook een Nationaal Agentschap voor Arbeidsmarktvragestukken opgericht, maar het is niet duidelijk of dit al concrete resultaten heeft opgeleverd.

4.4.9. Het Comité wijst erop dat de tenuitvoerlegging van tal van onderdelen van het sociale acquis staat of valt met de medewerking van werkgevers en werknemers. Het dringt er dan ook op aan dat dezen actief bij de toetredingsonderhandelingen worden betrokken om potentiële problemen tijdig te kunnen onderkennen en uit de wereld te kunnen helpen. Het heeft niet de indruk dat de Roemeense werkgevers en werknemers momenteel veel inspraak hebben.

4.4.10. Verder heeft het nog bedenkingen bij het verloop van de bipartiete sociale dialoog, de impact van het Nationaal plan voor de werkgelegenheid, de voorbereiding van de steunverlening uit het Europees Sociaal Fonds, de opzet van het socialezekerheidsstelsel, de bescherming van de consument en de uitvoeringsbepalingen van de Wet op de bestrijding van discriminatie. Het hoofdstuk over het sociaal beleid werd op 19 april 2002 voorlopig afgesloten.

4.5. Milieubeleid

4.5.1. De Roemeense regering heeft haar position paper over het milieuhoofdstuk eind oktober 2001 gepresenteerd ⁽¹⁾. Vóór de indiening hiervan heeft het Roemeense onderhandelingssteam uitvoerig overleg gepleegd met de lokale overheden, de sociale partners, de politieke partijen en andere maatschappelijke organisaties die belang hebben bij de overname van het milieu-acquis.

4.5.2. Tot de prioriteiten op milieugebied behoren o.m. de verdere harmonisatie van de wet- en regelgeving en de overname van het acquis op een aantal specifieke terreinen, zoals milieueffectrapportage en toegang tot milieu-informatie.

4.5.3. Het Comité stelt vast dat de administratieve capaciteit op dit terrein er enigszins op vooruit is gegaan dankzij enkele recente opleidingsprogramma's ten behoeve van milieufunctionarissen en het in maart 2002 vastgestelde Plan ter versterking van de administratieve capaciteit.

⁽¹⁾ Zij heeft daarbij elf aanvragen voor overgangperiodes, variërend van 3 tot 15 jaar, ingediend.

4.6. Regionaal beleid

4.6.1. Ook op het gebied van het regionaal beleid heeft Roemenië enige vooruitgang geboekt, met name wat de versterking van zijn institutionele capaciteit betreft. Het begint eindelijk aandacht te schenken aan de middellangetermijnprioriteiten van zijn „Partnerschap voor de toetreding”.

4.6.2. Om te beginnen heeft het een aantal structuren in het leven geroepen die het in staat moeten stellen deel te nemen aan de uitvoering van het structuurfondsbeleid. Zo werd de verantwoordelijkheid voor het regionaal beleid toevertrouwd aan de staatssecretaris voor investerings- en ontwikkelingsbeleid (wat de planning en het beheer betreft) en de secretaris-generaal van het ministerie van Ontwikkeling (wat de betalingen betreft). Bovendien werd het beheer van de financiële controle enigszins gestroomlijnd, en werd het ministerie van Ontwikkeling o.m. belast met het opstellen van een Nationaal plan voor het ontwikkelingsbeleid en het beheer van de steun ter versterking van de economische en sociale samenhang. De Roemeense regering heeft inmiddels ook elf industriegebieden aangewezen waaraan bij voorrang EU-steun moet worden verleend om de sociale gevolgen van de doorgevoerde herstructureringsmaatregelen te ondervangen. Het is nu in de eerste plaats zaak dat de sociale partners conform het beginsel van een „breed opgezet partnerschap” een eigen vertegenwoordiging krijgen in de nationale en regionale organen die de EU-steun aanvragen en ontvangen. Roemenië dient dan ook onverwijld het nodige te doen om zijn sociale partners — en eventueel ook andere middenveldorganisaties — bij het regionaal en structuurbeleid te betrekken.

4.6.3. Het Comité is van oordeel dat Roemenië nog een aanzienlijke inspanning moet leveren op het vlak van de Europese werkgelegenheidsstrategie en van de sociale integratie.

4.7. Steunprogramma's van de Europese Unie

4.7.1. Via de zgn. pretoetredingsinstrumenten komt de Unie Roemenië te hulp bij de voorbereiding van zijn toetreding. In het kader van het Phare-programma (institutionele opbouw) wordt hiervoor in 2002 242 mln EUR ter beschikking gesteld ⁽²⁾; in het kader van het Sapard-programma (landbouw) wordt in de periode 2000-2006 jaarlijks een bedrag van 153 mln EUR uitgetrokken ⁽³⁾; in het kader van het ISPA-programma (vervoer en milieu) krijgt Roemenië jaarlijks tussen 208 en 270 mln EUR ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Van dit bedrag gaat 30 % naar institution building-maatregelen en twinning-projecten. De overige 70 % gaat naar maatregelen ter bevordering van investeringen, technische assistentie, jumelages, maatregelen ter versterking van de economische en sociale samenhang, enz.

⁽³⁾ Deze steun is voornamelijk bedoeld voor de ontwikkeling en diversifiëring van de economie van plattelandsgebieden, de ontwikkeling van het menselijk potentieel in de landbouwsector, de uitbouw van de infrastructuur in landbouwgebieden, enz.

⁽⁴⁾ De steun voor milieuprojecten gaat naar zgn. zware investeringen (drinkwater, afvalwaterzuivering); die voor vervoersprojecten gaat naar projecten in het kader van de trans-Europese netwerken (railvervoer, wegvervoer, havens enz.)

4.7.2. Bij de uitvoering van het Sapard-programma wordt uitgegaan van het Nationaal programma voor de ontwikkeling van de landbouwsector en het platteland. De Roemeense regering heeft zich al heel wat moeite getroost om de erkenning van het nationale Sapard-agentschap rond te krijgen. Het Comité wijst in dit verband nog op de omslachtige procedures voor het verkrijgen van Sapard-steun.

4.7.3. Roemenië neemt ook deel aan een aantal via Phare gefinancierde multinationale en horizontale programma's, zoals het programma ten behoeve van kleine en middelgrote ondernemingen TAIEX en het programma ten behoeve van het maatschappelijk middenveld Access.

5. Vorderingen bij de overname en toepassing van het acquis

5.1. Stand van zaken

5.1.1. Tot dusverre werden 26 hoofdstukken van het acquis geopend, waarvan er twaalf inmiddels weer zijn afgesloten.

5.1.2. Het Comité stelt in het algemeen vast dat Roemenië al heel wat vooruitgang heeft geboekt bij de overname van het acquis, maar dat er nog het een en ander schort aan zijn administratieve capaciteit en aan de concrete toepassing van het acquis.

5.1.3. Wat de regelgeving op het gebied van de interne markt betreft is er nog niet veel vooruitgang te bespeuren. Roemenië heeft weliswaar sinds kort een nieuwe Wet op de overheidsopdrachten en ook de administratieve capaciteit op dit vlak is de afgelopen tijd enigszins verbeterd, maar al bij al heeft het nog een lange weg te gaan.

5.1.4. Op het gebied van het vrij verkeer van werknemers (een thema dat ook in het GRC al aan de orde is gekomen) moeten drie bilaterale overeenkomsten worden vermeld, resp. met Portugal (ondertekend), met Italië (in voorbereiding) en met Luxemburg (over de uitwisseling van stagiairs, eveneens ondertekend). Roemenië beschikt nog niet over de administratieve structuren die nodig zijn voor de onderlinge coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Het Comité verwijst in dit verband naar Beschikking 93/569/EEG van de Commissie d.d. 22 oktober 1993 betreffende het vrije verkeer van werknemers, en met name het Europese EURES-netwerk. De Commissie dringt er daarin op aan dat de nationale en subnationale overheden en de sociale partners zich samen inzetten voor een transparantere arbeidsmarkt en een grotere arbeidsmobiliteit

in grensoverschrijdende regio's. Het Comité beveelt Roemenië aan alles in het werk te stellen om bij dit netwerk te kunnen aansluiten.

5.1.5. Op het stuk van het industriebeleid heeft de Roemeense regering in overleg met alle betrokken partijen (!) een strategie uitgestippeld en een concreet actieplan uitgewerkt. Het Comité dringt erop aan dat zij deze strategie op een adequate manier — en met de nodige aandacht voor de sociale gevolgen — ten uitvoer legt.

5.1.6. Het acquis met betrekking tot het midden- en kleinbedrijf is al gedeeltelijk overgenomen, maar het Comité wijst nogmaals op de achterstand bij de uitvoering van het Ricop-programma en op de talrijke bedrijfsverplaatsingen vanuit de Unie.

5.1.7. Ook met de overname van het acquis op het vlak van het vervoer is Roemenië goed opgeschoten. Nog niet geregeld zijn de belastingharmonisatie bij het wegvervoer, de veiligheid op zee, de herstructurering van de Roemeense luchtvaartmaatschappij TAROM en de Donau-kwestie.

5.1.8. In de landbouwsector ten slotte is het herstructureeringsproces nog maar pas op gang gekomen. Er is nog geen duidelijkheid over de geplande begeleidende maatregelen en de administratieve capaciteit is nog zeer beperkt, ondanks het feit dat al een deel van het acquis is overgenomen. De Roemeense regering wil in de periode 2002-2004 vooral werk maken van de uitbouw van het benodigde juridisch-institutionele kader voor de tenuitvoerlegging van het GLB.

5.2. Implementatie

5.2.1. De kandidaat-lidstaten dienen de EU-regels niet alleen in hun eigen wet- en regelgeving op te nemen, maar moeten deze bovendien ook in praktijk brengen. Een groot deel van deze regels heeft betrekking op de internemarktproblematiek, en met name op producten en productveiligheid, productieprocessen, arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, enz. Het gaat hier met andere woorden om regels waarmee in de praktijk alleen bedrijven en hun personeel te maken krijgen.

5.2.2. Om een correcte toepassing van het acquis te garanderen worden, in samenwerking met deskundigen uit de Unie, projecten opgezet om magistraten, advocaten en hoge ambtenaren wegwijs te maken in de regelgeving van de Unie.

(!) Vakbonden, werkgeversorganisaties, brancheorganisaties, ministeries, particuliere sector, universiteiten en andere overheidsinstellingen.

5.2.3. De onderhandelingen over de overname en implementatie van de EU-regels zijn bijgevolg niet alleen een zaak van ambtenaren en politici, maar ook van de sociale partners en andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld, zoals landbouworganisaties, consumentenverenigingen en milieuorganisaties. Daarom moeten ook de sociale partners en andere middenveldorganisaties over de uitbreidingsproblematiek worden geïnformeerd en bij de toetredingsonderhandelingen worden betrokken.

Brussel, 17 juli 2002.

5.2.4. Als dit al in een vroeg stadium gebeurt, kan dit het inzicht in en de toepassing van de EU-regels alleen maar ten goede komen.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Diensten van algemeen belang”

(2002/C 241/23)

Per schrijven van 10 januari 2002 heeft de heer Prodi namens de Europese Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, verzocht een verkennend advies op te stellen over „Diensten van algemeen belang”.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft op 19 juni 2002 advies uitgebracht (rapporteur was de heer Hernández Bataller).

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 58 stemmen vóór, 11 tegen, bij 1 onthouding werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Over het begrip diensten van algemeen belang en de kenmerken ervan is door de Europese instellingen al veel geschreven ⁽¹⁾; de definitie is in wezen nog steeds dezelfde ⁽²⁾ en luidt als volgt:

- de term diensten van algemeen belang omvat markt- en niet-marktdiensten die door de overheidsinstanties van algemeen belang worden geacht en waarvoor zij specifieke openbare-dienstverplichtingen laten gelden;

(1) Zie o.a. de Mededeling van de Commissie over diensten van algemeen belang in Europa (PB C 281 van 26.9.1996, blz. 3); advies van het ESC 949/99, goedgekeurd door de voltallige vergadering op 20 en 21 oktober 1999 (rapporteur: de heer Hernández Bataller).

(2) Zie de Mededeling van de Commissie van 29.9.2000 (COM(2000) 580 def.) en het verslag van de Commissie aan de Europese Raad van Laken van 17.10.2001 (COM(2001) 598 def.).

- de term diensten van algemeen economisch belang verwijst naar marktdiensten waarvoor de lidstaten krachtens criteria van algemeen belang specifieke openbare-dienstverplichtingen laten gelden.

1.1.1. Diensten van algemeen belang kunnen, mede in het kader van het „Europees sociaal model”, in de volgende categorieën worden ingedeeld:

- diensten die de uitoefening van overheidsgezag met zich mee brengen, en die een regaal karakter dragen;
- sociale diensten die door de overheid zelf op lokaal, regionaal en nationaal niveau worden verleend;
- sociale diensten die worden verleend door organisaties zonder winstoogmerk;
- economische diensten van algemeen belang die worden verleend door met overheidsgeld gefinancierde ondernemingen of door ondernemingen die met particuliere middelen of met deels particuliere, deels publieke middelen worden gefinancierd.

1.1.2. Het begrip „diensten van algemeen belang” is een dynamisch concept, dat aan verandering onderhevig is; het omvat diensten die van betekenis zijn voor het dagelijks leven van de burgers, zoals vervoer, postdiensten, telecommunicatie, radio-uitzendingen, cultuur en behoud van het erfgoed, onderwijs, ziekenhuizen, gezondheidszorg, sociale diensten, havenfaciliteiten, afvalverwerking, drinkwater- en energievoorziening, m.n. elektriciteit ⁽¹⁾ en aardgas.

1.1.3. De belangrijkste kenmerken van een dienst van algemeen belang zijn: vrije toegankelijkheid (geen discriminatie), continuïteit en flexibiliteit (gemakkelijk aan te passen aan onvermijdelijke ontwikkelingen). Er wordt uitgegaan van de volgende beginselen en doelstellingen: solidariteit, universaliteit; zekerheid; billijke tarieven; door de verantwoordelijke overheid vast te stellen kwaliteit van de dienstverlening; objectief te controleren doeltreffendheid; democratische controle; doorzichtigheid van en publieke verantwoording voor beheersbesluiten n.a.v. technische en financiële resultaten; overleg met vooral werknemers en hun vakbonden en met gebruikers en consumenten en hun belangenverenigingen.

1.2. De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie heeft al een brede waaier van economische activiteiten als diensten van algemeen belang ⁽²⁾ aangemerkt. Onlangs zijn daar nog het beheer van één van de traditionele onderdelen van de sociale zekerheid ⁽³⁾ (verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten), de organisatie van jaarbeurzen, tentoonstellingen, salons en markten en het veiligstellen van de kwaliteit en veiligheid ervan ⁽⁴⁾, en de verwerking van ongevaarlijk bouwafval ⁽⁵⁾ aan toegevoegd.

1.3. Er zij, in dit verband, op gewezen dat in de Verdragen aanvankelijk niet was opgenomen dat de Europese instellingen zich, met het oog op de Europese integratie, specifiek zouden moeten bezighouden met het afbakenen en bewaken van het terrein van de openbare dienstverlening. Slechts in het uiterste geval, in geval van overheidsoptreden dat in strijd zou kunnen zijn met het principe van vrije mededinging en de fundamentele economische vrijheden van de interne markt, zouden zij zich hiermee bezig moeten houden.

⁽¹⁾ In dit advies worden ook onderwerpen behandeld die tot het werkterrein van de afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij” behoren.

⁽²⁾ Zoals drinkwatervoorziening, de instandhouding van de bevaarbaarheid van rivieren, de ononderbroken elektriciteitsvoorziening, televisieuitzendingen, elementaire postdiensten, het beheer van het publieke telecommunicatienetwerk, het onderhouden van vluchten op een vliegroute die niet winstgevend is, enz.

⁽³⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 22 januari 2002 (zaak C-218/00). Een soortgelijk arrest, in de gecombineerde zaken C-159/91 en C-160/91, dateert van 17 februari 1993.

⁽⁴⁾ Conclusies van advocaat-generaal Alber, gepresenteerd op 29 mei 2001 in zaak C-439/99, de paragrafen 67-69 en 147-148. Arrest van het Hof van Justitie van de EG van 15.1.2002 in zaak C-439/99.

⁽⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 23 mei 2000 in zaak C-209/98.

1.4. Sinds de Europese eenwording vaart heeft gekregen, dankzij de politieke verworvenheden van de Verdragen van Maastricht en Amsterdam, hebben de Gemeenschap en de lidstaten overeenkomstig artikel 16 van het VEG de taak erop toe te zien dat de diensten van algemeen belang worden verleend volgens beginselen en voorwaarden die stroken met hun doelstellingen. Daarom moet nader worden omschreven hoe het begrip diensten van algemeen belang ⁽⁶⁾ in communautair verband wordt opgevat; dat geldt ook voor de doelstellingen en functie ervan, die in supranationale juridische instrumenten moeten worden vastgelegd ⁽⁷⁾.

1.5. De Commissie is van mening dat deze diensten een essentieel onderdeel zijn van de Europese samenleving en dat de overheid moet ingrijpen wanneer het marktaanbod te kort schiet. Om hun doel te kunnen bereiken moeten deze diensten in een gezonde financiële situatie verkeren. Op dit punt kan de overheid een helpende hand bieden, mits hierbij de verdragsbepalingen niet worden overtreden.

1.6. De Commissie stelt een tweefasenaanpak voor. Tijdens de eerste fase wil zij een communautair kader in het leven roepen voor overheidssteun ten behoeve van ondernemingen, waaraan de verlening van diensten van algemeen economisch belang is toevertrouwd. Tijdens de tweede fase zal de Commissie, na evaluatie van de door de toepassing van dit kader opgedane ervaring, een verordening uitvaardigen waarin bepaalde steunmaatregelen ten behoeve van diensten van algemeen economisch belang vrijgesteld zijn van de verplichting tot voorafgaande kennisgeving (m.a.w. een groepsvrijstelling).

2. Sectorgebonden regelingen

2.1. In de transportsector heeft de Gemeenschap regelingen getroffen en initiatieven ontplooid die verschillende, doch complementaire doelstellingen nastreven.

⁽⁶⁾ In artikel 16 van het VEG krijgen deze diensten een plaats in de „gemeenschappelijke waarden” van de Unie, en wordt hun een rol bij het „bevorderen van sociale en territoriale samenhang” toegedicht.

⁽⁷⁾ Indien de Gemeenschap erin slaagt de diensten van algemeen belang met net zoveel verve te verdedigen als de economische vrijheden en de doeltreffendheid van de interne markt, wordt de kroon gezet op het proces van politieke eenwording dat haar zo uniek maakt ten opzichte van andere internationale organisaties.

2.1.1. Wat het vervoer per spoor, over de weg en over het water betreft, zijn de lidstaten bij Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni gemachtigd om met een transportonderneming contracten voor diensten van algemeen belang te sluiten, waarin de minimumfrequentie, capaciteit, routes, tarieven en uurregelingen, alsook de continuïteit van de dienst worden vastgelegd.

2.1.2. De Commissie heeft een nieuw rechtskader⁽¹⁾ voorgesteld om de dienstverlening aan de consument te verbeteren, de kosten laag te houden en meer zekerheid te bieden. In dit voorstel wordt het begrip „gecontroleerde mededinging” geïntroduceerd, dat grotendeels is gebaseerd op regelmatige vernieuwing van exclusieve rechten in een vrij toegankelijke markt. Het Comité⁽²⁾ was zeer te spreken over de belangrijkste instrumenten ten behoeve van de marktordening die in de verordening worden opgesomd, met name de verplichting dat de bevoegde instanties moeten zorgen voor geschikte openbare personenvervoerdiensten, het vastleggen van kwaliteitscriteria, de betaling van een financiële compensatie als tegemoetkoming in de kosten die zijn gemaakt om aan de openbare dienstverplichtingen te voldoen, de compensatie van de kosten voor openbare diensten, de verlening van exclusieve rechten (tijdgebonden) en het ontwikkelen van concurrentie op aanbesteding met passende uitzonderingsregelingen.

2.1.3. Hopelijk leidt de goedkeuring van deze maatregelen ertoe dat de tevredenheid van de consument over alle vormen van stadsvervoer toeneemt en het gebruik van de trein als transportmiddel, waarmee de Commissie grootse plannen heeft, nieuw élan krijgt.

2.1.4. Maar ook al neemt de tevredenheid van de gebruiker als gevolg van het pakket richtlijnen op middellange termijn toe, dan nog vindt het EESC⁽³⁾, net als de Commissie, dat EU-optreden op dit gebied geboden is omdat het gehele spoorwegsysteem om institutionele, sociale en economische redenen en vanuit het oogpunt van het vervoerbeleid een hoge mate van interconnectie en integratie vereist.

(1) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare-diensten en de gunning van openbare-dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (COM(2000) 7 def.).

(2) Advies van het ESC over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren” — COM(2000) 7 def., PB C 221 van 7.8.2001.

(3) Advies van het ESC over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem” — COM(1999) 617 def., PB C 204 van 18.7.2000.

2.2.1. Wat het luchtvervoer betreft hebben de openbare-dienstverplichtingen voor geregelde luchtdiensten⁽⁴⁾, en met name de keuze van de route, in het algemeen tot bevredigende resultaten geleid wanneer de dienst wordt toegewezen aan de exploitant die onder de beste voorwaarden opereert⁽⁵⁾. Desalniettemin moet er, zodra de op 1 juli 1998 begonnen geleidelijke liberalisering van de luchtvaartmarkt is afgerond, een definitieve, doorzichtige wettelijke en economische regeling komen voor de openbare-dienstverplichtingen van geregelde luchtdiensten naar perifeer gelegen regio's, eilanden en achtergebleven gebieden.

2.2.2. Anderzijds pleit de Commissie in het Witboek over het Europese vervoersbeleid⁽⁶⁾ voor een hoogwaardige openbare dienstverlening, en stelt zij voor meer aandacht te besteden aan de rechten van reizigers, met name in de vorm van compensatie bij vertraging of overboeking door luchtvaartmaatschappijen⁽⁷⁾, naar het voorbeeld van de schadevergoedingsregelingen die voor bepaalde spoorwegtrajecten gelden.

2.3.1. Wat cabotage in het zeevervoer betreft, concludeerde het Hof van Justitie dat indien de overheid aan bepaalde bedrijven een openbare-dienstverplichting oplegt, zij ook gerechtigd is om met andere bedrijven zogeheten „openbare-dienstverleningscontracten” te sluiten⁽⁸⁾. Naar aanleiding van de herziening van Verordening (EEG) nr. 3577/92 wees het Comité⁽⁹⁾ erop dat in sommige lidstaten bij eilandcabotage een verplichting tot openbare dienstverlening wordt opgelegd, waarbij vervoerdiensten moeten voldoen aan vastgestelde normen inzake regelmaat, route en frequentie en de betrokken schepen uitsluitend hiervoor worden ingezet.

(4) Minimumfrequentie, vluchtrooster, toestellen in gebruik en capaciteit; Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23.7.1992.

(5) COM(2000) 182 def. van 20 mei 1999.

(6) Witboek over het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen (COM(2001) 370 def.).

(7) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten (COM(2001) 784 def.).

(8) Arrest van 20.2.2001, Analir en anderen, C-205/99.

(9) Advies van het ESC over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3577/92 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer)” en het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake de bemanning van schepen die geregelde personenvervoers- en veerdiensten tussen de lidstaten verrichten” — COM(98) 251 def., PB C 40 van 15.2.1999.

2.3.2. Wat de regulering van de toegang tot havendiensten en de openbare financiering van havens betreft, waarover de Commissie een voorstel heeft ingediend ⁽¹⁾, is het Comité ⁽²⁾ ook voorstander van uitbreiding van de voorschriften inzake doorzichtigheid en de opstelling van gescheiden rekeningen voor alle havens van het trans-Europese netwerk, maar heeft het zijn bedenkingen bij andere aspecten van het voorstel.

2.3.3. De Commissie wil de noodzakelijke infrastructuur ontwikkelen om echte „zeesnelwegen” tot stand te brengen, door verschillende vervoerswijzen op elkaar te laten aansluiten en de verbinding tussen zee, waterweg en spoor veilig te stellen via de invoering van één enkel biljet.

2.4.1. De richtlijnen betreffende de totstandbrenging van de interne markt op energiegebied, zoals Richtlijn 96/92/EG over elektriciteit en Richtlijn 98/30/EG over aardgas, hebben het pad geëffend voor het gebruik van het transportnetwerk door verschillende beheerders, alsook voor het recht van bepaalde categorieën consumenten om energie af te nemen van de leverancier van hun keuze ⁽³⁾. Een belangrijke impuls in deze richting werd gegeven door het arrest van het Hof van Justitie van 23 oktober 1977 ⁽⁴⁾.

2.4.2. Niettemin hebben de traditionele beheerders nog steeds belangrijke delen van de markt in handen en wordt de toegang van derden tot het distributienet belemmerd door onvoldoende gemotiveerde afwijzingen of infrastructurele tekortkomingen, zoals gebrek aan interconnectiemogelijkheden. Als gevolg hiervan, en hoewel de kwaliteit van de dienstverlening niets te wensen overlaat, worden soms torenhoge prijzen gevraagd (behalve voor niet-particuliere verbruikers) die van land tot land kunnen verschillen ⁽⁵⁾.

2.4.3. De Commissie heeft een reeks nieuwe voorstellen voor de sector gepresenteerd ⁽⁶⁾, die het Comité in grote lijnen heeft onderschreven. Het Comité heeft echter gewezen op

⁽¹⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake toegang tot de markt voor havendiensten (COM(2001) 35 def.).

⁽²⁾ Advies van het ESC over het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake toegang tot de markt voor havendiensten” — COM(2001) 35 def., PB C 48 van 21.2.2002.

⁽³⁾ De richtlijnen bevatten bepalingen over de toegang tot de elektriciteitsmarkten, de toegang tot het net, de opstelling van gescheiden rekeningen, de tarievenberekening, de leverantieplicht en de mogelijkheid voor de Lidstaten om op vijf concrete terreinen openbare-dienstverplichtingen op te leggen, nl. met betrekking tot milieubescherming, veiligheid, regelmaat, kwaliteit en prijs van de leveringen.

⁽⁴⁾ In resp. de zaken C-158/94, C-159/94 en C-160/94.

⁽⁵⁾ SEC(2001) 1998, blz. 4, 7 en 34.

⁽⁶⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 96/92/EG en Richtlijn 98/30/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en aardgas en voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net WERK voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit (COM(2001) 125 def.).

bepaalde nadelige gevolgen van de liberalisering van de markten voor wat betreft de scheiding van activiteiten, openbare-dienstverplichtingen, territoriale en sociale samenhang en de gevolgen voor het milieu en de werkgelegenheid ⁽⁷⁾.

2.5.1. In de telecommunicatiesector is een nauwkeurige definitie opgesteld van het begrip „universele dienst”, waaraan partijen zich moeten richten en waaraan niet noodzakelijkerwijs speciale rechten zijn verbonden. Deze definitie moet regelmatig worden aangepast aan de snelle technologische ontwikkelingen in deze sector ⁽⁸⁾. In de huidige definitie wordt echter niet gesproken over breedbandtoegang tot het Internet of over mobiele telefonie, dat voor een belangrijk aantal huishoudens met een laag inkomen een aanvaardbaar alternatief is voor vaste telefonie ⁽⁹⁾.

2.5.2. De Commissie heeft nieuwe voorstellen geformuleerd op het gebied van telecommunicatie, waaronder die over universele dienst en gebruiksrechten ⁽¹⁰⁾. Het Comité is echter van mening ⁽¹¹⁾ dat in de omschrijving van „universele dienst” moet worden opgenomen dat het Internet voor iedereen toegankelijk moet zijn en dat Internetverbindingen sneller tot stand moeten worden gebracht; pas als aan deze voorwaarden is voldaan, kan er immers een informatiemaatschappij ontstaan die de democratische en sociale beginselen van de Europese Unie recht doet, en kunnen ook mensen met een laag inkomen, de vrijwilligerssector, verenigingen zonder winstoogmerk en gebruikers in minder bevolkte gebieden toegang krijgen tot geavanceerde diensten.

2.6.1. Op het vlak van de postdiensten heeft de huidige regeling ⁽¹²⁾, waarin wordt vastgelegd wat onder universele dienst en, meer in het bijzonder, onder „minimum universele dienst” wordt verstaan, bijgedragen tot de efficiency van de leveranciers en kwaliteit van de diensten, zowel qua verbreding van het dienstenaanbod in het algemeen, als qua snelheid van grensoverschrijdende postbezorging in het bijzonder.

⁽⁷⁾ Advies CES 1311/2001, goedgekeurd tijdens de zitting van 17 en 18 november 2001 (rapporteur: Hernández Bataller).

⁽⁸⁾ Richtlijnen 97/33/EG, 97/13/EG en 98/10/EG.

⁽⁹⁾ COM(2000) 580 def., blz. 19-20.

⁽¹⁰⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten — COM(2000) 392 def.

⁽¹¹⁾ Advies van het ESC over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten” — COM(2000) 392 def., PB C 139 van 11.5.2001.

⁽¹²⁾ Richtlijn 97/67/EG.

2.6.2. Op 30 mei 2000 presenteerde de Commissie een nieuw voorstel voor een richtlijn⁽¹⁾, waarin wordt gepleit voor een verdere openstelling van de markt en uitbreiding van de rechten van de consument, alsook uitbreiding van de klachtenprocedure en buitengerechtelijke geschillenregelingen tot alle leveranciers van postdiensten. Het Comité⁽²⁾ erkent weliswaar dat verdere liberalisering noodzakelijk is, maar is van oordeel dat dit proces op gecontroleerde wijze dient te verlopen, en dat terdege rekening moet worden gehouden met de belangen van de verschillende betrokkenen. Ook maakt het Comité zich zorgen over de sociale neveneffecten.

2.6.3. Onder invloed van de nieuwe technologieën, waaronder elektronische post, zal deze sector op middellange termijn veranderingen ondergaan. Gezien de voortdurende ontwikkeling van de universele dienstverlening ligt een vereenvoudiging van de toegang tot deze diensten voor alle gebruikers in het verschiet.

2.6.4. Hoewel de terminologie uit het oorspronkelijke voorstel van de Commissie grotendeels wordt overgenomen in het gewijzigde voorstel⁽³⁾, is het niet gemakkelijk om het begrip „speciale diensten” in de supranationale regelgeving te definiëren.

2.7.1. De Commissie heeft de beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het nieuwe digitale tijdperk⁽⁴⁾ in een mededeling uiteengezet. In een advies⁽⁵⁾ hierover constateerde het Comité dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de bescherming van bepaalde algemene belangen, zoals vrijheid van meningsuiting, pluralisme, culturele en taalverscheidenheid, alsook bescherming van minderjarigen, van de menselijke waardigheid en van consumenten, en dat het voor de democratie van fundamenteel belang is dat de bescherming van deze belangen juist wordt verbeterd.

2.7.2. Voorts wees het Comité erop⁽⁵⁾ dat de publieke omroepen een culturele, sociale en democratische rol vervullen die in ieders belang is, en dat zij daarmee van essentieel belang zijn voor democratie, pluralisme, sociale samenhang en

culturele en taalverscheidenheid. Het Comité betreurt derhalve dat het niet is geraadpleegd over de Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen⁽⁶⁾.

2.8. Ten aanzien van de sociale dienstverlening door particuliere organisaties zonder winstoogmerk in het kader van de verlening van diensten van algemeen belang in Europa heeft het Comité naar voren gebracht⁽⁷⁾ dat deze organisaties een belangrijke rol spelen in de bestrijding van maatschappelijke uitsluiting en bevordering van de sociale samenhang en dat het geen sinecure is om naleving van de mededingingsregels te laten rijmen met inachtneming van het specifieke karakter van economische activiteiten van instellingen die sociale diensten van algemeen belang verlenen.

3. De situatie na de Europese Raad van Nice (7-11 december 2000) en die van Barcelona (15-16 maart 2002)

3.1. De overwegingen van het Comité met betrekking tot de situatie in de sector diensten van algemeen belang na het Verdrag van Amsterdam⁽⁸⁾ hebben aan belang gewonnen sinds de Europese Raad van Nice het Handvest van de grondrechten van de EU⁽⁹⁾ heeft aangenomen, waarin het recht op toegang tot diensten van algemeen economisch belang wordt erkend (art. 36)⁽¹⁰⁾.

3.2. Hoewel het Handvest voorlopig nog niet bindend is — ondanks het feit dat het reeds in de conclusies van verscheidene advocaten-generaal van het Hof van Justitie van de EG en in arresten van het Gerecht van eerste aanleg wordt vermeld — biedt het reeds voldoende houvast om de maatregelen van de nationale en supranationale overheden rechtsgeldig op te baseren⁽¹¹⁾.

3.3. Ook in de Verklaring van de Europese Raad van Nice van 11 december 2000 over de diensten van algemeen

(1) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging (COM(2000) 319 def.).

(2) Advies van het ESC over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging” — COM(2000) 319 def., PB C 116 van 20.4.2001.

(3) Gewijzigd voorstel van 21 maart 2001 (COM(2001) 109 def. — PB C 180 van 26.6.2001).

(4) Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk (COM(1999) 657 def.).

(5) Advies van het ESC over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk” — COM(1999) 657 def., PB C 14 van 16.1.2001.

(6) PB C 320 van 15.11.2001, blz. 5.

(7) Advies van het ESC over „Sociale dienstverlening door particuliere organisaties zonder winstoogmerk in het kader van de verlening van diensten van algemeen belang in Europa”, PB C 311 van 7.11.2001.

(8) Zie het advies van het ESC over „Diensten van algemeen belang”, PB C 368 van 20.12.1999.

(9) PB C 364 van 18.12.2000.

(10) Artikel 36 van het Handvest van de grondrechten luidt als volgt: „De Unie erkent en eerbiedigt de toegang tot diensten van algemeen economisch belang zoals deze is geregeld in de nationale wetgevingen en praktijken, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, teneinde de sociale en territoriale samenhang van de Unie te bevorderen”.

(11) Moreiro González, C.: „La optimización de la acción institucional a favor de los DF y del Estatuto de Ciudadanía de la Unión” en Tratado de Niza (análisis y comentarios), Ed. Colex, 2002, blz. 113-133.

economisch belang wordt erop gewezen dat deze diensten een „belangrijke plaats” innemen en een „onvervangbare rol” spelen in de ontwikkeling van de concurrentiekracht van de Europese economie. Met dit idee in gedachten worden in de Verklaring diverse doelstellingen geformuleerd die vaststellen aan welke eisen de publieke dienstverlening in Europees verband moet voldoen: bescherming van de consumentenbelangen, veiligheid van de gebruikers, sociale cohesie en ruimtelijke ordening, duurzame ontwikkeling.

3.4. De conclusies van de Europese Raad van Barcelona gaan in dezelfde richting, aangezien hierin wordt gepleit voor verdere openstelling van nuts- en netwerkindustrieën voor mededinging, „rekening houdend met de noodzaak te voldoen aan de behoeften van de gebruikers en de noodzaak van markttransparantie, door middel van passende regelgevingsinstrumenten met het oog op de totstandbrenging van open markten in deze sectoren” (punt 17), „teneinde de doeltreffendheid te verbeteren, de mededinging te vergroten en te zorgen voor een goed kwaliteitsniveau, (...) en derhalve ook meer duurzaamheid” (punt 36).

4. Algemene opmerkingen

4.1.1. De belangrijke rol die diensten van algemeen belang in het dagelijks leven van burgers spelen maakt dat zij onlosmakelijk zijn verbonden met het Europees sociaal model, dat algemeen wordt erkend in de grondwettelijke tradities van de lidstaten. Zo vormen de sociale-zekerheidsstelsels, de gezondheidszorg, de vele belangeloze initiatieven in de gezondheids- en sociale sector, bijvoorbeeld, nog steeds de kurk waarop het Europees sociaal model drijft.

4.1.2. Gezien de voortschrijdende politieke en economische eenwording van de Europese Unie is een serie maatregelen dringend geboden, mede met het oog op de herziening van de Verdragen tegen 2004. Het Comité pleit er dan ook voor om in artikel 3 van het EG-Verdrag te verwijzen naar de openbare dienstverlening, als domein waarop de Gemeenschap actie moet ondernemen om haar doelstellingen te bereiken.

4.2. Zo kan worden vastgelegd hoe het begrip „diensten van algemeen belang” in wettelijke zin moet worden gedefinieerd en welke sociale waarden er o.m. aan ten grondslag liggen en door alle nationale en supranationale overheden zonder onderscheid moeten worden gestimuleerd en beschermd; tevens moet worden gewezen op het verband tussen de toegang tot dergelijke diensten en Europees burgerschap.

4.3. Naast gemeenschappelijke beginselen moet de toekomstige kaderwetgeving een regeling bevatten die het mogelijk maakt het subsidiariteitsbeginsel op dit terrein toe te passen aan de hand van criteria waarbij subsidiariteit wordt opgevat als „functioneel” en niet louter als „territoriaal” ⁽¹⁾. Dat zou met

name gevolgen hebben voor de rol die de beheerders van het infrastructuurnetwerk spelen. Deze beheerders hebben, op grond van de door de richtlijnen betreffende marktliberalisering gestimuleerde decentrale regulering, een wildgroei in de procedures voor het verlenen van vergunningen en toezicht veroorzaakt, waardoor het verkeer van goederen en diensten tussen de lidstaten wordt gehinderd ⁽²⁾.

4.4. Het Comité is van mening dat de Commissie een voorstel voor een kaderrichtlijn moet opstellen waarin de beleidsbeginselen aangaande diensten van algemeen economisch belang zijn vastgelegd en waarin de lidstaten de nodige speelruimte ter zake wordt verzekerd. Dit wettelijk instrument moet de aandacht vestigen op het belang dat de Europese Unie hecht aan diensten van algemeen belang en aan het recht van iedere Europese burger om van deze diensten gebruik te maken; tevens moet, ter wille van de rechtszekerheid, een toelichting worden gegeven bij een aantal van de belangrijkste begrippen van het Gemeenschapsrecht, een en ander met inachtneming van het beginsel van subsidiariteit.

4.5. Voor de rechtsgrondslag van deze kaderrichtlijn dient de Commissie uit te gaan van diverse bepalingen in het EG-Verdrag, zoals artikel 2, waarin de taken van de Gemeenschap worden omschreven, zoals de totstandbrenging van een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, van gelijkheid tussen mannen en vrouwen, van duurzame groei, verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten; artikel 3, waarin de verschillende doelstellingen van de Gemeenschap worden genoemd; het huidige artikel 16 van het Verdrag; de beginselen solidariteit, evenredigheid en neutraliteit en artikel 36 van het Handvest van de grondrechten, alsook de artikelen 86 en 87.

4.6. In het voorstel voor een richtlijn zou gemotiveerd moeten worden waarom diensten van algemeen belang verplicht worden gesteld. Er kunnen economische en sociale redenen zijn voor het opzetten van een dienst van algemeen belang. Een economische reden kan zijn de hoge prijs van een noodzakelijke investering, de schaarste van het goed of van de elementen die nodig zijn voor de dienstverlening, en duurzame ontwikkeling. Sociale motieven kunnen zijn: bevordering van de sociale samenhang en verkleining van de regionale onevenwichtigheden en sociaal-economische ongelijkheden, zodat iedereen de kans krijgt ten volle deel te nemen aan het sociale leven; gelijke toegang tot deze diensten voor iedereen en naleving van de grondrechten; bestrijding van sociale discriminatie en garantie van economische rechtvaardigheid waar het gaat om prijsnivellering of een sociaal prijsbeleid; instandhouding van de vraag van de burgers, met name door de invoering van fiscale maatregelen, en introductie van regels om de burgers bij monde van hun belangenorganisaties te betrekken bij de evaluatie van de toegankelijkheid en de kwaliteit van de diensten die middels aanbesteding of concessie aan bepaalde exploitanten zijn toegewezen.

⁽¹⁾ Voorgesteld door de Commissie in het Witboek over Europese governance (COM(2001) 428 def.).

⁽²⁾ Een recent voorbeeld van de rechtsonzekerheid die het huidige systeem veroorzaakt, is het arrest van het HvJ van 13.12.2001 in zaak C-79/00.

4.7. Het Comité vindt dat het algemeen belang en concurrentieoverwegingen met elkaar in evenwicht moeten zijn. In alle lagen van het openbaar bestuur moet worden gestreefd naar de ideale balans tussen optimalisering van de kosten/batenanalyse op korte en lange termijn en de doelstellingen van algemeen belang van de betreffende dienst en van andere, eventueel betrokken diensten, zodat criteria gebaseerd op een duurzame economische, sociale en ecologische ontwikkeling de doorslag geven.

4.8. De overheden moeten, uit hoofde van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, openbare-dienstverplichtingen instellen die garanderen dat de dienstverlenende bedrijven de hun toegewezen specifieke doelstellingen ook daadwerkelijk halen, mits zulks de ontwikkeling van de handel niet beïnvloedt op een wijze die strijdig is met de belang van de Gemeenschap.

4.8.1. Het Comité is voorstander van een financieel evenwichtige dienstverlening en pleit ervoor de financiering door de overheid van de kosten die in verband met de openbare-dienstverplichtingen zijn gemaakt door de bedrijven die met het beheer van deze diensten zijn belast, in de kaderrichtlijn niet te bestempelen als strijdig met de communautaire voorschriften. Ook moeten er speciale mechanismen in het leven worden geroepen om de extra verplichtingen van deze diensten te financieren. Tot slot moet nog worden gewezen op het verschil tussen het beginsel van publieke, over alle burgers omgeslagen, financiering van openbare-dienstverplichtingen enerzijds, en exclusieve, aan het dienstverlenende bedrijf toegekende rechten om, ook in het geval van onrendabele activiteiten, een evenwichtig prijsbeleid te voeren waarbij het met name de gebruiker van de dienst is die de solidariteit bekostigt, en niet de belastingbetaler anderzijds. Daarnaast bestaan nog andere methoden, zoals kruissubsidiëring en sociale steun.

4.8.2. De definitie van het begrip „dienst van algemeen belang” moet betrekking hebben op het niveau waarop de dienst wordt verleend, d.w.z. op Europees, nationaal of regionaal niveau. Bovendien moet de overheid bij het definiëren van de doelstellingen en van de openbare-dienstverplichtingen rekening houden met de nieuwe maatschappelijke behoeften en met de technologische ontwikkelingen, met name met het oog op de informatiemaatschappij.

4.9. Bij de tenuitvoerlegging van openbare-dienstverplichtingen moeten de volgende beginselen in acht worden genomen, die op de specifieke kenmerken van deze diensten moeten worden afgestemd:

- gelijke toegang, gebaseerd op het non-discriminatiebeginsel, d.w.z. dat bijzondere aandacht dient te worden besteed aan de meest kwetsbare groepen consumenten teneinde sociale uitsluiting te voorkomen. Diensten moeten tegen een betaalbare, redelijke, gerechtvaardigde en op doorzichtige wijze tot stand gekomen prijs worden aangeboden;

- continuïteit van de dienstverlening, d.w.z. dat de diensten op vaste, regelmatige en ononderbroken basis moeten worden verleend, onverminderd eventuele gevallen van overmacht en uitzonderingen die eventueel in bepaalde sectoren zijn afgesproken;

- universaliteit, d.w.z. dat de diensten ook moeten worden verleend in gevallen die commercieel gezien en om redenen van rentabiliteit niet wenselijk worden geacht, zoals bijvoorbeeld in plattelandgebieden, eilandenregio's en achtergebleven of ultraperifere streken;

- kwaliteit, d.w.z. dat deze dienstverlening moet voldoen aan zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteria waarover fundamentele afspraken zijn gemaakt en die regelmatig worden bijgesteld. Het toezicht op het kwaliteitsniveau ligt in handen van de overheid die voor de betreffende sector verantwoordelijk is;

- flexibiliteit, in de zin dat de dienstverlening regelmatig moet worden aangepast aan de beleidsprioriteiten van de Gemeenschap, de sociale situatie en de inzichten van de decentrale overheden, alsook aan de resultaten van de technologische en economische vooruitgang en de eisen van het algemeen belang.

- Aan deze algemene beginselen kunnen nog andere, voor elke sector specifieke beginselen worden toegevoegd en in sommige gevallen zullen speciale, op bepaalde sectoren toegespitste richtlijnen nodig zijn ter aanvulling van de kaderrichtlijn.

4.10. Er moet op worden toegezien dat de rechten van de consumenten worden gewaarborgd en dat zij deze snel en doeltreffend kunnen doen gelden. Voorts moeten er klachtenprocedures komen die eenvoudig, doorzichtig, snel uitvoerbaar en onpartijdig zijn. Voor bepaalde diensten moeten schadevergoedingsregelingen worden ingevoerd, d.w.z. dat in bepaalde gevallen automatisch een vast bedrag wordt terugbetaald, zoals dat tegenwoordig gebeurt bij overboekingen in de luchtvaart.

4.11. Er moet een regelgevingsmechanisme voor de verschillende diensten komen. Het staat de regelgevende organen vrij om, individueel of collectief, te bepalen hoe zij de volgende taken zullen vervullen:

- evaluatie van de dienst die aan de gebruiker is geleverd;
- het toezicht dat de organiserende instantie uitoefent op de wijze waarop een voor een bepaalde openbare-dienstverplichting aangewezen exploitant te werk gaat, en met name de controle- en sanctie maatregelen in geval van onoirbare praktijken;

- regelgeving, waardoor de bevoegde instanties binnen duidelijke wettelijke grenzen kunnen ingrijpen, wat niet geoorloofd zou zijn indien volgens strikt economische voorwaarden te werk zou worden gegaan.

4.11.1. Vooral wanneer er verschillende exploitanten bij de dienstverlening zijn betrokken, moet de regelgevende instantie toezicht uitoefenen op hun werkwijze, alsook op de mate waarin het algemeen belang wordt gediend en de mededingingsregels, de tarieven, de kwaliteit van de dienstverlening en de bescherming van de consument in acht worden genomen. Ook moet zij, indien nodig, erop toezien dat de publieke middelen die voor de verwezenlijking van de doelstellingen van algemeen belang worden uitgetrokken ook daadwerkelijk worden aangewend volgens de communautaire regels, met name die welke de werking van de interne markt betreffen, waarvan het toezicht en de controle in handen van de Commissie moeten zijn.

4.11.2. Alle gebruikers, consumentenorganisaties, vakbonden, milieubewegingen en alle betrokken maatschappelijke organisaties hebben recht op informatie, welk recht expliciet moet worden vastgelegd in het statuut van de regelgevende instanties.

4.12. Elke overheidsinstantie kan op grond van het principe „keuzevrijheid van beheerswijze” het statuut vaststellen voor de exploitanten van de verschillende diensten van algemeen belang die onder haar verantwoordelijkheid vallen. Het staat de exploitanten natuurlijk vrij te kiezen op welke wijze zij de diensten willen beheren; dat kan op directe hetzij indirecte wijze gebeuren, via een publieke of particuliere onderneming of via een onderneming op sociale (non-profit) of op gemengde grondslag.

4.12.1. De gunning van deze diensten moet, wanneer het gaat om het verlenen van speciale en/of exclusieve rechten aan particuliere ondernemingen, worden gebaseerd op de regels die gelden voor openbare aanbestedingen en op de beginselen van openbaarheid, mededinging en doorzichtigheid.

4.13. De betrekkingen tussen de exploitanten van deze diensten en de autoriteiten moeten worden vastgelegd in een overeenkomst, die de volgende onderdelen bevat:

- de doelstellingen, tariefbeginselen en voornaamste uitvoeringsbepalingen betreffende de financiering van de betrokken onderneming;
- de speciale of, in voorkomend geval, exclusieve rechten die aan de betrokken exploitant zijn toegekend om het doel van de dienstverlening te kunnen verwezenlijken;
- de kosten in verband met het onderhouden van niet-rendabele diensten, die niet op normale commerciële

gronden kunnen worden vergoed en die aan de betrokken exploitant zijn opgelegd om het algemeen belang te dienen, en waarvoor derhalve een rechtvaardige financiële regeling moet worden getroffen. Op grond van het beginsel van doorzichtigheid moet een aparte — en duidelijk van de uitgaven voor andere activiteiten te onderscheiden — boekhouding worden bijgehouden van de uitgaven voor diensten van algemeen belang.

4.14. De beheerders van diensten van algemeen belang moeten, met het oog op méér democratie en méér betrokkenheid van de burger, de gebruikers en met name de consumentenorganisaties raadplegen en hen betrekken bij de evaluatie van de resultaten van de diensten. Deze maatschappelijke organisaties moeten hun bijdrage leveren aan de definitie en evaluatie van de diensten van algemeen belang op de voor de desbetreffende sector en gezien de aard van de diensten meest geschikte wijze, teneinde de samenwerking tussen de dienstverlenende instanties te waarborgen en het recht van de burgers op een correcte dienstverlening te beschermen; met het oog hierop kunnen zij ook vertegenwoordigd zijn in de regelgevende instanties.

4.15. De voorlichting, raadpleging en participatie van de werknemers en hun vertegenwoordigers zijn essentieel voor een weloverwogen modernisering van de organisatie van deze diensten. Zo moeten er, in het kader van de bevordering van de sociale dialoog en van de rol van de vertegenwoordigers van werknemers en hun vakorganisaties, regels worden opgesteld voor de wijze waarop en de instanties waarin zij kunnen worden vertegenwoordigd. Volgens het Comité moet ook het begrip 'algemeen belang' worden gezien tegen de achtergrond van de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, die kenmerkend zijn voor het sociale model van de Europese Unie.

4.16. Het Comité is voorstander van de oprichting van een waarnemingspost voor diensten van algemeen belang, die de omstandigheden waaronder deze diensten in de lidstaten worden verleend moet evalueren en kan dienen als verzamelpunt van informatie over deze diensten om, enerzijds, tot een uitwisseling van gegevens tussen de verschillende lidstaten te komen en, anderzijds, het institutionele debat over de werking ervan in Europees verband van stof te voorzien.

4.17. Het Comité is van mening dat, gezien het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten, de mededingingsbepalingen en de voorschriften met betrekking tot de interne markt niet van toepassing mogen zijn op diensten in verband met de nationale onderwijsstelsels en de verplichte deelname aan het sociale-zekerheidsstelsel, noch op diensten die door sociale, liefdadigheids- en culturele instanties zonder winstoogmerk worden verleend.

4.17.1. De bescherming van de culturele belangen van de burgers als dienst van algemeen belang moet worden gestimuleerd door de overheid, die ervoor moet zorgen dat:

- bepaalde cultuurobjecten, zoals boeken of audiovisuele media, constant tot ieders beschikking staan,
- iedereen toegang heeft tot kwalitatief goede publieke omroep,
- de culturele context van de diensten van de informatiemaatschappij vanuit intellectueel, esthetisch en moreel, en

niet louter economisch, oogpunt algemene bescherming geniet.

4.18. Volgens het Comité verdienen de dienstverlening door en financiering van de publieke omroep speciale aandacht, ten einde de grondrechten, m.n. het recht op informatie, te beschermen en de democratische beginselen en het pluralisme, dat door bepaalde concentratiebewegingen in de sector wordt bedreigd, veilig te stellen.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen is uitgebracht, werd tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 4.4

Aan het einde van de paragraaf de volgende zinnen toevoegen:

„De richtlijn dient tevens doeltreffende waarborgen tegen verstoring van de interne markt te bevatten. De kaderrichtlijn vermeldt de beginselen, maar raakt niet aan de tenuitvoerlegging van bestaande of toekomstige sector-specifieke richtlijnen inzake de verplichting tot openbare of universele dienstverlening, zoals op het gebied van telecommunicatie en energie.”

Motivering

Inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel is belangrijk en noodzakelijk, en waarschijnlijk zou het effect ervan op het functioneren van de interne markt over het algemeen beperkt blijven. Niettemin dient duidelijk te worden vermeld dat bij het eerbiedigen van het recht van de burger op dienstverlening, eventuele marktverstoringen dienen te worden vermeden. In dienstensectoren met duidelijke effecten op de interne markt en met grensoverschrijdende gevolgen, zoals bij telecommunicatie en energie, is hiermee reeds rekening gehouden door in de bestaande en ontwerp-richtlijnen voor deze sectoren bepalingen op te nemen inzake de verplichting tot universele of openbare dienstverlening. Het merendeel van de hierbij gehanteerde beginselen dient tevens in de toekomstige kaderrichtlijn te worden vervat. Ook deze sectorale richtlijnen moeten uiteraard volledig ten uitvoer gelegd en in acht genomen worden.

Stemuitslag

Vóór: 22, tegen: 43, onthoudingen: 1.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot aanpassing van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in volgens de instemmingsprocedure goedgekeurde besluiten van de Raad”,
- het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag goedgekeurde besluiten van het Europees Parlement en de Raad”,
- het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot aanpassing van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in volgens de raadplegingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid) goedgekeurde besluiten van de Raad”, en
- het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot aanpassing van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in volgens de raadplegingsprocedure (unanimiteit) goedgekeurde besluiten van de Raad”

(COM(2001) 789 def. — 2001/0313 (AVC) — 2001/0314 (COD) — 2001/0315 (CNS)
— 2001/0316 (CNS))

(2002/C 241/24)

De Raad heeft op 26 en 27 februari 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over voornoemde voorstellen.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de heer Hernández Bataller te benoemen tot algemeen rapporteur.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 41 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In artikel 211 van het EG-Verdrag wordt bepaald dat teneinde de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt te verzekeren de Commissie „de bevoegdheden (uitoefent) welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt”. Deze bepaling gaf aanleiding tot de goedkeuring van Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden ⁽¹⁾. Dit besluit beoogt de goedkeuring van niet bindende criteria voor de keuze van de comitéprocedures, de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden en de verbetering van de betrokkenheid van en de informatieverstrekking aan het Europees Parlement.

1.2. In Verklaring nr. 2 van de Raad en de Commissie ad Besluit 1999/468/EG ⁽²⁾ wordt bepaald dat de procedures van type I (raadplegingsprocedure), II a), II b) (beheersprocedure),

III a) en III b) (regelgevingsprocedure) automatisch worden aangepast, terwijl wijzigingen van de vrijwaringsprocedures geval per geval dienen plaats te vinden in het kader van de normale herziening van de wetgeving.

1.3. Tijdens de Europese Raden van Lissabon (23 en 24 maart 2000), Stockholm (23 en 24 maart 2001), Laken (14 en 15 december 2001) en Barcelona (15 en 16 maart 2002) is erop gewezen dat een „gecoördineerde strategie” voor de vereenvoudiging van de huidige communautaire regelgeving moet worden uitgestippeld. De Commissie is in dit verband verzocht een actieplan op te stellen.

1.4. Het Witboek over „Europese governance” ⁽³⁾ bevat een aantal voorstellen in die zin, die met name verder worden uitgewerkt in de recente mededelingen van de Commissie over „Europese governance: een betere wetgeving” ⁽⁴⁾ en over de uitwerking van het actieplan „Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving” ⁽⁵⁾, waarom door de Raad is verzocht.

⁽¹⁾ PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

⁽²⁾ PB C 203 van 17.7.1999.

⁽³⁾ COM(2001) 428 def.

⁽⁴⁾ COM(2002) 275 def. van 5 juni 2002.

⁽⁵⁾ COM(2002) 278 def. van 5 juni 2002.

Het wetgevingsvoorstel dat het onderwerp is van dit advies wint in deze context nog aan belang.

2. Het Commissievoorstel van 27 december 2001 ⁽¹⁾

2.1. Het voorstel heeft betrekking op de comitéprocedures uit een groot aantal vigerende wetgevende besluiten:

- I. twee besluiten die zijn goedgekeurd volgens de instemmingsprocedure;
- II. 152 besluiten die zijn goedgekeurd volgens de medebeslissingsprocedure;
- III. 78 besluiten die zijn goedgekeurd volgens de raadplegingsprocedure (gekwalficeerde meerderheid);
- IV. 72 besluiten die zijn goedgekeurd volgens de raadplegingsprocedure (unanimiteit).

2.2. De verordening is evenwel niet van toepassing op de inhoudelijke bepalingen van de gewijzigde wetgevende besluiten, noch op de toepassing hiervan. Evenmin is de verordening van invloed op de aard van de comités zoals bedoeld in het basisbesluit.

2.3. Het voorstel beoogt enkel de aanpassing van de wetgevende besluiten tot instelling van de comités en van de wetgevende besluiten waarin naar deze comités wordt verwezen. Het is niet van toepassing op de wetgevende besluiten die reeds bij een besluit tot wijziging van het basisbesluit zijn aangepast.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Dit voorstel levert, samen met de plannen voor een verbetering van de communautaire besluitvormingsmechanismen, een waardevolle bijdrage aan het politieke debat over de constitutionele hervorming van de instellingen en de herziening van de EU-regelgeving, en verdient in de ogen van het Comité de nodige bijval.

3.2. Toch wenst het Comité ook een aantal kanttekeningen bij het voorstel te maken.

3.2.1. Bij de keuze van de wetgevende besluiten heeft de Commissie zich blijkbaar gebaseerd op louter formele overwegingen, zonder rekening te houden met andere factoren die van belang zijn voor de communautaire wetgeving, en met name voor de rol die het Comité hierbij speelt als adviesorgaan. Er moeten criteria voor de selectie van de comitéprocedures worden vastgelegd die meer lijn brengen in de keuze van de comités.

3.2.2.1. De diverse procedures zijn vastgesteld aan de hand van de conform art. 7, lid 4, van Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 ⁽²⁾ binnen de vooropgestelde termijn uitgebrachte lijst van alle comités die de Commissie bij de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden bijstaan.

3.2.2.2. Deze lijst is opgesteld volgens criteria inzake openbaarheid en registratie van de zeer vele comités. De „constitutionele” criteria aan de hand waarvan de Commissie een comité voor een bepaalde soort procedure bestemt, blijven echter onduidelijk.

3.2.2.3. Dit heeft allereerst tot gevolg dat op een totaal van meer dan 300 wetgevende besluiten, waar het hier over gaat, het aantal raadgevingsprocedures niet meer dan 35 bedraagt.

3.3.1. Toch is het zo dat alleen in de raadgevende comités, dankzij hun samenstelling en doeleinden, de sociaal-economische sectoren die betrokken zijn of belang hebben bij een bepaald wetgevingsvoorstel, hun stem kunnen doen horen.

3.3.2. Dat de raadgevende comités op die manier voorgoed zouden worden gekortwiek, is daarenboven des te paradoxaler omdat de Commissie in haar Witboek over „Europese governance” zelf voorstelt de regelgevingscomités en beheerscomités eventueel af te schaffen (blz. 36).

3.4.1. Hoewel er al institutionele akkoorden zijn gesloten om de betrokkenheid en voorlichting van het Europees Parlement op het vlak van comitologie ⁽³⁾ te verbeteren, conform de in besluit 1999/468/EG van de Raad vermelde doelstelling van transparantie, verbindt de Commissie zich er niet toe ook het Economisch en Sociaal Comité informatie te verschaffen. Deze lacune is te wijten aan het feit dat zij zich in haar voorstel enkel bezighoudt met technische codificatie.

3.4.2. Dit is vooral belangrijk aangezien ook in het geval van nieuwe uitvoeringsbesluiten de inhoud en de tenuitvoerlegging daarvan in bepaalde gevallen van invloed kunnen zijn op de doelstellingen en de werking van de waarnemingspost voor de interne markt.

3.5.1. Hoewel de reikwijdte van het voorstel duidelijk begrensd is — de Commissie beperkt zich tot 304 besluiten, terwijl in totaal in 1 400 besluiten wordt voorzien in een comitéprocedure — wil het Comité er toch op hameren dat

⁽²⁾ PB C 225 van 8.8.2000, blz. 2.

⁽³⁾ Akkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie van 17.2.2000, PB L 256 van 10.10.2000, blz. 19.

⁽¹⁾ COM(2001) 789 def.

het om een constitutionele kwestie gaat en dat een aantal nog onbeantwoorde vragen op korte termijn moeten worden opgelost, hetzij in het kader van de Conventie, hetzij in een volgend wetgevingsvoorstel van de Commissie.

3.5.2. Het Comité verzoekt de belangrijkste deelnemers aan de communautaire besluitvorming zich, behalve met de hierboven genoemde kwesties, bezig te gaan houden met de rol van agentschappen bij uitvoeringsbesluiten, en meer concreet, met de vraag hoe deze verenigbaar zijn met de huidige comitéprocedures.

Brussel, 17 juli 2002.

3.5.3. Voorts is het zaak criteria vast te leggen voor de overeenstemming tussen de besluitvormingsprocedure en de aard van het bevoegde comité, waarbij criteria als efficiëntie, transparantie en participatie voorrang moeten krijgen en interinstitutionele onenigheid over de uitoefening van bevoegdheden geen rol mag spelen.

3.5.4. Ten slotte dient de transparantie zo veel mogelijk te worden verzekerd, zodat de hulporganen van de EG — steeds als dat vanuit juridisch oogpunt noodzakelijk is — zo grondig mogelijk worden voorgelicht over de vooruitzichten en de ontwikkeling van de wetgevingsprocedures met gevolgen op comitologisch vlak, de bekendmaking van de besluiten vlotter verloopt en, indien mogelijk, de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld bij deze procedures worden betrokken.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake het „Groenboek over de herziening van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad”

(COM(2001) 745 def.)

(2002/C 241/25)

De Europese Commissie heeft op 13 december 2001 besloten om, overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen inzake het voornoemde groenboek.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die belast was met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 26 juni 2002. Rapporteur was de heer Lagerholm.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 32 stemmen voor en 8 stemmen tegen.

1. Inleiding

1.1. Sinds de vaststelling van de concentratieverordening is de Europese Unie uitgebreid van 12 naar 15 lidstaten en zijn de markten van deze landen steeds verder geïntegreerd. Bovendien is de exclusieve bevoegdheid van de Europese Commissie voor concentraties die de drempelwaarden overschrijden, uitgebreid tot het gehele grondgebied van de Europese Economische Ruimte (EER). De grensoverschrijdende herstructurering van het Europese bedrijfsleven is verder gestimuleerd door de start van de Monetaire Unie in 1999.

1.2. Inmiddels stevenen wij af op een Europese Unie die vanaf 2004 een veel groter aantal lidstaten zal tellen. Ook is de Monetaire Unie met de invoering van de euro haar laatste fase ingegaan. Tegelijkertijd voltrekt de internationalisering en zelfs globalisering van het bedrijfsleven en de markten zich in een steeds sneller tempo.

1.3. Overal ter wereld worden steeds meer systemen van voorafgaande fusiecontrole ingevoerd en stijgen bijgevolg de kosten die voortvloeien uit de verplichting tot meervoudige aanmelding.

1.3.1. De concentratieverordening is gebaseerd op het beginsel dat concentraties worden beoordeeld aan de hand van het criterium machtspositie. In een aantal belangrijke jurisdicties wordt echter een ander criterium gebruikt waarover momenteel in sommige lidstaten wordt nagedacht, nl. de substantiële concurrentievermindering.

1.3.2. Het Groenboek brengt een discussie op gang over de respectieve verdiensten van de „machtspositietoets”, waarmee in de concentratieverordening wordt gewerkt, en de „toets van de substantiële concurrentievermindering”, die in sommige andere jurisdicties wordt gebruikt. De waarde en de doeltreffendheid van de machtspositietoets worden daarbij erkend en er wordt op gewezen dat er, los van een feitelijke harmonisatie van wetgevingen, internationaal reeds een grote mate van convergentie te bespeuren valt.

1.3.3. De huidige herziening van de concentratieverordening sluit aan bij de eerder aangevragen herziening van Verordening nr. 17 (toepassing van de kartelbepalingen van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag). Er bestaat niettemin een wezenlijk verschil tussen de twee stelsels: de Commissie heeft immers exclusieve bevoegdheid voor concentraties met een communautaire dimensie, terwijl zij bij kartels de bevoegdheid met de lidstaten deelt; deze gedeelde bevoegdheid wil de Commissie nog verder versterken. Ondanks het gesignaleerde verschil is de herziening van Verordening nr. 17 volledig in aanmerking genomen, zodat beide herzieningsoperaties tezamen kunnen uitmonden in een algehele modernisering van de Europese mededingingswetgeving⁽¹⁾.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Sinds de concentratieverordening van kracht is geworden, zijn ongeveer 2000 voorgenomen concentraties aangemeld bij de Commissie (zie punt 8 in het groenboek). Daarvan zijn er 18 geweigerd en nog eens bijna 150 alleen geaccepteerd op bepaalde voorwaarden. In enkele gevallen is de aanmelding weer ingetrokken toen het de belanghebbenden duidelijk werd dat de Commissie zich zou verzetten tegen de transactie. Uit deze cijfers blijkt dus wel dat relatief zelden wordt ingegrepen. Tevens mag worden geconcludeerd dat er een omvangrijke administratieve procedure voor nodig is om het uiterst kleine

percentage concentraties dat aanleiding geeft tot ernstige concurrentieverstoring, eruit te pikken. Daarnaast zijn er ook op nationaal niveau in alle lidstaten vergelijkbare controlesystemen. Het aantal aanmeldingen dat daar binnenkomt, bedraagt misschien wel het tienvoudige. Ook buiten de EU komen er steeds meer controlesystemen. Een en ander onderstreept eens te meer de noodzaak om over te gaan tot versimpeling van de procedures, verbetering van de overzichtelijkheid en afstemming van de verschillende systemen op elkaar, iets waarvoor het Comité al eerder heeft gepleit⁽²⁾ (zie ook par. 3.1.2).

2.2. Overigens gaat het bij concentratiecontrole niet uitsluitend (of zelfs maar in de eerste plaats) om het aantal gevallen dat wordt behandeld. Doorslaggevend zijn de structurele maatregelen die worden voorgesteld; als van hogerhand wordt besloten om in te grijpen, heeft dat verstrekkende gevolgen voor de gehele economie.

2.3. Daarom acht het Comité het een verheugende zaak dat de Commissie nu het startsein heeft gegeven tot een discussie over de wijze waarop het hele Europese stelsel van concentratiecontrole kan worden verbeterd. Met voldoening wordt geconstateerd dat hiertoe constructieve voorstellen worden gedaan. Het streven dient erop gericht te zijn, de procedure voor controle op fusies in Europa te verkorten en te vereenvoudigen.

2.4. Beoordeling aan de hand van de regels voor concentratiecontrole is noodzakelijkerwijs een gecompliceerde aangelegenheid en een en ander wordt er alleen maar moeilijker op door de snelle veranderingen die zich o.a. ten gevolge van de globalisering in de economie voordoen. Zoals het Comité reeds eerder⁽¹⁾ heeft aangegeven, betekent dit dat men zich moet concentreren op de noodzakelijke ontwikkeling van de economische en productiestructuren, zodat de concurrentiepositie van de totale EU-economie op de wereldmarkt wordt veilig gesteld.

2.5. Concentratiecontrole dient aldus bekeken te worden tegen de achtergrond van de wereldeconomie, waarbij rekening zal moeten worden gehouden met de voortdurend toenemende internationale concurrentiedruk waarmee Europese ondernemingen te maken hebben. Het Comité wil er de aandacht op vestigen dat men bij het beoordelen van overnameplannen dient uit te gaan van een grondige analyse van de situatie op de wereldmarkt; het is onvoldoende als alleen wordt gekeken naar de situatie in Europa. Het Comité heeft er al herhaaldelijk op gewezen dat er niet al te strakke grenzen mogen worden getrokken als het om marktafbakening gaat; verder heeft het benadrukt dat de Commissie zich meer gelegen zou moeten laten liggen aan het feit dat de markt voortdurend aan verandering onderhevig is en zich almaar uitbreidt⁽³⁾.

⁽¹⁾ Het ESC merkt op dat het Groenboek althans met betrekking tot par. 13 (Inleiding) een aantal vertaalproblemen oplevert.

⁽²⁾ ESC-advies van 10 juli 1996, PB C 295 van 7.10.1996 (rapporteur: Bagliano).

⁽³⁾ Zie o.a. het ESC-advies van 6 juli 1994, PB C 388 van 31.12.1994 (rapporteur: Petersen).

2.6. In het licht hiervan moeten het ook in de toekomst de gevolgen voor de concurrentiepositie zijn die de doorslag dienen te geven als een zaak wordt beoordeeld in het kader van concentratiecontrole. Uiteindelijk staan de belangen van de consument voorop in het concurrentiebeleid. Niet ter zake doende beleidsoverwegingen mogen geen contraproductieve maatregelen in de hand werken. Uiteraard is het Comité doordrongen van de complexiteit van de met de structuurveranderingen gepaard gaande economische en sociale problematiek. Oplossingen daarvoor kunnen niet uitsluitend binnen het kader van concentratiecontrole worden gevonden, maar men zal moeten komen tot een coördinatie van het algemene concurrentiebeleid met andere beleidsterreinen, zoals regionaal beleid, onderzoek en onderwijs, arbeidsmarktbeleid, consumentenbeleid e.d.

2.7. Het is een feit dat men niet kan ontkomen aan herstructurering als men op de lange termijn de voorwaarden wil scheppen voor een gezonde economie en daarmee bijv. werkloosheid op grote schaal wil voorkomen. Krachtens art. 127 van het EG-Verdrag moet bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en de activiteiten van de Gemeenschap rekening worden gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau. Dit houdt in dat werknemers er recht op hebben te worden gehoord als overnames in het geding zijn (zie par. 3.3.17). Wel wil het Comité erop wijzen dat een en ander, zoals ook het geval is bij het horen van andere betrokkenen, dient te geschieden binnen de daartoe vastgestelde termijnen en onder strikte eerbiediging van de geheimhoudingsplicht. Daarbij heeft men zich te allen tijde te houden aan het basisprincipe dat overheidsingrijpen in het herstructureeringsproces beperkt dient te blijven tot gevallen waarbij het min of meer evident is dat de voorgenomen concentratie daadwerkelijk en in ernstige mate de concurrentieverhoudingen verstoort. Dit onderwerp komt uitgebreider aan de orde in par. 3.2, waarin wordt ingegaan op de materiële vraagstukken die in het Groenboek worden aangesneden.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. *Vraagstukken op het gebied van de bevoegdheid*

A. De communautaire dimensie; uitbreiding van de bevoegdheden van de Commissie

3.1.1. Het Comité is ingenomen met de zorgvuldige en consciëntieuze wijze waarop de Commissie de betrokken partijen heeft geraadpleegd en de werking van de huidige omzetrempels bij „meervoudige aanmeldingen”, met name in gevallen waarbij een dergelijke procedure speciale moeilijkheden kan opleveren voor het MKB, heeft geanalyseerd.

3.1.2. In dit verband wil het Comité zich andermaal uitspreken voor het principe van één enkele aanmeldingsinstantie („one-stop shop”) en herhaalt het zijn standpunt dat

men ervan uit moet gaan dat concentraties met een evident grensoverschrijdend karakter een „communautaire dimensie” hebben (¹).

3.1.3. Uit de analyse van de Commissie en de gegevens die in bijlage I van het Groenboek worden gegeven, blijkt dat art. 1.3 niet het effect heeft dat werd beoogd toen het in 1997 werd opgesteld. Meervoudige aanmeldingen vormen een steeds groter probleem, zowel voor de ondernemingen zelf als voor de mededingingsautoriteiten, en in deze situatie dient beslist verandering te komen: adequate maatregelen zijn dringend geboden.

3.1.4. Het Comité kan zich vinden in de conclusie van de Commissie dat wijziging van de bestaande criteria in artikel 1, lid 3, en artikel 22 waarschijnlijk niet tot de beoogde resultaten zal leiden (zie punt 51-53 van het Groenboek).

3.1.5. Het Comité staat daarom achter het voorstel inzake een automatische bevoegdheid van de EU in zaken waarbij het gaat om aanmeldingen in drie of meer lidstaten (zie par. 57 van het Groenboek). Uiteindelijk zou een dergelijke procedure in de praktijk beter aansluiten op het begrip „communautaire dimensie” (par. 3.1.2). Wel vindt het Comité dat het voorstel niet ver genoeg gaat, want het eigenlijke probleem wordt er niet mee verholpen. De bepaling zou dan ook betrekking moeten hebben op aanmeldingsplicht in twee of meer lidstaten. Omdat aanmelding in een lidstaat echter niet altijd verplicht is, kan in de formulering beter worden gesproken van concentraties die in twee of meer lidstaten onderwerp van controle kunnen worden (onder een nationaal rechtsgebied vallen).

3.1.6. Om redenen die in het Groenboek worden aangegeven (voetnoot 10), is het aan de nationale mededingingsautoriteiten om te bepalen wie de aanmelding behandelt. Het Comité steunt het voorstel voor een zeer snelle „non-oppositieprocedure” waardoor zo weinig mogelijk tijd verloren gaat. Het resultaat van die procedure zou definitief en bindend dienen te zijn. Een nationale mededingingsautoriteit die zich niet tijdig opwerpt als controle-orgaan, zal dus ook niet in een later stadium als zodanig kunnen fungeren.

3.1.7. Een radicalere oplossing zou zijn om in de concentratieverordening helemaal geen omzetrempels op te nemen, maar deze zouden dan wel op nationaal niveau op elkaar moeten worden afgestemd, om te voorkomen dat de EU totaal afhankelijk wordt van nationale wetgevingen en er niets terecht komt van de geopperde „communautaire dimensie”.

(¹) ESC-advies van 25 oktober 1995, PB C 18 van 22.1.1996 (rapporteur: Petersen). ESC-advies van 10 juli 1996, PB C 295 van 7.10.1996 (rapporteur: Bagliano).

3.1.8. Voltooiing van de interne markt houdt in dat de verschillende systemen geharmoniseerd dienen te zijn en er een geïntegreerd systeem komt, wat zeker met het oog op de uitbreiding van belang is. De omzetrempels zouden beter in overeenstemming met elkaar kunnen worden gebracht door ze bijv. te berekenen op basis van het BBP van de lidstaten.

3.1.9. De Commissie stelt volkomen terecht (in punt 68 van het Groenboek) dat de regels beter op elkaar moeten worden afgestemd. Het Comité is van mening dat er in een economisch geïntegreerd Europa eigenlijk geen reden is om verschillende regels te hanteren in gevallen waarbij er sprake is van een communautair belang. Ofwel dienen de nationale regelingen voor concentratiecontrole in overeenstemming te worden gebracht met de concentratieverordening, ofwel moet de verordening rechtstreeks door de nationale mededingingsautoriteiten worden toegepast als in drie (twee) of meer lidstaten niet wordt voldaan aan de omzetrempels (vgl. de „moderniseringshervorming”). Voltooiing van de interne markt brengt met zich mee dat er minder behoefte bestaat aan controle van relatief kleinschalige fusies; daarop dienen de nationale drempelwaarden dan ook te worden afgestemd. Het Comité spoort de Commissie aan om een begin te maken met de voorbereiding van de harmonisering in zowel materiële als procedurele kwesties.

B. Verwijzing naar de lidstaten

3.1.10. Over het algemeen staat het Comité gereserveerd tegenover verwijzing, omdat hierdoor het evenwicht tussen communautaire bevoegdheid en subsidiariteit wordt aangetast⁽¹⁾. Al weegt dit argument minder zwaar als het gaat om gevallen zonder ingrijpende grensoverschrijdende gevolgen, toch zijn naar de mening van het Comité dergelijke verwijzingen niet te verdedigen indien ze rechtsonzekerheid of al te veel vertraging bij de behandeling met zich meebrengen.

3.1.11. Daarom dienen de criteria in artikel 9 te worden vereenvoudigd en de termijnen navenant te worden verkort. Het Comité staat dan ook in grote lijnen achter het voorstel van de Commissie (punt 81 uit het Groenboek), maar is er niet van overtuigd dat het verstandig is af te zien van de eis dat een machtspositie moet worden aangetoond. Van de lidstaat die een verwijzingsverzoek indient, zou men toch redelijkerwijs mogen verwachten dat deze in ieder geval dient aan te tonen dat er vermoedelijk sprake is van een machtspositie in het eigen land. Kan men dit niet, dan lijkt er weinig reden te zijn voor toewijzing van een bepaalde zaak, die immers al onder het toepassingsgebied van de concentratieverordening valt. De termijn voor een verwijzingsverzoek zou met nog een week kunnen worden ingekort.

3.1.12. Volgens het Groenboek (punt 82) mogen aanmeldende partijen niet in een slechtere positie worden gebracht door een verwijzingsbesluit. Daar is het Comité het van harte mee eens, wat ook geldt voor het voorstel om dezelfde termijn en dezelfde procedure te hanteren als in de concentratieverordening. Dit houdt tevens in dat van de mededingingsautoriteit waar een zaak wordt aangemeld, mag worden verwacht dat deze akkoord gaat met het formulier-CO en geen nieuwe aanmelding eist die in overeenstemming is met de nationale voorschriften. Het Comité is van mening dat in een dergelijk geval de Europese regelgeving van toepassing dient te zijn. In het algemeen moet het streven voortdurend gericht zijn op internationale coördinatie en harmonisering van de procedures voor controle op overnames.

3.1.13. Toepassing van het uitgangspunt dat de aanmeldende partijen niet in een slechtere positie mogen worden gebracht, alsmede van het algemene beginsel dat concentraties op een transparante en integrale wijze (bijv. via een „one stop shop”-systeem) moeten worden behandeld, zet echter het systeem van „gedeeltelijke toewijzing” op de helling. Naar de mening van het Comité heeft dit systeem dezelfde (zo niet meer) nadelen en tekortkomingen als de regeling voor meervoudige aanmeldingen. Daarom dient te worden afgezien van gedeeltelijke toewijzingen, of dit nu geschiedt op geografische grondslag dan wel betrekking heeft op verschillende aspecten van een fusie. Een en ander brengt met zich mee dat de Commissie aan niet meer dan één enkele nationale autoriteit zaken mag toewijzen en dat de lidstaat waarnaar een zaak wordt verwezen, in dezen exclusief bevoegd is.

3.1.14. De Commissie wil het recht hebben om op eigen initiatief zaken te verwijzen (punt 81.b in het Groenboek), en wel op grond van dezelfde criteria welke gelden voor lidstaten die een verwijzingsverzoek indienen. Het Comité kan hier inkomen, maar vraagt zich af of dit in de praktijk enig verschil zal uitmaken. Het is zo goed als onmogelijk voor de Commissie om een lidstaat te „dwingen” een zaak te behandelen als deze dat zelf niet wil.

C. Gezamenlijke verwijzingen naar de Commissie

3.1.15. In het Groenboek wordt duidelijk aangetoond op welke punten artikel 22, lid 3, tekortschiet. Het lijkt geen twijfel dat dit artikel verouderd is en dat de pogingen om het beter te laten functioneren gefaald hebben. Als de Commissie automatische rechtsbevoegdheid krijgt o.g.v. de voorgestelde „drie-landenregel”, zouden er in de praktijk slechts twee lidstaten nodig zijn om een gezamenlijk verwijzingsverzoek in te dienen. Dan zal het waarschijnlijk nog moeilijker worden om met deze regel de door meervoudige aanmeldingen veroorzaakte problemen aan te pakken dan op dit moment al het geval is. Als men niettemin vasthoudt aan deze bepaling, zou het Comité willen voorstellen dat een eventuele verwijzing

⁽¹⁾ ESC-advies van 10 juli 1996 (par. 7.7.1), PB C 295 van 7.10.1996.

de goedkeuring moet hebben van de betrokken partijen zelf. Op grond van datgene wat hierboven (par. 3.1.5) reeds is aangevoerd, wil het Comité evenwel benadrukken dat er sprake moet zijn van automatische rechtsbevoegdheid als er twee of meer lidstaten in het spel zijn. In een dergelijk geval wordt artikel 22, lid 3, in zijn geheel overbodig.

D. Het begrip „concentratie”

3.1.16. Het Comité is van mening dat de concentratieverordening niet van toepassing mag zijn als er sprake is van minderheidsbelangen, die de zeggenschap over de onderneming in kwestie onverlet laten. Zeggenschap is op dit punt het relevante en passende criterium op grond waarvan het toepassingsgebied van de verordening wordt afgebakend. Als een en ander niet duidelijk wordt vastgelegd, zal dit leiden tot rechtsonzekerheid en stijging van het aantal aanmeldingen, waar eigenlijk niemand bij gebaat is. In het Groenboek worden op het punt van minderheidsbelangen geen feiten aangevoerd die duiden op al te ernstige problemen; eventuele problemen zouden doeltreffend kunnen worden opgelost o.g.v. de artikelen 81 en 82 van het Verdrag.

3.1.17. Zoals het geval KLM/Alitalia heeft aangetoond, kunnen strategische allianties wel onder het toepassingsgebied van de concentratieverordening vallen (zie punt 114 van het Groenboek). Dit is echter eerder uitzondering dan regel, omdat dergelijke allianties over het algemeen niet structureel van aard zijn. Voorlopig ziet het Comité geen aanleiding om het toepassingsgebied van de verordening op dit punt te verruimen. Het kan zich vinden in de conclusies die ten aanzien hiervan in het Groenboek (punt 113) worden getrokken.

3.1.18. In 1998 werd de verordening herzien op het punt van de zog. volwaardige coöperatieve gemeenschappelijke ondernemingen: deze zouden voortaan ook onder het toepassingsgebied van de concentratieverordening vallen. In de praktijk is dit een juiste beslissing gebleken en het Comité sluit zich dan ook aan bij het oordeel van de Commissie dat er geen reden is om deze wijziging weer ongedaan te maken.

3.1.19. Daarentegen vindt het Comité wel dat de huidige situatie op het punt van niet-volwaardige gemeenschappelijke ondernemingen (punt 123 in het Groenboek) zo niet kan blijven voortbestaan. Dit betekent natuurlijk niet dat al deze ondernemingen onder het toepassingsgebied van de concentratieverordening zouden moeten vallen. Zoals de Commissie aangeeft, lenen dergelijke ondernemingen zich op grond van hun specifieke karakter over het algemeen niet beter voor controle op grond van voorafgaande aanmelding dan bijv. gemeenschappelijke ondernemingen op het gebied van O&O. Soms geven dergelijke ondernemingen echter aanleiding tot blijvende structurele veranderingen en ook tot grootschalige investeringen, zodat aanmelding dan wel op haar plaats is. Dit geldt vooral voor niet-volwaardige gemeenschappelijke ondernemingen met productievestigingen. Om onnodige aanmeldingen te voorkomen en door het feit dat dergelijke ondernemingen zich bevinden in een soort „grijze zone” tussen structurele maatregelen en samenwerking, zou aanmelding hier op basis van vrijwilligheid kunnen geschieden. Als aanmelding uitblijft, zou een beroep kunnen worden gedaan op artikel 81 van het Verdrag.

3.1.20. Op het punt van meervoudige transacties staat het Comité in principe achter het standpunt van de Commissie. Transacties die formeel gezien weliswaar meervoudig zijn, maar toch economisch bij elkaar horen en kort na elkaar plaatsvinden, dienen behandeld te worden alsof er sprake was van één enkele transactie. Het Comité zou het echter niet verstandig vinden als veranderingen werden aangebracht in de huidige bepalingen zonder een nauwkeurige analyse van de mogelijke gevolgen. Er moeten oplossingen worden gevonden voor een aantal technische kwesties en het zal niet altijd meevallen de praktische consequenties daarvan te overzien. Het gevaar bestaat dat bepaalde transacties, die in werkelijkheid los van elkaar staan, ten onrechte als één geheel worden beschouwd.

3.1.21. De Commissie stelt o.m. voor om ook „stille overnames” onder het toepassingsgebied van de verordening te laten vallen, maar het Comité vraagt zich af hoe dit er in de praktijk uit zou zien. Ook is niet duidelijk hoe men te werk moet gaan als overname niet tot zeggenschap leidt. Het kan gebeuren dat dergelijke overnames zich voordoen zonder dat er sprake is van een bewust structureel doel. Wat „vijandige overnames” betreft, hanteert het Comité als uitgangspunt dat zo lang mogelijk moet worden geprobeerd om neutraal te blijven en geen der partijen te bevoordelen.

3.1.22. Uit het Groenboek (punt 144) blijkt dat de Commissie bereid is bepaalde soorten risicokapitaaltransacties te vrijwaren van controle door het toepassingsgebied van artikel 3, lid 5, uit te breiden. Het Comité vindt dit een goed idee, omdat hierdoor het aantal onnodige aanmeldingen wordt teruggedrongen. Zolang het niet beschikt over meer technische details inzake de voorgestelde verandering, geeft het Comité er de voorkeur aan zich hier niet nader over uit te spreken.

3.1.23. De Commissie wijst erop dat artikel 3, lid 3, en artikel 5, lid 4, een tegenstrijdigheid bevatten, wat te wijten is aan de definities van de begrippen zeggenschap en groep. Het Comité is in principe van mening dat deze tegenstrijdigheid niet mag voortduren en dat een correctie hier eigenlijk op zijn plaats is, ook al levert een en ander in de praktijk nauwelijks problemen op. Het is duidelijk dat uitgegaan moet worden van het begrip „zeggenschap”. Artikel 5, lid 4, kan dan worden geherformuleerd: er zou moeten komen te staan dat een onderneming wordt beschouwd als een deel van een groep als deze groep er zeggenschap over heeft („zeggenschap” in de zin van artikel 3.3).

3.2. Materieële vraagstukken

Materieële toets (A) en efficiëntievoordelen (B)

3.2.1. Het Comité zou er in de eerste plaats zijn voldoening over willen uitspreken dat de Commissie het initiatief neemt tot een discussie over deze cruciale problematiek die niet alleen betrekking heeft op regelgevende aspecten maar ook op allerlei belangrijke toepassingsaspecten.

3.2.2. In het licht van de huidige globalisering van de economie en de toenemende interregionale herstructurering wil het Comité tevens benadrukken dat er op het ogenblik des te meer behoefte bestaat aan internationale harmonisering.

3.2.3. In dit verband acht het Comité het van belang aandacht te besteden aan een aantal fundamentele veranderingen die zich op dit moment voltrekken in de wereldeconomie.

3.2.4. De globalisering heeft ingrijpende gevolgen voor de economie en de maatschappij als geheel. Zij gaat gepaard met fundamentele en blijvende veranderingen. Door de globalisering worden tal van sectoren die van strategisch belang zijn voor economische groei, werkgelegenheid en welvaart in Europa, gedwongen hun aanpassingsvermogen aanzienlijk te vergroten. Herstructurering is hier een eerste vereiste. Men dient te beseffen dat de Europese economie in vergelijking met andere belangrijke economieën, met name die van de VS, een al te versnipperde structuur heeft. Het tempo van de groei in Europa blijft achter bij die in de VS.

3.2.5. De concurrentiedruk op de wereldmarkt neemt voortdurend toe, terwijl nationale markten en grenzen steeds meer aan betekenis inboeten. De product- en technologische ontwikkeling voltrekt zich in een steeds hoger tempo en ook de voorkeuren van de consumenten volgen elkaar in snel tempo op. In combinatie met de grotere keuzevrijheid leidt dit tot schaalvoordelen, die gepaard gaan met meer onderzoek en ontwikkeling, marketing e.d. De herstructurering van ondernemingen, zowel intern als extern, voltrekt zich steeds sneller en zowel bedrijven als hele bedrijfstakken hergroeperen zich en gaan nieuwe combinaties aan.

3.2.6. De algehele liberalisering van de markten en de betere mogelijkheden voor markttoegang kunnen ertoe leiden dat de concurrentiedruk aanzienlijk toeneemt, omdat de spelers op het wereldtoneel over de capaciteit en het vermogen beschikken om alle markten te bestrijken. Producten kunnen bijna overal worden vervaardigd en met behulp van moderne informatietechnologie is dienstverlening over grote afstand mogelijk. Ondernemingen moeten dus rekenen op concurrentie die uit alle hoeken van de wereld kan komen. Europese ondernemingen krijgen op die wijze vaak te maken met zeer geduchte concurrenten.

3.2.7. Daarom is het zaak dat er in Europa een economisch klimaat heerst dat bevorderlijk is voor het concurrentievermogen. Het economisch beleid dient er dus op gericht te zijn om het proces van veranderingen voort te stuwen en het tegelijk gemakkelijker te maken voor ondernemingen, zich om te vormen tot werkelijk efficiënte productiehuishoudingen. Als dit niet gebeurt, zal er niets terecht komen van de in Lissabon geformuleerde doelstelling volgens welke de Unie moet uitgroeien tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld, gekenmerkt door duurzame groei, meer en betere banen en een grotere sociale samenhang.

3.2.8. Gezien het voorafgaande is het Comité van mening dat er bij de beoordeling van voorgenomen concentraties behoefte bestaat aan een meer op de lange termijn gerichte en dynamische visie. De ontwikkelingen die zich voordoen, tonen eens te meer de juistheid van de eerder door het Comité vertolkte standpunten⁽¹⁾ aan. Een en ander is van belang met het oog op de afbakening van de relevante markt, en meer nog met het oog op de mededingingstoets. Het komt er in de eerste plaats op aan, de concentratiecontrole te laten aansluiten op de economische werkelijkheid zonder dat daardoor de concurrentieverhoudingen worden verstoord. Het Comité is zich er uiteraard van bewust dat het beoordelen van concentraties geenszins een exacte wetenschap is en dat het lang niet meevalt zicht te krijgen op de dynamiek van de markt. Dit is echter des te meer reden om ernst te maken met het zoeken naar oplossingen. De kwestie verdient onze aandacht en het Comité ziet zeker mogelijkheden voor adequate oplossingen. Het Comité hamert er in het bijzonder op dat de beoordeling van overnametransacties beslist niet contraproductief mag uitpakken noch geduchte concurrenten als de VS onnodig structurele voordelen mag opleveren. Het Comité spoort de Commissie aan op dit punt geen tijd te verliezen.

3.2.9. Een en ander doet de vraag rijzen in hoeverre het criterium van substantiële concurrentievermindering (de „SCV-toets”) beter beantwoordt aan de eis tot handhaving van de dynamiek. Los daarvan is internationale convergentie op zich een goede zaak.

3.2.10. Het Comité sluit zich aan bij de constatering van de Commissie dat er tal van overeenkomsten zijn tussen de machtspositietoets en de SCV-toets (punt 162 in het Groenboek). Het Comité heeft de indruk dat de verschillen voor het grootste deel op het vlak van de toepassing en de interpretatie liggen, maar dat de begrippen zelf vrij dicht bij elkaar staan. Het tweede gedeelte van de machtspositietoets heeft betrekking op een economisch gerichte analyse en beoordeling. Dat komt de flexibiliteit ten goede en maakt het mogelijk om zaken meer van geval tot geval te beoordelen⁽²⁾ (iets wat juist vaak wordt geassocieerd met de SCV-toets).

3.2.11. Toepassing van de concentratieverordening geschiedt aan de hand van een reeks beoordelingscriteria die voor het grootste deel dezelfde zijn als de criteria die worden gebruikt bij de SCV-toets. Het nadeel van de concentratieverordening is dat deze geen integraal en theoretisch gefundeerd analytisch model biedt waarin de gebruikte factoren en criteria kunnen worden geïntegreerd. Daardoor rijst het vermoeden dat de verordening onvoldoende recht doet aan dynamische factoren en andere aspecten zoals hierboven genoemd. Het gaat hier echter vrijwel uitsluitend om de wijze van toepassing van de verordening; deze dient verder ontwikkeld te worden.

⁽¹⁾ ESC-advies van 10 juli 1996, PB C 295 van 7.10.1996.

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld het oordeel over kalium en zout van 14.5.1975, bulletin van de Rechtspraak 1975, blz. 499.

3.2.12. Daarentegen schijnt er een evident verschil te zijn wat de efficiëntievoordelen van concentraties betreft. In geen van beide gevallen lijkt het duidelijk hoeveel mogelijkheden de Europese regelgeving biedt om deze voordelen in aanmerking te nemen. Vaak zijn het juist deze efficiëntievoordelen waarom terecht besloten wordt tot een fusie. Als deze voordelen de belangen van de consument en de efficiency van de gehele economie ten goede komen, dient hier naar de mening van het Comité rekening mee te worden gehouden. Daarom is er objectief gezien en ook uit een oogpunt van harmonisering veel voor te zeggen om efficiëntievoordelen expliciet op te nemen in de verordening.

3.2.13. Samengevat is het Comité van mening dat de gewenste aanpassing aan de wereldwijde norm kan worden verwezenlijkt via internationale samenwerking en door zich te richten op verdere uitwerking van het tweede deel van artikel 2, lid 3. Het Comité vindt het dus niet nodig om over te schakelen op de SCV-toets. Dit zou integendeel alleen maar leiden tot extra rechtsonzekerheid. Door vast te houden aan de machtspositietoets kan men voorkomen dat de communautaire wet- en regelgeving en de nationale bepalingen inzake overnames te ver uiteen gaan lopen. Verder is het naar de mening van het Comité een voordeel dat het in de verordening gebezigde begrip strookt met de andere mededingingsregels (artikel 82). Ten slotte zij opgemerkt dat er reeds een mogelijkheid tot ingrijpen bestaat in het geval ondernemingen gezamenlijk een machtspositie bekleden. De conclusie luidt dus dat de SCV-toets niet hoeft te worden opgenomen in de concentratieverordening. Afgezien daarvan zou het Comité graag zien dat men zich meer inspannt om Amerikaanse en Europese procedures beter met elkaar in overeenstemming te brengen, omdat het voor de belanghebbenden een dure aangelegenheid is om zaken dubbel te laten behandelen.

C. De vereenvoudigde procedure

3.2.14. Het Comité toont zich verheugd over de positieve ervaringen die de Commissie heeft opgedaan met de vereenvoudigde procedure (punt 174 in het Groenboek). Zij wordt aangespoord op dezelfde weg voort te gaan, bijv. door het formulier-CO in te korten. Verder wil het Comité dat zaken die worden behandeld via de vereenvoudigde procedure, niet voor verwijzing in aanmerking komen. In die zin zou ook artikel 9, lid 2, moeten worden gewijzigd.

3.2.15. Het Comité is het eens met het voorstel om schadeloze concentraties helemaal niet meer te behandelen (punt 177 in het Groenboek), maar staat enigszins huiverig tegenover de geopperde procedure van groepsvrijstelling, omdat dit meer problemen kan veroorzaken dan oplossen.

3.2.16. Ook het idee van een drempel voor concentraties van beperkte betekenis, de „de minimis-drempel”, heeft zo zijn voordelen, al staat nog te bezien hoe een en ander in de praktijk

zal uitpakken: immers wat zijn de juridische implicaties? Het voorstel betreffende „kleine markten” (punt 178 in het Groenboek) is interessant, maar zal nog verder uitgewerkt moeten worden. Het Comité wil erop wijzen dat een drempel zoals hier bedoeld, er niet toe mag leiden dat in plaats van de verordening dan nationale bepalingen worden toegepast met alle meervoudige aanmeldingen e.d. van dien.

3.3. Procedurele aangelegenheden

A. Feit dat de aanmeldingsverplichting doet ontstaan

3.3.1. In het Groenboek (punt 182) wordt gesteld dat het normaal gesproken in het belang van de partijen is, zo vroeg mogelijk tot aanmelding over te gaan om op die wijze snel toestemming voor de voorgenomen concentratie te krijgen. Verder blijkt dat niet strikt de hand wordt gehouden aan de huidige termijn van één week. Het Comité vindt dan ook dat deze moet worden afgeschaft en dat het aan de partijen zelf moet worden overgelaten wanneer aanmelding plaatsvindt. Men dient zich er rekenschap van te geven dat de partijen pas tot aanmelding kunnen overgaan als ze eerst, aan de hand van het formulier-CO, alle benodigde gegevens hebben overgelegd

B. Opschorting van concentraties

3.3.2. Het Comité is in beginsel de mening toegedaan dat vergelijkbare zaken op dezelfde wijze moeten worden behandeld, zodat het geen bezwaren heeft tegen de voorgestelde uitbreiding van artikel 7, lid 3. Wel wenst het er nogmaals op te wijzen dat de bepalingen zo neutraal mogelijk moeten worden opgesteld in het geval van een conflict tussen verschillende belanghebbenden (zie par. 3.1.21). Bij het aanbrengen van wijzingen dient hiermee rekening te worden gehouden.

C. Berekening van termijnen

3.3.3. Het Comité beseft terdege dat een consequente hantering van het begrip „werkdag” i.p.v. „kalenderdag” een vereenvoudiging betekent, maar vindt dat dit in de praktijk niet tot langere termijnen mag leiden.

D. Administratieve efficiëntie

3.3.4. Zoals bekend komt het beginsel van één enkele instantie („one-stop shop”) voor aanmeldende partijen erop neer dat de aanmelding maar op één plaats tegelijk kan plaatsvinden. Daarom heeft het naar de mening van het Comité geen zin om de partijen te verplichten, de lidstaten afschriften te doen toekomen. Daarentegen zou de Commissie naar analogie van wat in het kader van de moderniseringshervorming wordt gepland, een systeem voor elektronische gegevensuitwisseling kunnen opzetten. In dit systeem dient uiteraard een bescherming van vertrouwelijke gegevens te worden ingebouwd. Om praktische redenen dient elektronische aanmelding te geschieden op basis van vrijwilligheid.

E. Volledigheid van de aanmelding

3.3.5. Het Comité stelt met voldoening vast dat het aantal onvolledigverklaringen is gedaald sinds de publicatie van de richtsnoeren in 1999 (punt 199 in het Groenboek). Niettemin vindt het Comité om principiële redenen dat er een termijn moet worden vastgesteld. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om een bepaling op te nemen waarin staat dat een verklaring van onvolledigheid na een bepaalde tijd alleen kan worden meegedeeld na toestemming van de raadadviseur-auditeur.

F. Procedure inzake verbintenissen

3.3.6. De problemen met de huidige procedure komen in het Groenboek (punt 207 e.a.) uitputtend aan de orde. Kort gezegd komt het erop neer dat de partijen soms „klem” komen te zitten tussen een laat ingediende mededeling van punten van bezwaar en de definitieve termijn. Daarom stemt het Comité in met een „stop-de-klok”-bepaling, op voorwaarde echter dat het geheel aan de partijen zelf wordt overgelaten om hier al dan niet gebruik van te maken.

3.3.7. Een dergelijke bepaling zal naar het zich laat aanzien het meeste effect hebben in fase II, maar zou ook in fase I moeten kunnen worden toegepast. Als de termijnen kort worden gehouden, lijkt er geen reden te zijn waarom de Commissie al in fase I het recht zou moeten hebben een verzoek af te wijzen (punt 219 in het Groenboek). Over het algemeen gesproken zou er in fase II meer tijd beschikbaar moeten zijn en daarom zou het Comité geen moeite hebben met de mogelijkheid van een verlenging tot maximaal 30 dagen, gesteld dat de mogelijkheid blijft bestaan de procedure ook binnen een kortere termijn af te wikkelen. De regel dient dus zo flexibel te zijn dat de partijen het benodigde aantal dagen kunnen gebruiken zonder dat ze hoeven te wachten op het verstrijken van de gehele periode. De Commissie en de lidstaten zouden evenveel dagen ter beschikking moeten krijgen.

3.3.8. Het Comité denkt dat de problemen vlotter kunnen worden opgelost als de Commissie op meer actieve wijze de partijen zou informeren over de maatregelen die moeten worden genomen om een concentratie goedgekeurd te krijgen.

3.3.9. Eventueel zou er in deze procedure ook een termijn voor de mededeling van punten van bezwaar kunnen worden ingebouwd.

G. Artikel 8, lid 4 — Terugdraaien van reeds tot stand gebrachte concentraties

3.3.10. Het Comité ziet hier weinig problemen die zich in de praktijk kunnen voordoen, en verklaart zich akkoord met de betreffende standpunten van de Commissie.

H-I. Bepalingen inzake rechtshandhaving en aanmeldingstaksen

3.3.11. Aangezien de concentratieverordening geen betrekking heeft op verboden activiteiten, acht het Comité de vergelijking met Verordening nr. 17 onterecht en niet ter zake. Ook ziet het Comité geen reden om over te gaan tot de voorgestelde maatregelen en sancties.

3.3.12. Het Comité is mordicus tegen het invoeren van aanmeldingstaksen. De diensten die de Commissie verleent, zouden gefinancierd moeten worden uit de begroting, zeker als het gaat om maatregelen die de tenuitvoerlegging van wetgeving beogen.

J. Rechtszekerheid; controles en waarborgen

3.3.13. Het tegenhouden van een fusie is een drastische stap. Daarom dienen de rechterlijke instanties in de praktijk meer hierbij te worden betrokken. Al zijn er zeker wel beroepszaken aanhangig gemaakt, toch zien deze partijen deze procedure maar zelden als een serieus alternatief. De verbeterde procedure in het Gerecht van eerste aanleg valt natuurlijk toe te juichen, maar het Comité wil eerst de resultaten afwachten voordat het hier nadere uitspraken over doet.

3.3.14. In tal van landen komen er rechterlijke uitspraken aan te pas om een concentratie tegen te houden. Volgens de huidige Verdragsbepalingen heeft de Commissie een tweeledige functie als onderzoekend en besluitvormend orgaan. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is er reden om deze dubbele rol ter discussie te stellen. Naar de mening van het Comité zijn er zwaarwegende principiële bezwaren in te brengen tegen de situatie dat een zaak die normaal gesproken verstrekkende economische gevolgen heeft, wordt beslecht door dezelfde instantie die de zaak heeft onderzocht. Daarentegen is het Comité zich er natuurlijk van bewust dat de huidige situatie niet zomaar radicaal kan worden veranderd zonder dat er eerst grondig over wordt nagedacht; een dergelijke hervorming vergt meer tijd dan binnen het kader van de huidige herziening mogelijk is. Gegeven het principiële belang van deze kwestie wil het Comité de Commissie niettemin aansporen een meer diepgaand debat op gang te brengen over het systeem dat op de lange duur het beste beantwoordt aan de eisen en het meest effectief is.

3.3.15. Het Comité ziet tevens ruimte voor „interne” verbetering. De raadadviseur-auditeur dient een grotere rol te krijgen, zodat deze van begin tot einde de procedure kan controleren. Hij moet onafhankelijk van het DG Concurrentie opereren en dient zowel op eigen initiatief als n.a.v. een klacht door de betrokken partijen te kunnen optreden. De middelen moeten zodanig worden opgetrokken dat ze in verhouding staan tot de taken die worden verricht.

3.3.16. De Commissie benadrukt in het Groenboek (punt 242-244) hoe belangrijk het is dat tijdens de concentratie-procedure kennis wordt genomen van de standpunten van zowel de groepen consumenten die de gevolgen ondervinden van de voorgenomen concentratie, als de werknemers van de betrokken ondernemingen; zij roept de betrokkenen op voorstellen te doen over de wijze waarop een en ander efficiënt in praktijk zou kunnen worden gebracht. Ook het Comité is van mening dat het bij veel concentraties belangrijk is om alle belanghebbenden — in de eerste plaats de werknemers en consumenten, maar in veel gevallen ook de lokale en regionale overheden — de mogelijkheid te geven hun mening kenbaar te maken. Het is zaak een systeem te bedenken dat niet indruist tegen het streven om de procedure voor controle op fusies sneller te laten verlopen en te vereenvoudigen. De nieuwe richtlijn inzake informatie en consultatie van werknemers zal — wanneer zij geïmplementeerd wordt — in vele gevallen de betrokken ondernemingen ertoe dwingen om werknemers te informeren en te raadplegen over de gevolgen van de voorgenomen concentratie c.q. fusie. De informatie die uit dat proces voortkomt, kan het voor de Commissie gemakkelijker maken om inzicht te krijgen in de standpunten van de werknemers. Er zou voor gezorgd moeten worden dat deze raadpleging altijd plaatsvindt en voorafgaat aan de definitieve goedkeuring van de concentratie.

Brussel, 17 juli 2002.

3.3.17. Het behoeft geen betoog dat de Commissie de werknemers van de ondernemingen in kwestie altijd de kans moet geven hun stem te laten horen, maar het Comité vindt daarnaast ook dat de Commissie ernaar dient te streven, zich op de hoogte te stellen van de standpunten van de Europese werknemersorganisaties in de betreffende bedrijfstakken. Het zou goed kunnen dat deze in veel gevallen het beste zicht hebben op de lange-termijn- en meer globale effecten van een voorgenomen concentratie.

3.3.18. Al met al is het zaak dat de concentratieverordening zodanig wordt toegepast dat zij beantwoordt aan haar doel, nl. bevordering van de efficiëntie en het concurrentievermogen van de Europese economie. De verordening moet dus op een dusdanige wijze kunnen worden toegepast dat positieve lange-termijneffecten op het concurrentievermogen, de groei en de werkgelegenheid juist reden kunnen zijn om een concentratie wel toe te staan, zelfs indien de concentratie op korte termijn enige negatieve gevolgen voor de mededinging zou kunnen hebben.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Het volgende tijdens de voltallige vergadering verworpen (en door de rapporteur enigszins aangepaste) wijzigingsvoorstel kreeg meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen.

Paragraaf 3.3.16

Deze paragraaf zou moeten eindigen na de volgende (derde) zin:

„(...) Het is zaak een systeem te bedenken dat niet indruist tegen het streven om de procedure voor controle op fusies sneller te laten verlopen en te vereenvoudigen.”

Paragraaf 3.3.17

Nieuwe paragraaf, waarbij rekening wordt gehouden met de aan het eind van par. 3.3.16 geschrapte tekst:

„3.3.17. Het recht van werknemers en hun vertegenwoordigers om te worden voorgelicht en geraadpleegd over de eventuele gevolgen van voorgenomen fusies is reeds uitvoerig vastgelegd in de richtlijn inzake Europese ondernemingsraden en in de richtlijn inzake voorlichting en raadpleging van werknemers. Op grond hiervan hebben de werknemers van de ondernemingen in kwestie en desgewenst ook de vertegenwoordigers van de werknemers in de betreffende bedrijfstakken op Europees niveau te allen tijde de mogelijkheid om hun stem te laten horen. De informatie die uit dit proces voortkomt, kan het voor de Commissie makkelijker maken om inzicht te verkrijgen in de effecten van een voorgenomen concentratie op de werkgelegenheid.”

Motivering

Ten eerste is het raadzaam om de raadpleging van werknemers in een aparte paragraaf aan de orde te stellen. Ten tweede moet explicieter melding worden gemaakt van de bestaande rechtsgrondslag op communautair niveau.

Uitslag van de stemming

Vóór: 18, tegen: 21, onthoudingen: 2.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de toepassing van de wetgeving inzake de gezondheid en de veiligheid op het werk op zelfstandigen”

(COM(2002) 166 def. — 2002/0079 (CNS))

(2002/C 241/26)

De Raad heeft op 28 mei 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 20 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Schweng.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting (vergadering van 18 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 77 stemmen vóór en 32 stemmen tegen, bij 15 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In het programma van de Gemeenschap op het gebied van de veiligheid, hygiëne en gezondheidsbescherming op het werk (1996-2000) werd reeds voorzien in onderzoek naar de noodzaak van een voorstel voor een Aanbeveling van de Raad over veiligheid en gezondheid van zelfstandigen op het werk. Al in 1996 heeft de Commissie aan het Raadgevend Comité voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheidsbescherming op de arbeidsplaats een eerste ontwerp van deze Aanbeveling voorgelegd voor advies. Het Raadgevend Comité heeft twee adviezen over dit onderwerp uitgebracht; in het eerste advies uit 1997 werd de Europese Commissie opgeroepen een verslag op te stellen over de wijze waarop de bescherming van veiligheid en gezondheid van zelfstandigen in de lidstaten is georganiseerd, teneinde eventuele actiepunten beter te kunnen identificeren.

1.2. Toen het Europese Agentschap in Bilbao het in opdracht van de Europese Commissie op te stellen verslag had voltooid, heeft het Raadgevend Comité in 1999 een tweede advies uitgebracht. Hierin werd inhoudelijk ingegaan op de ontwerp-aanbeveling van de Commissie. Het Raadgevend Comité deed de suggestie de afzonderlijke regels duidelijker te formuleren en van elkaar af te bakenen. De Commissie heeft de meeste aanbevelingen van het betreffende Comité opgevolgd.

1.3. De Europese sociale partners werden in het kader van de sociale dialoog eveneens geraadpleegd over de aard en de inhoud van een eventueel communautair initiatief.

2. Inhoud van de Aanbeveling

2.1. Het Commissievoorstel voor een Aanbeveling voorziet in het volgende: De lidstaten moeten de rechten en plichten van zelfstandigen erkennen en hun veiligheid en gezondheid op dezelfde wijze waarborgen als die van werknemers. Met name moeten zelfstandigen onder het toepassingsgebied van de wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk komen te vallen. Zonodig moet deze wetgeving worden afgestemd op de specifieke situatie van zelfstandigen.

2.2. Zelfstandigen moeten toegang verkrijgen tot bepaalde diensten en instanties waar ze informatie en adviezen kunnen inwinnen over de preventie van gezondheids- en veiligheidsrisico's die verband houden met hun beroepswerkzaamheden. Ook moet zelfstandigen toegang worden verleend tot voortgezette scholing op het gebied van veiligheid en gezondheid; deze scholing mag echter niet gepaard gaan met grote financiële lasten.

2.3. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat op passende wijze toezicht wordt gehouden op de gezondheid van zelfstandigen. Bij het vaststellen van de betreffende wettelijke maatregelen moet rekening worden gehouden met de in andere lidstaten opgedane ervaringen. Voorts moeten de lidstaten zorg dragen voor een passende controle op en monitoring van de naleving van de wetgeving, en vier jaar na goedkeuring van deze Aanbeveling de Commissie in kennis stellen van de maatregelen die zijn genomen in het kader van de tenuitvoerlegging van de aanbeveling.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Tot dusver hebben slechts twee lidstaten — Portugal en Ierland — de toepassing van de wetgeving op het gebied van de bescherming van gezondheid en veiligheid uitgebreid tot zelfstandigen. In beide landen worden zelfstandigen behandeld als werknemers. Dit geldt in mindere mate ook voor Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

3.2. In de overige lidstaten is de nationale wetgeving inzake gezondheid en veiligheid op het werk niet van toepassing op zelfstandigen, behalve op terreinen waarop behoefte bestaat aan coördinatie met regelingen voor werknemers (bijv. op bouwplaatsen waarvoor tevens een specifieke communautaire richtlijn geldt ⁽¹⁾).

3.3. De Commissie heeft gekozen voor artikel 308 als rechtsgrondslag voor haar aanbevelingsvoorstel. Argument hiervoor is dat artikel 137 van het Verdrag als rechtsinstrument alleen in richtlijnen voorziet. Het Comité wil hieraan toevoegen dat artikel 137 uitsluitend voorziet in maatregelen ter „verbetering van met name het arbeidsmilieu, om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen”. Dit sluit maatregelen ten behoeve van zelfstandigen uit.

3.4. De Commissie gaat ervan uit dat zelfstandigen evenveel recht op bescherming van de gezondheid hebben als werknemers. Het Comité verwelkomt dit uitgangspunt, maar wijst in dit verband op een fundamenteel verschil tussen zelfstandigen en werknemers: werknemers zijn opgenomen in de arbeidsprocessen van een bedrijf en kunnen niet zelf bepalen hoe hun werkomgeving eruit ziet.

3.5. De Commissie heeft met deze Aanbeveling niet de zogenoemde schijnzelfstandigen op het oog, dat wil zeggen: personen die officieel weliswaar zelfstandig zijn, maar vaak tot een derde partij in een relatie staan die kan worden aangemerkt

als arbeidsverhouding tussen werkgever en ondergeschikte. Het Raadgevend Comité heeft in zijn advies uit 1999 de Commissie opgeroepen om expliciet te verklaren dat schijnzelfstandigen al onder de kaderrichtlijn vallen. Dit heeft de Commissie herhaaldelijk — zij het slechts mondeling — duidelijk gemaakt. Het Comité verzoekt de Commissie deze verklaring zo snel mogelijk ook op schrift te stellen. De Commissie dient er eveneens op toe te zien dat het begrip „schijnzelfstandige” nauwkeuriger wordt gedefinieerd, zodat misbruik beter kan worden bestreden.

3.6. Zelfstandigen zijn volgens de vierde overweging werkenden die hun beroepswerkzaamheden niet uitoefenen op grond van een arbeidsverhouding met een werkgever, of meer in het algemeen zonder enige relatie van ondergeschiktheid aan een derde (bijv. beoefenaars van vrije beroepen, eenmanszaken en landbouwers). Een zelfstandige kan zelf bepalen welke opdrachten en werkzaamheden hij aanneemt, hoe hij deze uitvoert en welke voorzorgsmaatregelen hij daarbij neemt of welk risico hij daarbij aanvaardt. Hij heeft dan ook een aanzienlijk grotere keuzevrijheid dan een werknemer.

3.7. Om zelf te kunnen beoordelen of aan bepaalde activiteiten risico's zijn verbonden, moeten zelfstandigen toegang krijgen tot de juiste informatie. Voorts moeten zelfstandigen worden aangespoord om de risico's voor zichzelf in te schatten.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het Comité kan zich erin vinden dat de Commissie een niet-bindend instrument voorstelt, en stemt tevens in met het voorstel om zelfstandigen niet alleen uit te rusten met rechten, maar ook met plichten ten aanzien van de eigen gezondheid en veiligheid. In de eerste plaats moeten zelfstandigen waar nodig tegen zichzelf worden beschermd; in de tweede plaats moeten zelfstandigen die concurrentievoordeel trachten te behalen op personen die het bestaande gezondheids- en veiligheidsbeleid wél eerbiedigen, worden ontmoedigd. Het Comité constateert dat de wetgeving inzake bescherming van veiligheid en gezondheid momenteel alleen op zelfstandigen van toepassing is wanneer hun werknemers in gevaar kunnen komen. Dit principe is reeds opgenomen in de Richtlijn inzake bouwplaatsen en de Richtlijn inzake stellages.

4.2. Voorts wijst het Comité erop dat in kaderrichtlijn 89/391, die door de lidstaten is omgezet in nationale wetgeving, de rechten en plichten van werknemers en werkgevers zijn vastgelegd. Wie moet in het geval van een zelfstandige een risico-evaluatie van de arbeidsplaats uitvoeren? Wie moet voorlichting en instructies geven? De duidelijke afbakening van rechten en plichten zoals vastgelegd in de kaderrichtlijn geldt niet voor zelfstandigen.

(1) Richtlijn 92/57/EEG van de Raad van 24 juni 1992 betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor tijdelijke en mobiele bouwplaatsen.

4.3. Het zou wenselijk zijn dat de Aanbeveling van de Raad niet alleen voorziet in wettelijke maatregelen, maar ook in maatregelen die bijdragen aan een betere kennis van zelfstandigen ten aanzien van hun eigen veiligheid en gezondheid, bijvoorbeeld door middel van een op de bedrijfstak toegesneden nationale voorlichtingscampagne over de veiligheid en gezondheid van zelfstandigen. Ook zou kunnen worden overwogen om bescherming van veiligheid en gezondheid van zelfstandigen op te nemen in de richtsnoeren voor werkgelegenheidsbeleid en daarvoor passende indicatoren te ontwikkelen (bijv. het aantal ongevallen onder zelfstandigen).

4.4. Het Comité verwelkomt en steunt de aanbevelingen inzake de toegang tot diensten of instanties die zelfstandigen moeten voorzien van nuttige informatie. Ook is het ingenomen met de aanbeveling betreffende de toegang tot scholing en met de aanbeveling ervoor te zorgen dat deze informatievoorziening en scholing niet gepaard gaan met zodanige financiële lasten dat de betrokken zelfstandigen worden ontmoedigd. Het Comité gaat zelfs nog verder en dringt erop aan dat informatievoorziening en scholing voor zelfstandigen zo min mogelijk kosten met zich meebrengen.

4.5. Ten aanzien van de aanbeveling over monitoring van de gezondheid van zelfstandigen is het volgens het Comité belangrijk dat zelfstandigen niet met nog meer administratieve

rompslomp worden opgezadeld. Zelfstandigen moeten ertoe worden aangemoedigd om gebruik te maken van monitoring.

4.6. Wat betreft de aanbeveling inzake passende controle op en handhaving van de wetgeving voor zelfstandigen wijst het Comité erop dat wettelijke maatregelen ook hier niet moeten worden beschouwd als het enige instrument voor het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden van zelfstandigen. Dit kan worden ondervangen door vóór „desbetreffende wettelijke maatregelen” het woord „eventuele” toe te voegen.

4.7. Het Comité is ingenomen met de tiende aanbeveling van de Commissie, nl. dat de lidstaten verslag moeten uitbrengen over de doeltreffendheid van de maatregelen die zij met het oog op de tenuitvoerlegging van de bepalingen van deze aanbeveling hebben genomen. Het Comité pleit ervoor dat de lidstaten in hun voortgangsrapportages ook ingaan op die bepalingen van hun nationale wetgeving inzake de bescherming van werknemers op grond waarvan toepassing van die wetgeving op zelfstandigen problematisch is. Ook moet in deze rapportages verder worden ingegaan op eventuele concurrentievervalsing. De Commissie moet aan de hand van de rapportages van de lidstaten een samenvattend verslag opstellen, dat vervolgens binnen het Raadgevend Comité voor veiligheid, hygiëne en gezondheidsbescherming moet worden besproken.

Brussel, 18 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

1. De volgende passage is naar aanleiding van een wijzigingsvoorstel geschrapt, hoewel meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen hiertegen was:

Paragraaf 4.1

Het Comité is verheugd dat de Commissie een niet-bindend instrument voorstelt, maar betreurt het dat ze onvoldoende rekening houdt met het verschil tussen zelfstandigen en werknemers doordat ze lidstaten ertoe oproept zelfstandigen niet alleen uit te rusten met rechten, maar ook met plichten ten aanzien van de eigen gezondheid en veiligheid. Het Comité is van mening dat toepassing op zelfstandigen van de wetgeving inzake bescherming van veiligheid en gezondheid alleen mag plaatsvinden wanneer werknemers in gevaar kunnen worden gebracht door zelfstandigen⁽¹⁾. Dit principe is reeds opgenomen in de Richtlijn inzake bouwplaatsen⁽¹⁾ en de Richtlijn inzake stellages⁽²⁾.

Uitslag van de stemming

Vóór: 62, tegen: 47, onthoudingen: 9.

2. Verworpen wijzigingsvoorstel

Het volgende wijzigingsvoorstel, dat ten minste op een kwart van de uitgebrachte stemmen kon rekenen, is tijdens de discussie verworpen.

Paragraaf 4.5

De volgende formulering toevoegen aan de tekst:

„Het Comité verzoekt de Commissie om na te gaan welke mogelijkheden voor effectieve monitoring ontwikkeld kunnen worden die hieronder in lijn zijn, rekening houdend met hetgeen hierboven in paragraaf 4.1 naar voren gebracht is.”

Motivering

Zie wijzigingsvoorstel 1 betreffende para. 4.1

Uitslag van de stemming

Vóór: 55, tegen: 56, onthoudingen: 7.

⁽¹⁾ Overeenkomstig kaderrichtlijn 89/391 dient de werkgever vast te stellen of de betreffende werknemer gevaar loopt.

⁽²⁾ Richtlijn 2001/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 tot wijziging van Richtlijn 89/655/EEG van de Raad betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwerpverordening van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op werkgelegenheidssteun”⁽¹⁾

(2002/C 241/27)

Op 30 april 2002 heeft de Commissie besloten om het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 149 en 150 van het EG-Verdrag te raadplegen over de „Ontwerpverordening van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op werkgelegenheidssteun”.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de heer Zöhrer als algemeen rapporteur aan te wijzen en hem met de voorbereiding van de werkzaamheden te belasten.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting (vergadering van 18 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 120 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inhoud van het Commissievoorstel

1.1. Met de invoering van deze ontwerpverordening zouden de bestaande communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun worden ingetrokken. Voorstel is om bepaalde soorten steun die krachtens deze richtsnoeren zijn toegestaan (voor het creëren van banen of ter bevordering van de aanwerving van kwetsbare werknemers, zoals langdurig werklozen en gehandicapten), vrij te stellen van aanmelding. In vergelijking met deze richtsnoeren zijn de voorwaarden voor vrijstelling er in de verordening niet alleen duidelijker op geworden, ze sporen ook met reeds bestaande voorwaarden inzake toekenning van steun voor het creëren van banen in nieuwe investeringsprojecten. Steun om de permanente kosten die met de indienstneming van gehandicapten verbonden zijn, te dekken, hoeft krachtens deze ontwerpverordening ook niet te worden aangemeld.

1.2. Een groot aantal arbeidsmarktmaatregelen die de lidstaten nemen om banen te creëren of de aanwerving van kwetsbare werknemers te bevorderen, vallen niet onder de definitie van staatssteun. Indien een lidstaat besluit om voor alle bedrijven in dat land die, bijvoorbeeld, langdurig werklozen in dienst nemen, de sociale kosten of de belasting op arbeid te verlagen, wordt een dergelijke algemene maatregel niet als staatssteun beschouwd. De ontwerpverordening is uitsluitend van toepassing op maatregelen die onder de definitie van staatssteun van artikel 87(1) van het EG-Verdrag vallen, omdat bepaalde bedrijven erdoor worden begunstigd.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité stemt in principe in met het voorstel van de Commissie. De ontwerpverordening geeft een duidelijker overzicht van de juridische voorwaarden die moeten zijn vervuld vóór een lidstaat werkgelegenheidssteun kan toekennen, zonder dat deze eerst bij de Commissie moet worden aangemeld. Het voorstel draagt op die wijze bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het communautaire werkgelegenheidsbeleid en tot een vermindering van de bureaucratie rompslomp.

2.2. De bevordering van de werkgelegenheid heeft terecht een steeds belangrijker plaats gekregen in het economische en sociale beleid van de EU. De Commissie wijst er in de toelichting overigens op dat de lidstaten een legitiem belang hebben bij de invoering van maatregelen die ondernemingen ertoe aanzetten om, met name voor kwetsbare werknemers, banen te creëren.

2.3. In de zesde overweging stelt de Commissie dat algemene maatregelen die bepaalde ondernemingen of productiesectoren niet begunstigen en de mededinging derhalve niet vervalsen, niet als staatssteun worden beschouwd. De scheidslijn tussen de in deze verordening bedoelde steun en dergelijke algemene maatregelen zal in de praktijk evenwel vaak schimmig zijn, wat tot problemen kan leiden. Het zou de rechtszekerheid ten goede komen, indien deze maatregelen duidelijk werden gedefinieerd.

Het Comité dringt er dan ook op aan dat de Commissie deze algemene maatregelen in een toelichting uitvoerig omschrijft en deze toelichting vervolgens publiceert. De lidstaten wordt aangeraden om, in geval van twijfel, vóór de toekenning van de steun contact met de diensten van de Commissie op te nemen.

2.4. Het fundamentele belang van rechtszekerheid blijkt ook uit de geschillen die zijn ontstaan naar aanleiding van de toepassing van de verordening inzake opleidingssteun, met name wanneer het gaat om sectorale opleidingsfondsen die in bepaalde lidstaten door de sociale partners zijn opgericht.

2.5. Het Comité vraagt aandacht voor twee aspecten die in het voorstel van de Commissie onvoldoende aan bod komen.

2.5.1. De ontwerpverordening moet ook van toepassing zijn op steun voor sociale-werkvoorzieningsprojecten. Aangezien deze projecten overwegend op sociale, door de nationale wetgeving vastgestelde doelstellingen zijn gericht, kunnen zij niet over één kam worden geschoren met commerciële bedrijven. Deze speciale factoren moeten in aanmerking worden genomen; steun voor deze projecten moet onder het toepassingsgebied van de verordening komen te vallen en „sociale werkvoorziening” moet in de tekst worden gedefinieerd.

⁽¹⁾ PB C 88 van 12.4.2002, blz. 2.

2.5.2. Uit studies is gebleken dat precies ondernemingen die in de sociale sector actief zijn (coöperaties, verenigingen, bonden, enz.), de werkgelegenheid kunnen bevorderen. Het bijzondere belang van ondernemingen uit de sociale sector is overigens door de Europese instellingen meermaals erkend, zeer onlangs nog in het Groenboek over de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven en in het discussiestuk van de Europese Commissie over coöperaties in een door ondernemerschap gekenmerkt Europa.

2.5.3. De speciale rol van deze ondernemingen zou bij de berekening van de steunintensiteit in aanmerking moeten worden genomen.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Artikel 2 — Definities

3.1.1. Kleine of middelgrote onderneming

3.1.1.1. In bijlage I („Definitie van kleine en middelgrote ondernemingen”) wordt verwezen naar de aanbeveling van de Commissie van 3 april 1996 betreffende de definitie van kleine en middelgrote ondernemingen. Indien deze aanbeveling wordt gewijzigd terwijl deze verordening van kracht is, moet de bijlage dienovereenkomstig worden aangepast, zonder dat hiervoor een nieuwe wetgevingsprocedure moet worden opgestart.

3.1.1.2. Het Comité stemt in met gunstigere bepalingen voor kleine en middelgrote ondernemingen. Het aanvaardt evenwel niet dat grote ondernemingen in de zogenoemde niet-steunregio's worden uitgesloten van de bepalingen inzake het „creëren van werkgelegenheid”, omdat dergelijke bedrijven „geen bijzondere moeilijkheden” zouden ondervinden (overweging 21). Net als kleine ondernemingen kunnen zij immers voor bijzondere moeilijkheden worden gesteld, die een beroep op werkgelegenheidssteun rechtvaardigen.

3.1.2. Jongeren

3.1.2.1. Het Commissievoorstel is o.m. van toepassing op personen jonger dan 25 jaar die nog geen regulier betaalde betrekking hebben gevonden. Het Comité wijst erop dat er in sommige lidstaten jongeren zijn die in het kader van een altemeerende opleiding een baan met een — weliswaar bijzonder — arbeidscontract gehad hebben, maar na hun opleiding hun werk verliezen en er niet in slagen elders een baan te vinden. Ook met deze groep jongeren moet in de verordening rekening worden gehouden.

3.1.3. Oudere werknemers

3.1.3.1. De voorgestelde leeftijdsgrenzen lijken het Comité te star, temeer daar de lidstaten uiteenlopende leeftijdsgrenzen (vaak opgesplitst naar geslacht) hanteren en de situatie in de sectoren en regio's ook nog kan verschillen. Het Comité stelt derhalve voor een definitie te kiezen die de lidstaten de mogelijkheid biedt de bepalingen flexibeler toe te passen, indien er in dit verband algemeen geldende nationale regelingen bestaan.

3.1.4. Vrouwen

3.1.4.1. De gemiddelde periode van twee jaar die bij de berekening van de werkloosheidsgraad wordt gebruikt, lijkt te lang. Om op tijd te kunnen ingrijpen, is een referentieperiode van één jaar voldoende. Bovendien betekent een bovengemiddeld werkloosheidspercentage bij vrouwen niet automatisch dat de algemene werkloosheid boven het EU-gemiddelde ligt. Het Comité stelt dan ook voor de formulering als volgt aan te passen:

3.1.4.2. vrouwen in een onder NUTS II vallend geografisch gebied waar de gemiddelde werkloosheidsgraad reeds gedurende ten minste één kalenderjaar meer dan 150 % van de gemiddelde werkloosheidsgraad in het betrokken gebied draagt;

3.1.5. Gehandicapte werknemers

3.1.5.1. De door de Commissie voorgestelde definitie is te restrictief. Door de passage „die toch nog in staat zijn om de arbeidsmarkt te betreden” in de definitie op te nemen, sluit de Commissie steun voor instellingen die in sociale werkplaatsen gehandicapten tewerkstellen, uit, aangezien met „de arbeidsmarkt” enkele de reguliere arbeidsmarkt wordt bedoeld. Het Comité stelt dan ook voor de tekst als volgt te wijzigen:

— personen die overeenkomstig het nationale recht als gehandicapt worden beschouwd;

3.2. Artikel 4 — Steun voor het scheppen van werkgelegenheid

3.2.1. Het Comité kan zich vinden in het voorstel van de Commissie om voor regio's die krachtens artikel 87, lid 3, letter a of c, wél recht hebben op steun, andere steunintensiteiten te hanteren dan voor regio's die niet voor deze steun in aanmerking komen.

3.2.2. Voor de berekening van de steunintensiteit is dezelfde procedure gebruikt als voor de vaststelling van de steun voor de regio's. De berekeningen zijn voor een leek erg moeilijk te controleren en zorgen in de praktijk steeds weer voor problemen, omdat bruto- en nettoberekeningen door elkaar lopen. Het Comité stelt daarom voor dat tegen de volgende programmeringsperiode in overleg met alle betrokkenen een eenvoudiger methode wordt uitgewerkt.

3.2.3. Het Comité ziet niet in waarom de staalindustrie anders moet worden behandeld dan de overige economische sectoren. Indien er mét steun nieuwe banen worden geschapen, is het verder irrelevant in welke sector dit gebeurt, tenzij het gaat om de sectoren die in artikel 1 inzake het toepassingsgebied van de verordening worden vermeld en waarvoor uitzonderingen gelden.

3.3. Ondernemingen uit de sociale sector

3.3.1. Ondernemingen uit de sociale sector (coöperaties, verenigingen, bonden, enz.) spelen vaak een bijzondere rol bij het creëren van banen. Zij zijn immers, los van de economische situatie in een regio, vaak actief in gebieden waar de traditionele economische sectoren ontbreken of zich in een crisis bevinden.

3.3.2. Bovendien worden sociale samenhang en integratie door de sociale sector bevorderd. Coöperaties en verenigingen kunnen het voor personen en groepen die wegens persoonlijke problemen aan de rand van de samenleving dreigen te belanden, gemakkelijker maken om zich op de arbeidsmarkt en in de samenleving te integreren.

3.3.3. In gemeenten die ten gevolge van industriële of sociale reconversie in een crisis terecht zijn gekomen of met een leegloop naar de stad worden geconfronteerd, ontpoppen ondernemingen uit de sociale sector zich vaak als dynamische centra die van cruciaal belang zijn voor een duurzame lokale en regionale ontwikkeling.

3.3.4. Tegen deze achtergrond stelt het Comité voor om voor ondernemingen en organisaties die in de sociale sector actief zijn, in artikel 4 een algemeen steunintensiteitspercentage van maximaal 20 % op te nemen.

3.4. Artikel 6 — Extra kosten voor indienstneming van gehandicapten

3.4.1. De in artikel 6 beschreven steun is bedoeld voor de indienstneming van gehandicapten op de gewone arbeidsmarkt, m.a.w. in bedrijven die tot doel hebben winst te maken.

3.4.2. Dit artikel is niet van toepassing op projecten voor sociale werkvoorziening. Hoewel een aantal daarvan ook economische activiteiten ontplooit, vervullen zij vooral een sociale taak en hebben zij geen winsttoegmerk.

3.4.3. Gezien het maatschappelijke belang van deze projecten, stelt het Comité voor dat de steun die wordt toegekend om dergelijke projecten op te starten en draaiende te houden (met inbegrip van administratie- en vervoerskosten), van aanmelding wordt vrijgesteld.

3.5. Artikel 11 — Transparantie en controle

3.5.1. De lidstaten moeten dossiers aanleggen van de toegekende steun. Het Comité benadrukt dat deze documentatieplicht niet tot bureaucratische rompslomp — en extra kosten — voor de bedrijven mag leiden.

3.6. Artikel 12 — Inwerkingtreding en geldigheidstermijn

3.6.1. De door de Commissie voorgestelde geldigheidstermijn van deze verordening (tot 31 december 2006) spoort met de programmeringsperiode voor de structuurfondsen. Om ervoor de zorgen dat na afloop van de geldigheidstermijn onmiddellijk een nieuwe verordening in werking kan treden, zou de Commissie er met het oog op de continuïteit goed aan doen tijdig met de evaluatie van deze verordening te beginnen.

Brussel, 18 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking nr. 1254/96/EG tot opstelling van richtsnoeren voor trans-Europese netwerken in de energiesector”

(COM(2001) 775 def. — 2001/0311 (COD))⁽¹⁾

(2002/C 241/28)

Op 21 maart 2002 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij” werd met de voorbereidende werkzaamheden belast. De heer Von Schwerin is overeenkomstig de artt. 20 en 50 van het r.v.o. als algemeen rapporteur aangewezen.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting (vergadering van 18 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 77 stemmen vóór en 2 stemmen tegen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met deze voorstellen voor de energie-infrastructuur komt de Commissie tegemoet aan de wens van de Europese Raad van Stockholm (23-24 maart 2001), die de volgende conclusie trok: „Het creëren van een efficiënt werkende interne markt voor diensten is een van de hoogste prioriteiten van Europa ... Dit moet bovendien gepaard gaan met een kader voor de ontwikkeling van effectieve grensoverschrijdende markten, ondersteund door adequate infrastructuurcapaciteit.”

1.2. Dit nieuwe initiatief wordt ingegeven door de omstandigheid dat de tot nog toe behaalde resultaten i.v.m. liberalisering en openstelling van de markten in de energiesector niet tot tevredenheid stemmen. De Europese interne markt voor energie heeft nog steeds te kampen met talrijke belemmeringen en vormen van discriminatie. De Commissie stelt vast dat niet alleen de toewijzing van elektriciteits- en gasinfrastructuurcapaciteit, maar ook de tarifieringsmethoden tussen de lidstaten aanzienlijk verschillen en vaak tot discriminatie en hindernissen voor de vrije concurrentie leiden.

1.3. Belangrijkste oorzaken hiervan zijn behalve de zeer verschillende nationale (beschermd) belangen ook de onderling afwijkende manieren waarop de afzonderlijke lidstaten de

richtlijnen voor de interne markt omzetten, waarbij in het algemeen onderscheid dient te worden gemaakt tussen elektriciteits- en gasnetten. Maar verder constateert de Commissie ook dat de benodigde infrastructuur voor grensoverschrijdende energie-uitwisseling eenvoudigweg ontbreekt. Momenteel staat een reeks knelpunten en ontbrekende of tekortschietende koppelingcapaciteit de nagestreefde interne markt voor energie in de weg.

2. Inhoud van de Commissievoorstellen

2.1. Om deze belemmeringen uit de weg te ruimen, stelt de Commissie in haar mededeling een actieplan voor met 13 concrete maatregelen⁽²⁾; met deze maatregelen dient het volgende te worden bereikt:

- beter gebruik van de bestaande infrastructuur, met name aan de hand van transparantere regels voor het congestie-beheer en de tariefvorming;
- zorgen voor een stabiel regelgevingsklimaat dat gunstig is voor infrastructuurinvesteringen;
- herijking van de financiële ondersteuning van prioritaire projecten door de Gemeenschap;
- algemene politieke bewustmaking en mobilisering voor vraagstukken inzake energie-infrastructuur op alle niveaus; aangaan van politieke verplichtingen door de Gemeenschap en de lidstaten;
- veilig stellen van de aardgasvoorziening in Europa.

2.2. Op basis van het actieplan stelt de Commissie als kern van de maatregelen voor de energie-infrastructuur voor dat de TEN-richtsnoeren voor de energiesector worden herzien. Hierin is sprake van nieuwe of opnieuw omschreven prioriteiten.

⁽¹⁾ Het document COM(2001) 775 omvat tevens de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Europese energie-infrastructuur” alsook het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren voor trans-Europese energienetwerken in de periode 1966-2001, waarop in dit ESC-advies eveneens wordt ingegaan.

⁽²⁾ Zie voor de complete lijst van maatregelen de mededeling van de Commissie, punt 3.1-3.6.

Enkele voorbeelden van deze prioriteiten zijn:

- belang van de totstandbrenging van de interne markt (voltooiing van ontbrekende gedeelten en opheffing van knelpunten),
- exploitatie van hernieuwbare energiebronnen,
- interoperabiliteit van de elektriciteitsnetten met de netwerken in de kandidaat-lidstaten,
- ontwikkeling van de gasinfrastructuur, alsook de
- aansluiting van perifere gebieden.

2.3. Behalve naar deze prioriteiten gaat in de herziene richtsnoeren de aandacht uit naar een categorie projecten van bijzonder belang voor de verwezenlijking van de interne markt voor de energie en/of de veiligstelling van de voorziening, de zogenaamde prioritaire projecten van Europees belang. Zeven van deze prioritaire projecten van Europees belang betreffen grensoverschrijdende congestie- en capaciteitsproblemen in verband met elektriciteit, zeven projecten betreffen de gassector (zie ook bijlage I van het voorstel). Om deze projecten doeltreffender te ondersteunen, heeft de Commissie reeds voorgesteld de maximum steun conform de Verordening voor financiële bijstand voor TEN te verhogen van 10 tot 20 procent te verhogen⁽¹⁾. Verdere voorstellen tot wijziging van de TEN-richtsnoeren hebben te maken met de ruimere definitie van projecten van gemeenschappelijk belang (10 in plaats van 90 projecten tot nu toe) en de opname van gedetailleerde projectdefinities in de specificatie van de projecten.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In de afgelopen jaren is de energiesector voor alle nationale economieën steeds meer een sector van principieel belang geworden, waarbij zij aangetekend dat de Europese economieën in toenemende mate afhankelijk zijn van externe energieleveranciers. In de Europese Unie neemt het energieverbruik in uiteenlopende mate toe, en houdt het deels gelijke tred met de economische groei. De energieproductie in de EU is ontoereikend om aan de vraag te voldoen⁽²⁾. Het probleem is in feite dat er te weinig energiebronnen in de EU zijn die genoeg energie produceren. Uitgangspunten voor oplossingen zijn:

- veiligstellen van de voorziening op de lange termijn
- efficiënt en economisch gebruik
- het milieu ontzien

⁽¹⁾ Zie COM(2002) 134 def.

⁽²⁾ Zie voor een uitgebreidere analyse het Groenboek van de Commissie „Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”, COM(2000) 769 def. en het EESC-advies hierover, CES 705/2001.

— terugdringing van risico's

— economisch aanvaardbare kosten in absolute en relatieve zin (concurrentievermogen).

3.2. Energie is tegenwoordig essentieel voor het concurrentievermogen en de economische ontwikkeling van Europa. Het energiebeleid van de EU is derhalve in de eerste plaats gericht op het veiligstellen van de energievoorziening voor alle consumenten tegen een betaalbare prijs, terwijl tegelijkertijd het milieu wordt ontzien en faire concurrentie op de Europese energiemarkt wordt bevorderd.

3.3. De verwezenlijking van een interne markt voor de energiesector is in het kader van het energiebeleid een prioriteit van de Gemeenschap. Europa dient te kunnen beschikken over de sterkste, veiligste en meest concurrerende energiemarkt. Er zijn maatregelen getroffen voor het waarborgen van transparante consumentenprijzen en het faciliteren van het transitoverkeer voor gas en elektriciteit tussen de grote netwerken in de Gemeenschap. In navolging hierop kwamen er in 1996 en 1998 richtlijnen over gemeenschappelijke voorschriften voor de interne markt voor elektriciteit en gas om het vrije verkeer van elektriciteit en gas in de Unie veilig te stellen. De liberalisering van de markten voor elektriciteit en gas, die in de afzonderlijke lidstaten in een verschillend tempo voor de grootverbruikers werden opengesteld, alsmede de vertraging in sommige lidstaten bij de oprichting van een regelgevende instantie, resulteerden in de EU in een uiteenlopende mate van daadwerkelijke liberalisering en dus ook in nog steeds te weinig concurrentie.

3.4. In aansluiting op de conclusies van de Europese Raad van Lissabon, waarin werd opgeroepen tot een versnelde verwezenlijking van een interne markt voor elektriciteit en gas, kwam de Commissie in maart 2001 met een voorstel voor de versnelde en volledige liberalisering van de energiemarkten, en voor stroom- en gaslevering aan alle consumenten door een leverancier naar keuze vanaf 1 januari 2005. Het ging hierbij om een mededeling over de voltooiing van de interne markt, de ontwerp-richtlijn tot wijziging van de richtlijnen over gemeenschappelijke voorschriften voor de interne markt voor elektriciteit en gas en de ontwerpverordening betreffende voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit. Het voorstel van de Commissie behelst betere voorwaarden voor daadwerkelijke en eerlijke concurrentie en de verwezenlijking van een interne markt die de burgers waarborgen biedt, het milieu beschermt en een veilige en betaalbare energievoorziening garandeert.

3.5. Tijdens de EU-top van Barcelona in maart van dit jaar werden de lidstaten het eens over een volledige openstelling van de markten voor elektriciteit en gas met ingang van 2004; over de overige sectoren moet dus nog vóór de voorjaarstop in 2003 beslist worden. Deze streefdata zijn in de eerste lezing van de richtlijnvoorstellen op 13 maart jl. door het Europees Parlement onderschreven.

3.6. In het voorstel voor een besluit wordt de wijziging bepleit van enkele artikelen van de bestaande richtsnoeren voor de transeuropese netwerken voor energie. De bestaande richtsnoeren beogen de bevordering van verbindingen, interoperabiliteit en de verdere ontwikkeling van de transeuropese energienetwerken.

3.7. Voor elektriciteit zijn de leidings- en netwerkkosten aanzienlijk en momenteel zijn deze zelfs aanmerkelijk hoger dan de zuivere productiekosten voor elektrische energie in de centrale, terwijl afstand zeker een rol speelt. Bovendien treedt er, afhankelijk van de afstand, transportverlies op. Daarom moet niet alleen worden gekeken naar de netwerken, maar ook naar het aantal centrales dat het hele gebied moet bestrijken. Voorts dienen in de stroomsector natuurlijk ook alle actuele argumenten voor milieuvriendelijke oplossingen op hun waarde te worden geschat.

3.8. Het voorstel tot wijziging van de richtsnoeren maakt duidelijk dat de zwaartepunten bij de projecten van gemeenschappelijk belang worden verlegd. Blijkbaar dienen nu projecten centraal te komen staan die als nuttig worden beschouwd voor een bepaalde, door de regelgever gewenste ordening van de interne markt voor energie. Dit moet worden aangevuld met een grotere bijdrage van de Gemeenschap voor de financiering van projecten van gemeenschappelijk belang.

3.9. Met haar voorstellen neemt de Commissie tot op zekere hoogte een wetgevende bevoegdheid op zich, die uit principe echter niet kan leiden tot een wijziging van de vastgelegde taakverdeling tussen Gemeenschap en lidstaten. Volgens het Comité dient er ook geen basis te komen voor grootschalige subsidiëring van infrastructuurprojecten. Dit zou namelijk leiden tot concurrentievervalsing tussen ondernemingen alsook tot massale leverancierswisselingen bij de verbruikers in sommige lidstaten.

3.10. Aanleiding voor de wijzigingsvoorstellen is het gegeven dat er bij de trans-Europese netwerken in verband met de openstelling van de markten en de veranderde concurrentieverhoudingen in de interne markt voor energie nieuwe prioriteiten zijn ontstaan. In de overwegingen wordt de indruk gewekt alsof er na de gewijzigde concurrentieregels in de interne markt een wezenlijk tekort bij de transportinfrastructuur aan het licht was gekomen⁽¹⁾. Voor aardgas geldt dit niet: er is een netwerk dat geheel Europa bestrijkt. Aardgas is in de meeste regio's van Europa beschikbaar; deze beschikbaarheid zou moeten worden uitgebreid tot alle perifere en ultra-perifere regio's in Europa, indien dit technisch en economisch haalbaar is. Het Cohesiefonds zou hiervoor ook een bijdrage kunnen leveren.

3.11. Er zouden hoogstens indicaties voor een tekort aan infrastructuur zijn als het distributiebeleid erop gericht was

om elke consument in Europa vrijwel onbeperkte keuze tussen verschillende gasbronnen te bieden. Voorwaarde is dan dat op elke plaats in Europa gas uit onverschillig welke bron volledig kan worden vervangen door gas uit ongeacht welke andere bron.

3.12. Gevolg hiervan zou een substantiële behoefte aan infrastructuur zijn, die in feite niet gebruikt zou worden en voor de voorziening ook niet nodig zou zijn. Tot nu toe is in de gasector geen enkel leidingproject uitgevoerd dat uitsluitend is gebaseerd op deze keuzemogelijkheden, in feite ging het steeds om concrete voorzieningsprojecten. In combinatie met subsidiëring van aldus omschreven projecten van gemeenschappelijk belang zou enorme concurrentievervalsing tussen de afzonderlijke ondernemingen in de gasector het gevolg zijn, alsook herverdelingseffecten tussen lidstaten.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. In grote lijnen kan het Comité instemmen met de voorgestelde wijzigingen op Beschikking nr. 1254/96/EG tot opstelling van richtsnoeren voor trans-Europese netwerken in de energiesector. Het is een goede zaak dat de Gemeenschap prioriteiten wil stellen met het oog op de waarborging van een duurzame ontwikkeling en niet handelt uit kortetermijnoverwegingen.

4.2. Het Comité wil bij de veranderingen echter de volgende kanttekeningen plaatsen.

4.2.1. In de motivering van het voorstel wordt een grote inspanning verlangd van onder andere de betrokken lidstaten voor de prioritaire projecten van Europees belang. Deze uitspraak mag, gelet op de in dezelfde passage genoemde „prioritaire assen voor de elektriciteits- en aardgasnetten” niet leiden tot overeenstemming voor een concreet actiekader dat de lidstaten verplichtingen oplegt voor de uitvoering van concrete projecten. Voor de lidstaten is er slechts de verplichting om de in de TEN-richtsnoeren opgenomen maatregelen op passende wijze te bevorderen en aan de tenuitvoerlegging ervan bij te dragen.

4.2.2. In de motivering wordt herhaaldelijk het begrip voorzieningszekerheid gebruikt. Het dient duidelijk te zijn dat het hierbij op basis van artikel 154 van het EU-Verdrag slechts kan gaan om de technische voorzieningszekerheid voor energie-infrastructuur. In het kader van de beleidsprioriteiten zijn verdergaande voorstellen voor regelgeving met betrekking tot voorzieningszekerheid niet aanvaardbaar: ten eerste valt voorzieningszekerheid onder het nationale energiebeleid en ten tweede is er geen energiehoofdstuk in het EU-Verdrag.

(1) Waarbij moet worden opgemerkt dat afstandsleidingen vooral van belang zijn voor de continue energievoorziening, en in verband met ecologische en economische redenen niet voor langdurig transport.

4.2.2.1. De Commissie stelt een drempelwaarde voor van 10 % voor grensoverschrijdende koppelingscapaciteit. Dit percentage is volgens het Comité willekeurig en geen weerspiegeling van de zeer uiteenlopende situaties in de afzonderlijke lidstaten, als het gaat om productiecapaciteit en capaciteits-reserves.

4.2.2.2. In de analyses van de Commissie over de situatie aan de grenzen wordt herhaaldelijk gewezen op de langetermijncontracten als oorzaak van het huidige gebrek aan capaciteit; deze weergave valt niet te verenigen met de overwegingen met betrekking tot rentabiliteit, investeringen en voorzieningszekerheid. Het streven om deze gerechtvaardigde bezorgdheid weg te nemen, zal zeker ten koste gaan van de ontwikkeling van koppelingsnetten.

4.2.2.3. De Commissie snijdt terecht de ecologische problemen aan in verband met de uitbreiding van de trans-Europese netwerken. Dit dilemma zal waarschijnlijk nog urgenter worden; daarom dienen de Gemeenschap en de lidstaten zich in te zetten voor een breder draagvlak voor deze projecten onder de burgers. Het Comité onderstreept dat verklaringen waarin grote waarde wordt gehecht aan decentrale en wijd verspreide energietechnische oplossingen, waarbij het voornamelijk niet-hernieuwbare energiebronnen betreft, de openbare mening ertoe aanzet om zich te weer te stellen tegen centrale oplossingen die gepaard gaan met omvangrijke transporttechnische maatregelen.

4.2.3. In de nieuw toegevoegde alinea a) in artikel 4 eist de Gemeenschap een actieve rol voor zich op bij de ontwikkeling van energie-infrastructuur, terwijl ze tot nu toe slechts de algemene voorwaarden stelde. De infrastructuur voor het energietransport dient zo te worden opgezet dat zij het functioneren van de interne markt voor energie en de economische en sociale cohesie ten goede komt. De infrastructuur zou moeten bijdragen tot de oplossing van met name de problemen bij nationale knooppunten en bij andere knelpunten. Verder moet zij kunnen voldoen aan de nieuwe eisen in verband met de liberalisering van de netwerken. Het Comité stelt op de eerste plaats vast dat er in de gasector, in tegenstelling tot de elektriciteitssector, geen noemenswaardige problemen zijn in de knooppunten van de verschillende netten. Anderzijds lijkt

het ook op dit gebied niet helemaal zeker of de tot nu toe succesvolle coördinatie van infrastructuurinvesteringen via de marktwerking in een geliberaliseerde omgeving nog wel doeltreffend is. In plaats daarvan lijkt de Gemeenschap de voorkeur te geven aan een centrale planning voor de oplossing van problemen die bij liberalisering te verwachten zijn.

4.2.4. Voor alinea b) „aansluiting van installaties voor duurzame energie” acht het Comité concrete criteria nuttig en noodzakelijk, omdat uit principe de besteding van TEN-middelen of andere passende maatregelen, gelet op de politiek wenselijke toename van duurzame energiebronnen, zinvol is.

4.2.5. Wat betreft de in bijlage I opgenomen prioritaire projecten van Europees belang voor elektriciteits- en gasnetten juicht het Comité het toe dat deze interessante projecten in de discussie worden betrokken. Van belang is ook dat in het kader van deze initiatieven de nadruk expliciet komt te liggen op stabiele en duidelijke voorwaarden. Het Comité tekent hierbij echter het volgende aan: het feit dat deze geselecteerde projecten in aanzienlijke mate met openbare middelen van de EU dienen te worden gefinancierd, kan de indruk wekken van overheidsgestuurde investeringen en centrale planning van de investeringen.

5. Slotopmerkingen

Samenvattend kan worden gesteld dat het Comité instemt met het voorstel tot wijziging van de richtsnoeren voor trans-Europese netwerken in de energiesector en dat het dit voorstel in grote lijnen onderschrijft, onder voorbehoud van bovenstaande algemene en bijzondere opmerkingen.

Het is de taak van de lidstaten en de Gemeenschap een stabiel kader voor regelgeving te waarborgen dat een economisch verantwoorde aanleg van leidingen mogelijk maakt, en zodoende aanzet tot investeringen. De lidstaten en de Gemeenschap zijn in staat en dienen een gunstig klimaat voor investeringen te scheppen. Daarbij moeten de ondernemingen zich voor hun investeringen kunnen baseren op een betrouwbaar regelgevingskader dat is afgestemd op de economische ordening van de markt waarop zij actief zijn.

Brussel, 18 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

*BIJLAGE***bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité**

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen is uitgebracht, werd tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 3.7

Nieuwe paragraaf 3.7 in te voegen:

„De voortschrijdende liberalisering en openstelling van de elektriciteitsmarkt en de gestaag groeiende handel in elektriciteit heeft tot een gewijzigde en deels zeer hoge belasting van het transmissienet geleid. De bestaande, verouderde noord-zuid-verbindingen blijken bijvoorbeeld permanente knelpunten te zijn, waarbij de technische transmissiecapaciteit maximaal belast is. Het EESC is derhalve ingenomen met het initiatief van de Commissie om de uitbreiding te bevorderen van grensoverschrijdende leidingcapaciteit in de elektriciteitssector. Om aan deze doelstelling concreet gestalte te geven, is in sommige lidstaten waarschijnlijk ook uitbreiding van de nationale capaciteit vereist.”

Motivering

De nieuwe richtsnoeren zijn met name voor de elektriciteitssector van groot belang. Dit dient ook nadrukkelijk in het advies tot uiting te komen.

Stemuitslag

Vóór: 17, tegen: 35, onthoudingen: 7.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De strategie ter versterking van de economische en sociale samenhang van de Europese Unie”

(2002/C 241/29)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 12 juli 2001 besloten overeenkomstig artikel 23 (punt 3) van zijn reglement van orde een advies op te stellen over: „De strategie ter versterking van de economische en sociale samenhang van de Europese Unie”.

Het subcomité „Cohesiestrategie”, dat met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft zijn advies op 14 juni 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Christie.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 18 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 84 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. De structuurfondsen in kort bestek

1.1. De structurele steunverlening stoelt sinds 1988 op vier grondbeginselen: concentratie (bundeling van de steun), programmering (steunverlening op basis van programma's), additionaliteit (aanvulling van maatregelen van de nationale overheid) en partnerschap (inschakeling van plaatselijke kringen en instanties). Uit de achtereenvolgende verslagen van de Commissie (het laatste in de reeks is het reeds genoemde Tweede Cohesieverslag) is gebleken dat de sociaal-economische verschillen tussen de EU-regio's dankzij de structuurfondsen alsmat kleiner worden en dat de grootste vooruitgang wordt geboekt in regio's die steun krijgen uit hoofde van doelstelling 1. Het inkomen per hoofd van de bevolking ligt in de rijkste regio's nog wel een flink stuk hoger dan in de armste, maar het verschil tussen de laagste inkomens en het EU-gemiddelde is al heel wat kleiner dan in 1988.

1.2. De hervormingen uit 1988 hebben dus een grote impact gehad, met name in de minst ontwikkelde regio's, die er vooral economisch aanzienlijk op vooruit zijn gegaan.

1.2.1. De economische samenhang, die wordt gemeten aan de hand van de regionale verschillen in inkomen per hoofd van de bevolking, is dankzij de structuurfondsen aanzienlijk verbeterd. Uit het Tweede Cohesieverslag blijkt dat het inkomen per hoofd van de bevolking in de drie armste lidstaten (Griekenland, Portugal en Spanje) in de periode 1988-1999 van 68 % tot 79 % van het EU-gemiddelde is gestegen. Dit neemt niet weg dat deze drie lidstaten, zelfs als zij erin slagen dit hoge ontwikkelingsstempo aan te houden, nog zo'n 20 à 30 jaar nodig zullen hebben om de kloof ten opzichte van het huidige EU-gemiddelde te overbruggen. Economische convergentie is, met andere woorden, een proces van lange adem.

1.2.2. De sociale samenhang, die wordt gemeten aan de hand van de ontwikkeling van de regionale werkloosheidscij-

fers, blijkt een veel complexer probleem te zijn. Ondanks de sterke toename van de werkgelegenheid sinds het midden van de jaren '90 — en de daaruit voortvloeiende daling van de werkloosheid van meer dan 11 % tot iets meer dan 8 % — zijn de verschillen tussen de regionale werkloosheidscijfers — die na de forse groei van de werkgelegenheid aan het eind van de jaren '80 waren afgenomen — in de loop van de jaren '90 alsmat groter geworden. Volgens het Tweede Cohesieverslag bedroeg de werkloosheid in de regio's met de laagste werkloosheidspercentages in 1999 gemiddeld 3 % (wat ongeveer te vergelijken is met de situatie aan het begin van de jaren '70), terwijl zij in de regio's met de hoogste werkloosheidspercentages in hetzelfde jaar gemiddeld maar liefst 23 % bedroeg (wat een flink stuk meer is dan aan het begin van de jaren '70). Volgens het Eerste Voortgangsverslag over de economische en sociale cohesie bedroeg de arbeidsparticipatie in de best scorende regio's (samen goed voor 10 % van de totale EU-bevolking) in 2000 gemiddeld 77,2 %, tegenover 45,6 % in de slechtst presterende regio's (eveneens goed voor 10 % van de totale EU-bevolking).

1.2.2.1. Toch is er een lichtpuntje: het aantal langdurig werklozen (personen die meer dan een jaar zonder werk zitten) is in de periode 1997-1999 lichtjes afgenomen, nl. van 49 % tot 46 %. Ook hier verschilt de situatie evenwel sterk van regio tot regio: de percentages schommelen tussen minder dan 20 % (in enkele Britse, Finse en Oostenrijkse regio's) en meer dan 60 % (in Zuid-Italië en een aantal Belgische en Griekse regio's). Het is echter erg moeilijk de langdurige werkloosheid terug te dringen, zelfs in tijden van sterke economische groei.

1.2.2.2. Een ander hardnekkig probleem is de jeugdwerkloosheid, die in 1999 in Finland, Italië en Spanje meer dan 30 % bedroeg en in sommige Italiaanse en Spaanse regio's zelfs de 50 % overschreed.

1.2.2.3. De werkloosheid van vrouwen ten slotte is sinds het begin van de jaren '90 gedaald tot minder dan 10 % in 2000. Toch zijn in vele lidstaten en regio's nog steeds veel meer vrouwen dan mannen werkloos. Het is duidelijk dat dit na de uitbreiding in nog veel méér lidstaten en regio's het geval zal zijn. Het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen is en blijft een belangrijke doelstelling omdat dit de economische groei van de Unie als geheel aanzienlijk ten goede kan komen.

1.3. Met de huidige ontwikkelingen op de Europese arbeidsmarkt zal het de Unie de grootste moeite kosten om haar werkgelegenheidsdoelstellingen te realiseren. De Europese Raad heeft in 2000 in Lissabon besloten dat alles in het werk moet worden gesteld om de arbeidsparticipatie in het algemeen (63,8 % in 2000) en de arbeidsparticipatie van vrouwen in het bijzonder tegen 2010 resp. op 70 % en 60 % te brengen. Deze doelstellingen werden in Nice en Barcelona nogmaals bevestigd.

1.3.1. Het Comité wijst in dit verband op de cruciale rol van het cohesie- en het structuurbeleid. Via structurele maatregelen kan het groei- en werkgelegenheidspotentieel van achtergebleven regio's en achteropgeraakte industriegebieden worden vergroot.

1.4. Het sociaal-economische convergentieproces dreigt echter door een aantal recente ontwikkelingen te worden afgeremd.

1.4.1. Ten eerste zijn er de gevolgen van de economische terugval in de Verenigde Staten, de naweeën van de terreuraanslagen van 11 september en de aanhoudende onzekerheid op de internationale financiële markten, waardoor de groei in 2001 uiteindelijk slechts 1,7 % i.p.v. 3 % bedroeg en ook de groeiverwachtingen voor 2002 al neerwaarts moesten worden bijgesteld. Zonder een gestage economische groei kan er echter geen sprake zijn van een blijvende toename van de werkgelegenheid.

1.4.2. Ten tweede zijn er de toenemende arbeidstekorten, een probleem waarmee ondanks de hoge werkloosheid steeds meer lidstaten te kampen krijgen. Er is een heuse „kenniskloof” aan het ontstaan, die het best kan worden gedicht door middel van een vooruitziend beleid waarbij er in samenwerking met alle economische actoren (werkgevers én werknemers) naar wordt gestreefd de kennis en vaardigheden van de beroepsbevolking beter af te stemmen op de veranderende economische omstandigheden.

1.4.3. Ten derde is er het gebrek aan flexibiliteit van de Europese arbeidsmarkten, dat bedrijven ervan weerhoudt extra personeel in dienst te nemen, uit vrees dat zij hun personeelsbestand niet weer zullen kunnen inkrimpen als het economische tij keert.

1.4.4. Ten vierde is er het feit dat de regionale werkloosheidscijfers sterk kunnen worden beïnvloed door economische schokken in specifieke sectoren, een probleem waarmee met

name landbouw- en visserijregio's geconfronteerd dreigen te worden. Verdere hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zullen onvermijdelijk nog meer banenverlies in plattelandgebieden met zich meebrengen en het inkomensverschil tussen de betrokken regio's en het EU-gemiddelde nog vergroten.

1.4.5. Al deze factoren zijn evenzovele redenen om onverminderd door te gaan met de structurele steunverlening aan achtergebleven regio's.

1.5. Het streven naar een betere economische en sociale cohesie speelt ook een sleutelrol in het armoedebeleid van de Unie. De steunverlening via de structuurfondsen mag dan slechts één klein onderdeel van de armoedebestrijding binnen de Unie zijn (armoedebestrijding is voornamelijk een nationale aangelegenheid), feit is wel dat het hier om een zeer effectief en duidelijk zichtbaar aspect van het armoedebeleid gaat (de structuurfondsen hebben een stimulerend effect op economie en werkgelegenheid).

1.5.1. Als mensen langere tijd van een laag inkomen rond moeten zien te komen, is dat veelal een gevolg van werkloosheid, lage scholing en economische afhankelijkheid (ook demografische factoren kunnen een belangrijke rol spelen, maar deze vallen buiten het bereik van het EU-beleid). Door te zorgen voor aanhoudende economische groei en een hogere arbeidsparticipatie kan het aantal mensen met een laag inkomen worden verminderd. Op die manier dragen de structuurfondsen ook concreet bij aan het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting.

1.6. De structuurfondsen zijn en blijven dus een cruciaal instrument voor het stimuleren van de economische groei, het verbeteren van de werkgelegenheid en het terugdringen van sociale uitsluiting in achtergebleven regio's — een terrein waarop de Unie nog een lange weg heeft te gaan.

1.7. Het belang van een degelijk cohesiebeleid kan niet alleen worden afgemeten aan de maatschappelijke voordelen van een betere cohesie, maar ook aan de nadelen die het ontbreken van een efficiënt cohesiebeleid met zich meebrengt. Als de Unie haar cohesiebeleid op een lager pitje zou zetten, zou een essentieel instrument voor het versterken van de interne samenhang komen weg te vallen en zouden kansarmen en andere achterstandsgroepen er nog verder op achteruitgaan, met alle gevolgen van dien voor de politieke solidariteit binnen

de Unie. Zoals uit het governance-debat duidelijk naar voren is gekomen, wordt van de Unie verwacht dat zij concrete inspanningen levert om in de fundamentele behoeften van haar burgers te voorzien. Als zij de teugels van haar cohesiebeleid ook maar enigszins zou laten vieren, zou dit bijgevolg de geloofwaardigheid van de Unie als „burgervriendelijk” politiek-economisch systeem aanzienlijk aantasten.

2. Uitdagingen voor het cohesiebeleid

2.1. De komende discussie over de toekomst van de structuurfondsen zal o.m. draaien om de vraag of het versterken van de sociaal-economische cohesie een taak van de Unie moet blijven, en zo ja, of de Unie haar inspanningen op dit vlak nog moet opvoeren. Voor het Comité staat het in ieder geval buiten kijf dat de Unie een centrale rol moet blijven spelen in het structuurfondsenbeleid, niet alleen om de eerder geboekte successen te kunnen consolideren en verder te kunnen verbeteren, maar ook om mogelijke nadelige gevolgen van nieuwe ontwikkelingen voor de sociaal-economische cohesie te kunnen ondervangen.

2.2. Uitbreiding. Maar liefst tien landen zitten in de wachtkamer om lid van de Unie te worden. Het betreft hier veelal landen met een laag inkomen per hoofd van de bevolking, een hoge werkloosheid en een aanzienlijke economische achterstand (de weinige welvarende landen en regio's zijn de uitzondering die de regel bevestigt). Economisch gezien is het lidmaatschap van de Unie voor deze landen — én voor de huidige lidstaten — een goede zaak want hun integratie in de Unie zal automatisch leiden tot méér handel en méér directe buitenlandse investeringen. Zonder extra stimulansen via de structuurfondsen is het echter zeer onwaarschijnlijk dat het tempo van het economische inhaalproces in deze landen hoog genoeg zal liggen om aan de legitieme verwachtingen van de burgers te kunnen voldoen. Bovendien brengen de structuurfondsen niet alleen extra geld in het laatje, maar geven zij de nieuwe lidstaten ook de kans om te profiteren van de rijke ervaring die de Unie sinds de hervormingen van 1988 met het stimuleren van economische ontwikkelingsprocessen heeft opgedaan. Het is dan ook van essentieel belang dat de Unie de supervisie over het regionale ontwikkelingsbeleid van de lidstaten behoudt, omdat zij er op die manier voor kan zorgen dat de nieuwe lidstaten voortbouwen op de positieve ervaringen die de andere lidstaten in de loop der jaren hebben opgedaan.

2.3. Mondialisering. Het mondialiseringsproces zal in de toekomst steeds verder om zich heen grijpen, wat waarschijnlijk twee gevolgen zal hebben op het vlak van de structuurfondsenproblematiek. In de eerste plaats zullen alle productiesectoren met structurele veranderingen in de werkgelegenheid worden geconfronteerd. Mondiaal opererende ondernemingen zullen hun inkoop- en toeleveringsbeleid immers wijzigen in het licht van de nieuwe mogelijkheden die de

geleidelijke liberalisering van de internationale handel in goederen en diensten hun biedt, met als gevolg dat steeds nieuwe herstructureringsmaatregelen zullen moeten worden genomen en de sociaal-economische cohesie binnen de Unie steeds opnieuw onder druk zal komen te staan. In de tweede plaats is het gevaar niet denkbeeldig dat de investeringen binnen de Unie aanzienlijk zullen afnemen door het feit dat steeds meer binnen- en buitenlandse ondernemingen zich buiten de Unie gaan vestigen vanwege de interessantere investeringsmogelijkheden aldaar. Door de toenemende uitstroom en/of de afnemende instroom van investeringen zullen de werkgelegenheid en de inkomensgroei binnen de Unie steeds meer in het gedrang komen.

2.3.1. Daar de lidstaten weinig mogelijkheden hebben om de economische onevenwichtigheden als gevolg van het voortschrijdende mondialiseringsproces te corrigeren, zal de behoefte aan een collectieve en gecoördineerde aanpak alsnog toenemen.

2.3.2. Een dergelijke collectieve aanpak is o.m. nodig om de regionale verschillen in productiviteit en concurrentievermogen weg te werken — een *conditio sine qua non* als men wil bereiken dat alle EU-regio's profijt trekken van de voordelen van de voortschrijdende mondialisering. Dit sluit ook naadloos aan bij de strategie van Lissabon, waarin een centrale plaats wordt ingeruimd voor de ontwikkeling van het menselijk potentieel als middel bij uitstek voor het versterken van de economische en sociale cohesie.

2.4. Ontwikkelingsverschillen tussen centrum en periferie. Het gevaar is bepaald niet denkbeeldig dat de uitbreiding en het mondialiseringsproces de ontwikkelingsverschillen tussen centrum en periferie nog zullen vergroten. Het Comité heeft daar al eerder op gewezen en ook de Commissie heeft dit in haar Tweede Cohesieverslag uitdrukkelijk erkend.

2.4.1. In dit verband wordt vaak het begrip „economisch dualisme” gehanteerd. Van economisch dualisme is er sprake als binnen één en hetzelfde ruimtelijk-economisch gebied twee economieën met een totaal verschillend ontwikkelingspatroon en -niveau naast elkaar bestaan, b.v. een welvend kerngebied met een snel groeiende economie en een hoge participatiegraad met daarnaast een achteropgeraakte periferie met weinig economische bedrijvigheid en hoge werkloosheid. Het probleem daarbij is dat zonder bijsturing de marktkrachten deze divergerende tendensen veeleer consolideren dan ombuigen. Economisch dualisme heeft niet alleen onaanvaardbare gevolgen voor de sociaal-economische cohesie, maar kan op den duur door de vernietiging van het productie- en concurrentiepotentieel van de periferie zelfs het economisch potentieel van het gehele gebied ondermijnen.

2.4.2. Vandaar dat via een gericht cohesiebeleid moet worden geprobeerd om de economische aantrekkelijkheid van perifere gebieden te verhogen, in de hoop dat een aantal bedrijven zich ondanks de locatievoordelen van economische kerngebieden toch in de periferie gaan vestigen. Beperking van de vrije locatiekeuze van bedrijven biedt hierbij maar weinig soelaas. Men kan beter gerichte maatregelen nemen om de aantrekkelijkheid van perifere regio's als vestigingsplaats voor bedrijven te vergroten: investeringen in menselijk kapitaal, modernisering van de economische infrastructuur (communicatie- en vervoerssystemen), uitbreiding van onderzoeks- en onderwijsvoorzieningen, verbetering van de milieusituatie, enz.

2.4.3. De Unie moet haar structuurbeleid verder verfijnen en stroomlijnen om te voorkomen dat slechts een klein aantal centraal gelegen regio's van de voordelen van de uitbreiding en het mondialiseringsproces profiteert, terwijl de vele perifere regio's (en met name bergstreken en eilanden) in de kou blijven staan en daardoor nog méér achteropraken ten opzichte van de meer centraal gelegen regio's. De ruimtelijke spreiding van de economische bedrijvigheid binnen de Unie is de afgelopen 20 à 30 jaar nauwelijks veranderd, maar het is zo goed als zeker dat zich de komende tien jaar door het gecombineerde effect van de Europese Monetaire Unie, de toetreding van nieuwe lidstaten en de alsmaar voortschrijdende mondialisering een concentratieproces gaat voltrekken. Reden genoeg dus om de structurele steunverlening op EU-niveau nog op te voeren om deze nieuwe uitdagingen, waarvan de gevolgen weleens funest zouden kunnen zijn, het hoofd te kunnen bieden.

2.5. Macro-economische stabiliteit. In een stabiel macro-economisch klimaat en bij aanhoudende economische groei is het verkleinen van sociaal-economische verschillen een stuk gemakkelijker. De overgang naar de derde fase van de Economische en Monetaire Unie heeft in de hele Unie tot grotere economische en politieke stabiliteit geleid en heeft de rol van de Unie in de wereldeconomie versterkt. Verdere vooruitgang op het vlak van het economisch beleid is nu alleen nog mogelijk als de Commissie met doeltreffender „globale richtsnoeren voor het economisch beleid” komt (betere coördinatie en bindende besluiten). De macro-economische beleidsmix op EU-niveau moet, met inachtneming van de onderling verschillende structuren van de lidstaten, worden versterkt en met structuurmaatregelen op alle niveaus worden aangevuld. Asymmetrische schokken, d.w.z. schokken die sommige lidstaten wél en andere níet of althans in mindere mate treffen, kunnen tot gevolg hebben dat de economische stabiliteit in de getroffen landen wordt opgeofferd om de stabiliteit in de grotere groep niet-getroffen landen veilig te kunnen stellen.

2.5.1. De Unie beschikt nog niet over een economisch beleidsinstrument dat specifiek tot doel heeft de werkgelegenheids- en/of inkomensniveaus op nationaal of regionaal niveau te stabiliseren. Gelet op het feit dat het monetaire beleid van

de Unie voor het gehele eurogebied geldt en dat het Stabiliteits- en Groeipact de lidstaten bepaalde verplichtingen oplegt (b.v. beperking van het begrotingstekort), zou het weleens kunnen dat de behoefte aan structurele steun de komende jaren aanzienlijk toeneemt. De structuurfondsen zijn in hun huidige vorm niet berekend voor het ondervangen van de gevolgen van een scherpe terugval van de werkgelegenheids- of inkomensniveaus in de lidstaten. Dit zou weleens tot gevolg kunnen hebben dat de burgers zich gaan afvragen of de Unie wel op een adequate manier op dergelijke onverwachte economische schokken reageert of misschien zelfs de problemen mede heeft veroorzaakt.

2.5.2. De besluiten van Lissabon, en met name de invoering van een „open coördinatiemethode”, zijn een stap in de goede richting, maar uiteindelijk zal de Unie wellicht ook op het vlak van het structuurbeleid een tandje moeten bijzetten (en misschien zelfs een mechanisme ter versterking van de macro-economische stabiliteit moeten invoeren) om steun te kunnen verlenen aan lidstaten of regio's waarvan de economische problemen niet op een andere manier kunnen worden aangepakt.

2.6. Europees sociaal model. Het Europees sociaal model en de sociale markteconomie blijven centrale elementen in het sociaal-economisch bestel van de Unie, dat erop is gericht het draagvlak voor het solidariteits- en het sociale-insluitingsbeleid van de Unie te vergroten door alle actoren bij het sociaal-economische besluitvormingsproces te betrekken. Op basis van dit sociaal model bindt de Unie de strijd aan met armoede en sociale uitsluiting. Als dit model op de helling wordt gezet, kan dit ernstige gevolgen hebben voor de cohesie en is er weer méér werk aan de winkel voor de structuurfondsen.

2.6.1. Anderzijds moet erop worden toegezien dat het Europees sociaal model een positief effect blijft hebben op de werking van de Europese arbeidsmarkten en op de bedrijfsstructuur die de motor van de economische groei van „brandstof” moet voorzien. De werkgelegenheid — en dus in feite de particuliere en overheidsinvesteringen — blijft het voornaamste wapen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, met name waar het gaat om bevolkingsgroepen die van oudsher moeilijker aan een baan kunnen komen, zoals vrouwen, jongeren, langdurig werklozen en andere gemarginaliseerde of achtergestelde bevolkingsgroepen. Het arbeidsmarktbeleid dient dan ook naadloos te blijven aansluiten bij het streven naar een dynamische markteconomie die in staat is het hoofd te bieden aan de toegenomen internationale concurrentie.

2.6.2. Het is bijgevolg van groot belang dat de lidstaten hun arbeidsmarktbeleid blijven bijsturen als zulks tot een verbetering van de werkgelegenheidssituatie en een versterking van de sociaal-economische cohesie leidt. De Unie kan haar structuurbeleid dan volledig toespitsen op de regio's die haar

steun het meest nodig hebben. Een en ander ligt volledig in de lijn van de conclusies van de Top van Lissabon, waar de staatshoofden en regeringsleiders hebben gepleit voor een modernisering van het Europees sociaal model.

2.7. Monetaire Unie. De Monetaire Unie mag dan aanzienlijk economische voordelen opleveren, het gevaar blijft bestaan dat regio's met ernstige economische problemen niet in staat zullen zijn de daaruit voortvloeiende toename van de werkloosheid een halt toe te roepen. Daar komt nog bij dat de lidstaten vanwege de vereisten van het Stabiliteit- en Groeipact misschien minder mogelijkheden hebben om de getroffen regio te hulp te komen. Ook hier ligt in de toekomst — wellicht meer nog dan in het verleden — een belangrijke taak voor de structuurfondsen.

3. De toekomst van het cohesiebeleid

3.1. De Unie staat dus zowel economisch als maatschappelijk voor een aantal belangrijke uitdagingen, waarmee zij in het kader van de discussie over de structuurfondsenregeling voor de periode na 2006 terdege rekening dient te houden. Met het oog op het komende politieke debat over de manier waarop deze uitdagingen het best kunnen worden aangepakt, is het goed alvast even stil te staan bij de volgende vijf vragen:

3.1.1. Zijn de Europese burgers bereid het met de hervormingen van 1988 ingezette beleid ter verbetering van de economische en sociale samenhang binnen de Unie na 2006 met dezelfde voortvarendheid voort te zetten?

3.1.2. Zijn zij bereid vast te houden aan de vier grondbeginselen die bij de hervormingen van 1988 werden ingevoerd, nl. concentratie, programmering, partnerschap en additionaliteit?

3.1.3. Hoe kan het cohesiebeleid verder worden gestroomlijnd in het licht van de ervaringen uit het verleden, d.w.z. hoe kan de verspreiding van best practices worden bevorderd?

3.1.4. Welke rol is in het toekomstige cohesiebeleid weggelegd voor de Commissie, of met andere woorden: moeten de Commissie en de lidstaten het cohesiebeleid samen blijven bepalen of moeten de lidstaten een belangrijkere rol toegewezen krijgen?

3.1.5. Welke rol moeten de sociaal-economische kringen bij dit alles toebedeeld krijgen?

3.2. Het toekomstige cohesiebeleid. Verbetering van de economische en sociale samenhang is een in het Verdrag neergelegde doelstelling, waarvan de realisatie niet door kortetermijnoverwegingen in het gedrang mag worden gebracht. Het Comité is dan ook altijd van oordeel geweest dat de lidstaten bereid dienen te zijn de Unie voldoende middelen ter beschikking te stellen om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken. Dit kan betekenen dat het aandeel van de structuurfondsen in het in Berlijn overeengekomen uitgavenpakket moet worden opgetrokken, temeer daar het structuurfondsenbeleid, en met name de steunmaatregelen die specifiek tot doel hebben achtergebleven regio's en achteropge raakte industriegebieden er economisch weer bovenop te helpen, naadloos aansluit bij de in Lissabon vastgelegde werkgelegenheidsdoelstellingen en een belangrijke rol kan spelen bij het verwezenlijken hiervan.

3.2.1. Regio's met een laag inkomen per hoofd van de bevolking hebben aanzienlijke overdrachtsbetalingen nodig om qua particuliere en overheidsbestedingen op hetzelfde niveau te komen als de andere regio's. Om evenwel te voorkomen dat zij al te lang van dergelijke overdrachtsbetalingen afhankelijk blijven, is het zaak ervoor te zorgen dat ook daár een economisch ontwikkelingsproces op gang kan komen en dat de overheidsvoorzieningen er van even goede kwaliteit zijn als in andere regio's.

3.2.2. Dit betekent dat het structuurbeleid van de Unie na 2006 alleen vruchten kan blijven afwerpen als er voldoende financiële middelen voor worden uitgetrokken, als duidelijke doelstellingen worden geformuleerd en als de toegewezen middelen op een adequate manier worden beheerd. De ontwikkelingsachterstand van de regio's van de kandidaat-lidstaten is zó groot dat het steunplafond (momenteel 4 % van het BBP) wellicht zal moeten worden opgetrokken. Belangrijk is uiteraard wel dat de kandidaat-lidstaten in staat zijn programma's uit te werken die de economische ontwikkeling van hun regio's daadwerkelijk stimuleren zonder de werking van de lokale arbeids- en/of kapitaalmarkt te verstoren.

3.3. Grondbeginselen van het structuur- en cohesiebeleid. Uit recente verslagen van de Commissie — het Tweede Cohesieverslag en het Eerste Voortgangsrapport over de economische en sociale samenhang — blijkt dat de Unie er goed aan doet de vier grondbeginselen van het structuurfondsenbeleid in de periode na 2006 te handhaven en zelfs nog aan te scherpen.

3.3.1. Van deze vier grondbeginselen zal waarschijnlijk het concentratiebeginsel het zwaarst onder vuur komen te liggen. De huidige uitbreidingsronde is een dermate grootschalig project dat iedereen — ook het Comité — van oordeel is dat de Unie ook na 2006 haar achtergebleven regio's — zowel in de nieuwe als in de huidige lidstaten — steun uit hoofde van doelstelling 1 moet blijven geven. Wel zal de 75 % BBP-drempel wellicht moeten worden verhoogd omdat anders sommige van de huidige doelstelling-1-regio's na 2006 uit de boot zullen vallen hoewel zij de steun nog altijd nodig hebben. De uitbreiding zal namelijk een daling van het gemiddelde BBP per hoofd van de bevolking met zich mee brengen, waardoor een aantal doelstelling-1-regio's boven de 75 %-drempel zullen uitkomen.

3.3.1.1. Vier soorten regio's verdienen bij dit alles speciale aandacht omdat zij met specifieke problemen te kampen hebben: eilanden, bergstreken, dunbevolkte gebieden en ultra-perifere regio's.

3.3.2. Ook over de steunverlening aan doelstelling-2-regio's moet worden nagedacht. Sinds de hervorming in het kader van Agenda 2000 heeft doelstelling 2 niet alleen betrekking op achteropgeraakte industriegebieden, maar ook op stedelijke gebieden, plattelandsgebieden en gebieden die sterk afhankelijk zijn van de visserij. Het Comité is van oordeel dat ook deze doelstelling moet worden gehandhaafd, maar dat de regeling misschien op bepaalde punten zal moeten worden bijgesteld (b.v. het steunpercentage en de selectiecriteria).

3.3.2.1. Behalve het feit dat het waarschijnlijk nog even zal duren voordat deze regio's uit de problemen zijn, pleiten nog twee andere argumenten voor het behoud van doelstelling 2. In de eerste plaats bevordert dit de motivatie van de nationale overheden om een eigen regionaal ontwikkelingsbeleid te blijven voeren én de bereidheid van de particuliere sector om in deze probleemregio's te investeren. In de tweede plaats geeft dit de lidstaten de kans gebruik te maken van de ervaringen die andere lidstaten in het kader van hun regionaal ontwikkelingsbeleid hebben opgedaan. In beide opzichten komen de structuurmaatregelen van de Unie de ontwikkeling van doelstelling-2-regio's aanzienlijk ten goede.

3.3.3. Ten slotte moet ook de verdere ontwikkeling van het menselijk potentieel via de horizontale maatregelen uit hoofde van doelstelling 3 prioriteit blijven krijgen, want juist dit soort maatregelen stelt de Unie in staat de economische groei en de participatiegraad blijvend te verhogen en de op de Top van Lissabon vastgelegde doelstellingen te realiseren.

3.4. Verspreiding van best practices op het gebied van regionale economische ontwikkeling. Zoals gezegd draagt het

Europese structuurbeleid bij tot de verspreiding van informatie over succesvolle methoden voor het sturen van regionale ontwikkelingsprocessen. Daar de economische omstandigheden en mogelijkheden sterk variëren naar gelang van de regio, bestaat er geen enkele methode die in alle lidstaten succes garandeert. De Commissie weet echter welke methoden in het verleden goede resultaten hebben opgeleverd en welke maar weinig effect hebben gesorteerd. Aan de hand van deze lessen uit het verleden kan zij, met het oog op de periode na 2006, de structuurfondsenregeling verder stroomlijnen, wat uiteindelijk de gehele Unie ten goede zal komen.

3.4.1. Zo heeft de Commissie heel wat geleerd van de economische ontwikkeling van de nieuwe Duitse Länder. Deze ervaring zal goed van pas komen wanneer de regionale ontwikkelingsproblemen in de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten moeten worden aangepakt.

3.5. Rol van de Commissie. In hoeverre dienen de overheden in de kandidaat-lidstaten — zowel op nationaal als op subnationaal niveau — een andere rol toebedeeld te krijgen bij het opzetten en uitvoeren van de structuurfondsenprogramma's? Het Comité blijft de overtuiging toegedaan dat het succes van de structurele steunverlening, met name in doelstelling-1-regio's, voor een groot deel te danken is aan de supervisie door de Commissie. Zoals reeds gezegd is de Commissie niet alleen de aangewezen instantie om de beschikbare EU-middelen toe te wijzen maar is zij ook het best in staat erop toe te zien dat regionale ontwikkelingsprogramma's aansluiten bij de doelstellingen van de EU-fondsen en dat alle ontvangende overheden voor de meest efficiënte aanpak kiezen.

3.5.1. Wil de Unie erin slagen de ontwikkelingsachterstand van haar armere regio's weg te werken, dan is het absoluut noodzakelijk dat zij via de structuurfondsen een pro-actief regionaal beleid voert, met als doel het fysiek en menselijk kapitaal van de betrokken regio's verder te ontwikkelen. Dit vereist een voortdurende evaluatie van de efficiëntie van de steunverlening, waarbij niet alleen naar het werkgelegenheidseffect op korte termijn maar vooral ook naar het effect op langere termijn moet worden gekeken. De Commissie is de aangewezen instantie om deze taak uit te voeren en om het structuurbeleid en het beleid op andere terreinen op een adequate manier te coördineren.

3.6. Subsidiariteit. Tegelijk is het van groot belang dat bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van structuurfondsenprogramma's strikt de hand wordt gehouden aan het subsidiariteitsbeginsel. Dit betekent dat naast de nationale overheden ook de subnationale overheden en de sociaal-economische kringen actief, en als volwaardige partners, bij een en ander moeten worden betrokken. Het Comité verwacht dan ook geen heil van een terugkeer naar de situatie vóór de hervorming van 1988, toen het structuurbeleid nog een zuiver nationale aangelegenheid was.

3.6.1. De structuurfondsenregels dienen ook in de toekomst naadloos aan te sluiten bij de EU-prioriteiten op structureel gebied. Wel kan het zijn dat de Unie striktere voorwaarden zal moeten stellen aan de toewijzing van de beschikbare middelen (zoals nú al het geval is met de zgn. prestatiereserve). Zo zal de Commissie misschien meer eisen moeten gaan stellen aan het effect van de gefinancierde maatregelen (b.v. in termen van groei en werkgelegenheid). Als de behoeften toenemen maar de middelen schaars blijven, is het van cruciaal belang dat zo efficiënt mogelijk met het beschikbare geld wordt omgegaan.

3.7. Differentiëring van de steun. Het Comité pleit voor een sterkere differentiëring van de steun, met name in doelstelling-1-regio's. Daar het na de uitbreiding wellicht niet mogelijk zal zijn alle steunaanvragen te honoreren, zal waarschijnlijk een groter beroep moeten worden gedaan op de particuliere sector (en op particuliere financiële middelen). Daarom zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om in de structuurfondsenregeling voor de periode na 2006 de nodige stimulansen in te bouwen om overheid en particuliere sector ertoe aan te zetten met elkaar samen te werken wanneer zulks mogelijk is en wanneer samenwerking de realisatie van de doelstellingen van het EU-beleid kan bevorderen. Dergelijke publiek/private samenwerkingsinitiatieven zijn waarschijnlijk een goede oplossing voor de huidige doelstelling-2-regio's, maar zullen in de doelstelling-1-regio's in de nieuwe lidstaten waarschijnlijk minder zoden aan de dijk zetten.

3.8. Rol van het beleid van de lidstaten. De impact van de structuurfondsen zal het grootst zijn in lidstaten die er niet in slagen de economische groei of het economische groeipotentieel van hun regio's op een adequate manier te benutten en daarom de steun gebruiken om de nodige beleidshervormingen door te voeren. Ook het eigen beleid van de lidstaten speelt namelijk een belangrijke rol. Het is niet realistisch te verwachten dat de structurele hulp van de Unie de toename van de sociaal-economische verschillen als gevolg van falend nationaal beleid kan compenseren.

3.8.1. Binnen het macro-economische beleidskader van de Europese Monetaire Unie kunnen de lidstaten hun eigen begrotingsbeleid blijven voeren, zij het binnen de grenzen van het Stabiliteits- en Groeipact. Bij een neerwaartse conjunctuur of een asymmetrische schok kan het evenwel zijn dat een lidstaat de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact niet langer kan naleven.

3.8.1.1. In een dergelijke situatie nemen de overheidsuitgaven toe en de belastinginkomsten af, met als gevolg dat het overheidstekort weer kan oplopen tot in de buurt van — of zelfs boven — de in het Stabiliteits- en Groeipact aangegeven 3 %-grens. In dat geval dienen de nationale overheden hun uitgaven terug te schroeven en/of hun belastinginkomsten te verhogen, twee maatregelen die de neerwaartse conjunctuur

nog zullen versterken en de economische en sociale samenhang nog meer onder druk zullen zetten. Daarom is het zaak dat de lidstaten hun begroting in evenwicht trachten te houden, of zelfs een overschot nastreven, om in tijden van neerwaartse conjunctuur een adequaat herstelbeleid te kunnen voeren. Als dit niet gebeurt, zal het een stuk moeilijker zijn om de sociaal-economische cohesie veilig te stellen.

3.8.2. Van cruciaal belang voor het welslagen van het cohesiebeleid is de ontwikkeling van onderwijs en opleiding. Als de kwaliteit van onderwijs en opleiding beneden peil is, is de kans groot dat het structuurbeleid minder effect sorteert dan anders het geval zou zijn. Willen de lidstaten maximaal profijt trekken van het regionaal beleid van de Unie, dan moeten zij bij de voorbereiding van regionale ontwikkelingsplannen meer aandacht schenken aan de ontwikkeling van onderwijs en opleiding — en de ontwikkeling van hun menselijk kapitaal in het algemeen — en aan de mogelijke impact van een en ander op de maatregelen die met structuurfondsenmiddelen worden ondersteund. Dit geldt met name voor doelstelling-1-regio's, waar doorgaans weinig wordt geïnvesteerd in onderwijs- en opleidingsvoorzieningen.

3.8.2.1. De onderwijs- en opleidingsproblematiek verdient overigens in alle structuurfondsenregio's meer aandacht. Om het economisch potentieel van een regio te kunnen benutten is het van het grootste belang dat zowel overheid als particuliere sector zich actief inzetten voor het vergroten van de kennis en vaardigheden van de lokale bevolking. Vele opleidingsactiviteiten vinden overigens binnen de bedrijven zelf of bij andere niet-gouvernementele instanties plaats.

3.8.3. Op de Top van Lissabon werd het idee van een „open” coördinatiemethode gelanceerd. De bedoeling is om het beleid van de lidstaten meer op één lijn te brengen en beter af te stemmen op de strategische doelstellingen van de Unie. Regionale economische ontwikkeling is een van de beleidsterreinen waar een open coördinatiemethode heel wat vruchten kan afwerpen omdat de verspreiding van succesvolle methoden voor het stimuleren van de economische ontwikkeling van een regio en de coördinatie van economische ontwikkelingsstrategieën binnen en tussen doelstelling-1- en doelstelling-2-regio's erdoor worden vergemakkelijkt. Bovendien zou de uitbreiding van de open coördinatiemethode tot het regionaal beleid volledig in de lijn liggen van het subsidiariteitsbeginsel. Een en ander mag er evenwel niet toe leiden dat de structurele steunverlening komt weg te vallen.

3.9. Uitbreiding. De uitbreiding zal ingrijpende gevolgen hebben voor de context waarbinnen het cohesiebeleid moet worden gevoerd: alleen al met de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten erbij nemen de oppervlakte en de bevolking van de Unie met meer dan één derde toe, terwijl de welvaart slechts met zo'n 5 % stijgt. Na 2004 zal de Unie er tien nieuwe

lidstaten met een inkomen per hoofd van de bevolking van minder dan 50 % van het huidige EU-gemiddelde bijkrijgen. Dit zal de cohesie bepaald niet ten goede komen en de Unie zwaar onder druk zetten om voor haar cohesiebeleid heel wat méér middelen uit te trekken.

3.9.1. Een van de grootste problemen is ongetwijfeld het gebrek aan bestuurlijke slagkracht bij de kandidaat-lidstaten, waardoor deze niet in staat zijn de in de structuurfondsenverordeningen aangegeven beheerstaken op zich te nemen. Daarom is het van het grootste belang dat de Commissie nog vóór de toetreding geld uittrekt om de kandidaat-lidstaten te helpen bij het uitbouwen van een adequaat bestuursapparaat.

3.10. Overgangsproblemen. De uitbreiding vormt niet alleen vanuit financieel oogpunt gezien een uitdaging. Sommige regio's die nu structuurfondsensteun ontvangen, zullen na de uitbreiding zo goed als zeker uit de boot vallen. Dit zal niet alleen politieke problemen opleveren, maar het kan de betrokken regio's ook met grote economische problemen opzadelen als zij hun ontwikkelingsachterstand nog niet helemaal hebben weggewerkt en nog niet in staat zijn voor voldoende blijvende arbeidsplaatsen te zorgen.

3.10.1. Het Comité vindt het dan ook verkeerd de steunverlening aan doelstelling-1-regio's automatisch stop te zetten zodra hun inkomen per hoofd van de bevolking meer dan 75 % van het EU-gemiddelde bedraagt. Het is van oordeel dat de regio's in kwestie pas van de lijst van doelstelling-1-regio's mogen worden geschrapt als zij economisch volledig op eigen benen kunnen staan en voor voldoende werkgelegenheid kunnen zorgen.

3.10.1.1. Met het oog op dit soort situaties zou de Commissie voor dergelijke regio's een overgangsregeling moeten invoeren of de BBP-limiet moeten optrekken om alle EU-regio's met een ontwikkelingsachterstand te kunnen blijven steunen. Het 75 %-criterium werd in 1988 vastgesteld in het licht van de toen heersende economische omstandigheden. De komende uitbreiding zal echter zulke ingrijpende veranderingen met zich meebrengen dat het geen zin heeft nog langer aan deze 75 %-grens vast te houden. Dit probleem moet goed op tijd op de agenda worden gezet, want er staat voor de betrokken regio's heel wat op het spel. De Commissie en de lidstaten moeten trachten het met elkaar eens te worden over een regeling die zo goed mogelijk in de behoeften van de doelstelling-1-regio's voorziet.

4. Het toekomstige cohesiedebat

4.1. Het is duidelijk dat de sociaal-economische cohesie de komende jaren zwaar op de proef zal worden gesteld. De Unie mag haar cohesiebeleid dan ook in geen geval op een lager pitje zetten of er minder geld voor uittrekken, want versterking van haar interne samenhang is en blijft één van de fundamen-

tele taken die zij in de Verdragen toebedeeld heeft gekregen. Het Comité is van oordeel dat de discussie over het toekomstige cohesiebeleid nú al van start dient te gaan en dat de Unie voor dit debat rustig de tijd moet nemen omdat anders de uitkomst misschien niet zozeer door sociaal-economische als wel door financiële overwegingen zal worden bepaald.

4.2. In het kader van de voorbereiding van dit advies heeft het Comité op 29 april 2002 een aantal hoorzittingen gehouden, waarop vertegenwoordigers van een aantal maatschappelijke organisaties hun visie op het toekomstige cohesiebeleid van de Unie zijn komen geven.

4.2.1. De opvattingen van de diverse sprekers bleken over het algemeen genomen nauw bij de visie van het Comité zelf aan te sluiten. Een en ander wordt in het onderstaande in het kort samengevat.

4.3. Iedereen is het erover eens dat achtergebleven regio's (doelstelling-1-regio's) ook na 2006 structuurfondsensteun moeten blijven krijgen. Dit zal van de lidstaten een aanzienlijke financiële inspanning vergen, maar iedereen vindt dat de lidstaten deze uitdaging móeten aangaan. De sociaal-economische achterstand van de kandidaat-lidstaten is enorm, maar ook binnen de huidige lidstaten zijn er heel wat regio's die tot na 2006 steun nodig zullen hebben. Als deze regio's geen structuurfondsensteun meer krijgen, is de kans groot dat zij er weer op achteruit zullen gaan.

4.3.1. Daarom is het van cruciaal belang dat de Unie ook na 2006 steun blijft verlenen aan regio's die nu nog onder doelstelling 1 vallen, maar na de uitbreiding hun doelstelling-1-status zullen verliezen als gevolg van de daling van het gemiddelde BBP per hoofd van de bevolking. De Unie kan deze regio's te hulp komen door de 75 %-grens op te trekken of door een overgangsregeling in te voeren. In het laatste geval moet de duur van de overgangperiode afhankelijk worden gemaakt van de economische ontwikkeling die de regio's in kwestie na 2006 doormaken.

4.4. Het wegwerken van de sociaal-economische ontwikkelingsachterstand van de nieuwe lidstaten en van de huidige doelstelling-1-regio's zal zo goed als zeker een verhoging van het budget voor structuurmaatregelen, dat nu 0,45 % van het BBP van de Unie vertegenwoordigt, noodzakelijk maken. Het Comité beschouwt dit als een onvermijdelijk gevolg van de uitbreiding en staat hier dan ook volledig achter. Het dringt er overigens op aan dat bij het vaststellen van een nieuw plafond terdege rekening wordt gehouden met de in het Verdrag verankerde verplichting de economische en sociale samenhang te versterken.

4.5. Over de toekomst van doelstelling 2 lopen de meningen nog enigszins uiteen. Iedereen is het erover eens dat voor doelstelling 1 méér middelen zullen moeten worden uitgetrokken, maar niet iedereen kan ermee akkoord gaan dat dit ten koste van de steunverlening aan doelstelling-2-regio's gaat.

4.5.1. Een aantal sprekers heeft tijdens de hoorzittingen gewezen op de belangrijke rol van doelstelling-2-steun in regio's waar sommige economische sectoren door onverwachte economische schokken ernstig in de problemen zijn gekomen of waar de economie sterk afhankelijk is van verouderde industrieën en bijgevolg gediversifieerd moet worden. De uitbreiding en de voortschrijdende mondialisering zullen dit probleem, zowel in de huidige als in de toekomstige lidstaten, waarschijnlijk nog verergeren.

4.5.1.1. De Commissie zou moeten bekijken of in de EU-begroting niet een soort compensatiefonds kan worden opgenomen, met de bedoeling schommelingen in de regionale inkomens als gevolg van onverwachte economische schokken op te vangen als de betrokken lidstaat daar vanwege de uit het Stabiliteits- en Groeipact voortvloeiende budgettaire beperkingen niet op kan reageren. Voor dit fonds behoeven niet veel begrotingsmiddelen te worden gereserveerd aangezien van deze middelen maar zelden gebruik zal worden gemaakt. Bovendien is het de bedoeling dat deze middelen alleen onder strikte voorwaarden, die door Commissie en Raad samen moeten worden vastgesteld, kunnen worden ingezet. Deze regeling kan worden beschouwd als een „eigen-initiatief-faciliteit”.

4.5.2. Het Comité wenst in dit verband twee belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste moet er in ieder geval binnen het kader van de structuurfondsenregeling een reserve worden aangehouden om de Unie in staat te stellen te reageren op onverwachte economische schokken die de stabiliteit van een regio ernstig in gevaar dreigen te brengen; hierbij valt b.v. te denken aan een uitbreiding en verdere consolidering van de communautaire-initiatievenregeling. Ten tweede moet de Unie via de structuurfondsen steun blijven verlenen aan regio's die als gevolg van hun geografische ligging met bijzondere problemen te kampen hebben (zoals b.v. perifere regio's, plattellandsgebieden, bergstreken en maritieme regio's).

4.5.3. Net als in doelstelling-1-regio's zijn economische en sociale achterstand ook hier twee zijden van dezelfde medaille. Het is dan ook absoluut noodzakelijk dat de Unie ál haar regio's met specifieke ontwikkelingsproblemen — in plaats van alleen maar de grootste „subgroep” — te hulp komt.

4.5.4. Sommige sociaal-economische problemen in doelstelling-2-regio's kunnen wellicht beter op een andere manier worden aangepakt. Zo zou moeten worden onderzocht of de open coördinatiemethode hier niet kan worden toegepast. De lidstaten zouden bijvoorbeeld concrete doelstellingen (bench-

marks) kunnen vaststellen en hun economisch beleid daar vervolgens op kunnen afstemmen. Dit zou niet alleen de EU-begroting ontlasten, maar er ook voor zorgen dat de besluitvorming op het meest geëigende bestuursniveau plaatsvindt.

4.5.4.1. Als voor een open methode wordt gekozen, is het van cruciaal belang dat wordt voortgebouwd op de ervaringen uit het verleden, en met name op twee sleutelementen van de in 1988 ingevoerde structuurfondsenregeling die in de loop der jaren hun deugdelijkheid ruimschoots hebben bewezen, nl. het partnerschaps- en het programmeringsbeginsel. Als de Unie de lidstaten een belangrijkere rol wil laten spelen in het kader van haar cohesiebeleid, dient zij er nauwgezet op toe te zien dat de grondbeginselen van het in 1988 opgezette structuurbeleid, waaraan dit zijn succes te danken heeft, niet aan de kant worden geschoven.

4.5.5. Het Comité dringt erop aan dat via de open methode wordt gestreefd naar een ruimere verspreiding van succesvol gebleken methoden (best practices) voor het opzetten, uitvoeren en in goede banen leiden van de steunmaatregelen.

4.6. Voor welke aanpak men ook kiest, men dient in ieder geval prioriteit te geven aan investeringen in sectoren die van doorslaggevend belang zijn voor het groeipotentieel op lange termijn. Dit betekent concreet dat de structuurfondsenmiddelen bij voorrang moeten worden gebruikt voor het stimuleren van:

- investeringen ter verbetering van de economische infrastructuur;
- investeringen in onderwijs- en opleidingsprogramma's;
- investeringen in technologie en technologieoverdracht.

4.7. Het Comité dringt erop aan om, met het oog op de voorbereiding van de volgende programmeringsperiode, de economische en sociale samenhang in de Unie vanuit een breder perspectief te benaderen. Sinds de hervorming van 1988 wordt de cohesie gemeten aan de hand van twee puur economische criteria, nl. het inkomen per hoofd van de bevolking en het werkloosheidspercentage. Deze twee parameters zijn gemakkelijk te meten en de resultaten zijn objectief en goed vergelijkbaar, maar daar staat tegenover dat zij maar een vaag beeld van de sociale problemen in de betrokken regio geven. Daarom pleit het Comité ervoor dat het Comité voor Sociale Bescherming een aantal specifieke criteria uitwerkt om de „sociale inclusie” te kunnen bevorderen. Het dringt er wel op aan dat daarbij ook met de territoriale dimensie rekening wordt gehouden.

4.8. Vrijwel iedereen is het erover eens dat ook doelstelling-3-steun, en met name de steun ter bevordering van de deelname van de meest achtergestelde bevolkingsgroepen aan het arbeidsproces, van cruciaal belang is voor het welslagen van het cohesiebeleid en dat bijgevolg ook dit soort steun gehandhaafd moet worden. Het Comité wijst in dit verband op de belangrijke taak van het bedrijfsleven, dat ook zélf scholings- en bijscholingsactiviteiten moet organiseren. Of het econo-

misch ontwikkelingspotentieel van een regio wel of niet optimaal wordt benut, hangt ook ten dele af van de manier waarop ondernemers hun taak opvatten: ondernemers dienen „scholing-minded” te zijn, een eigenschap die evenwel moeilijk te meten is. Het Comité dringt erop aan dat bij de evaluatie van het structuur- en cohesiebeleid, zowel op EU-niveau als op het niveau van de lidstaten, terdege met dit gegeven rekening wordt gehouden.

Brussel, 18 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de regels inzake de deelneming van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan de uitvoering van het kaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom)”

(COM(2001) 823 def./2 — 2001/0327 (CNS))

(2002/C 241/30)

De Raad heeft op 28 mei 2002 overeenkomstig artikel 3 en 7 van het Euratom-verdrag besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de afdeling „Interne markt, productie en consumptie” te belasten met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden en de heer Malosse aangewezen als algemeen rapporteur.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting (vergadering van 18 juli 2002) het volgende advies uitgebracht dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het ESC betreurt het dat het pas in een zo laat stadium door de Raad is verzocht om advies uit te brengen over het gewijzigd voorstel voor een besluit, terwijl het toch een exclusief recht heeft om geraadpleegd te worden over onderwerpen m.b.t. het Euratom-verdrag. Aangezien het onderwerp kernenergie maatschappelijk erg gevoelig ligt en een adequate voorlichting en raadpleging hierover geboden zijn, hecht het ESC groot belang aan dit recht.

1.2. Kernenergie ligt maatschappelijk erg gevoelig; er zijn grote risico's aan verbonden en de afvalverwerking levert de nodige problemen op. Tegelijkertijd dienen nieuwe, schone vormen van energie te worden ontwikkeld. De Commissie moet duidelijk aangeven dat zij van plan is om de evaluatie van de (veiligheids)prestaties op dit gebied te versterken met

informatie-, raadplegings- en opleidingssystemen. De bestuurspraktijk dient dus verbeterd te worden om de beste strategische maatregelen te kunnen nemen en de bevolking gerust te kunnen stellen over kernenergie en de gevolgen hiervan op de lange termijn.

2. De regels inzake de deelneming aan het zesde OTO-kaderprogramma (Euratom)

2.1. Het ESC heeft zich op 21 februari 2002 uitgesproken over de regels inzake de deelneming en de regels inzake de

verspreiding van onderzoeksresultaten ter uitvoering van het kaderprogramma van de Europese Gemeenschap (1).

2.2. In dat advies doet het ESC concrete voorstellen om de regels te vereenvoudigen, te verduidelijken en beter af stemmen op de doelstellingen van de EU. Het staat nog steeds achter deze voorstellen, die het ook van toepassing acht op de regels voor het Euratom-programma. Vooral de formaliteiten voor de indiening van voorstellen moeten eenvoudiger worden. Er dient ook meer duidelijkheid te komen over de voorwaarden voor de deelname van kleine en middelgrote bedrijven/instellingen (zoals universiteiten), want de hoofdelijke aansprakelijkheid van de deelnemers zou een grote belemmering kunnen vormen. Veel van de onderzoeksactiviteiten op het gebied van kernenergie kunnen namelijk evengoed aan deze bedrijven en instellingen worden gegund.

2.3. Met betrekking tot de mogelijkheid voor consortia om zelf aanbestedingen voor bepaalde werkzaamheden of voor de uitbreiding van activiteiten uit te schrijven, wijst het ESC er nogmaals op dat zij zich hierbij wel dienen te houden aan de door de Commissie vastgestelde regels, zodat doorzichtigheid, gelijke behandeling en consistentie met de doelstellingen van het programma zijn gewaarborgd (2).

2.4. Het ESC onderstreept het belang van de financiële bepalingen, onder meer met betrekking tot controle-activiteiten, en dringt er omwille van de duidelijkheid op aan om deze in een apart hoofdstuk van het voorgestelde besluit op te nemen.

2.5. De regels voor deelname aan Euratom-programma's verschillen op drie belangrijke punten van de regels voor deelname aan andere EU-programma's:

2.5.1. De ruimte voor deelname van derde landen is geringer (alleen de geassocieerde kandidaat-lidstaten worden genoemd).

2.5.2. Regels voor de verspreiding van onderzoeksresultaten ontbreken, aangezien de sector in dit opzicht uiterst kwetsbaar is.

2.5.3. Er zijn specifieke regels voor het prioritair thematische gebied „onderzoek naar fusie-energie”; volgens deze regels zijn contracten mogelijk met lidstaten, geassocieerde staten of in deze geassocieerde staten gevestigde juridische entiteiten.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Aangezien kernenergie in wetenschappelijk, industrieel en politiek opzicht erg gevoelig ligt, dienen de regels voor de deelname van bedrijven, onderzoekscentra en universiteiten uit derde landen uiteraard strenger te zijn. Om de betrokken partijen echter niet buiten te sluiten maar juist te helpen, vooral de kandidaat-lidstaten die wat onderzoek op het gebied van energie, afvalbeheer, bescherming tegen straling en nucleaire veiligheid betreft met dezelfde problemen kampen, zou men deze regels nog eens kritisch tegen het licht moeten houden. Met de gebruikelijke voorzorgsmaatregelen moet het mogelijk zijn om samenwerkingsverbanden op te zetten met bijvoorbeeld technologisch geavanceerde landen (Canada, Japan, VS) of landen die met soortgelijke problemen kampen (bijvoorbeeld Rusland ten opzichte van bepaalde kandidaat-lidstaten zoals Bulgarije en Litouwen).

3.2. Regels voor de verspreiding van informatie ontbreken, eveneens uit voorzorg. Hierdoor ontstaat echter wel het gevaar dat er in deze sector te weinig wetenschappelijke en technische informatie wordt uitgewisseld. Men moet enige voorzichtigheid in acht nemen, maar niet alle deuren op slot doen. Er zou daarom een technisch protocol moeten komen waarin precies staat hoe informatie zo veilig mogelijk verspreid kan worden en welke informatie hiervoor in aanmerking komt, terwijl tegelijkertijd de uiterste transparantie wordt betracht.

3.3. Met het oog op de veiligheid is vooral een goede opleiding van werknemers en burgers van groot belang. Iedereen is van mening, niet altijd om even duidelijke redenen, dat aan kernenergie ernstige risico's kleven. Twee maatregelen dienen dan ook voorrang te krijgen:

3.3.1. Er moeten betere, betrouwbare methoden komen om de veiligheid van kernenergie te kunnen beoordelen.

3.3.2. Burgers en gekwalificeerde werknemers moeten voorgelicht en bijgeschoold worden.

(1) ESC-advies over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de regels inzake de deelneming van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten en de regels inzake de verspreiding van de onderzoeksresultaten ter uitvoering van het kaderprogramma van de Europese Gemeenschap 2002-2006” (rapporteur: de heer Malosse; PB C 94 van 18.4.2002, blz. 1.

(2) ESC-advies PB C 94 van 18.4.2002, blz. 1, par. 3.3.2.

3.4. In zijn advies over de specifieke programma's heeft het ESC voorstellen gedaan om bij de onderzoeksactiviteiten meer rekening te houden met de angsten die onder de bevolking

leven (vooral wat de opwerking van kernafval betreft). Een van de belangrijkste punten in bovengenoemd advies is niet voor niets het onderzoek naar de veiligheid van kernenergie.

Brussel, 18 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade”

(COM(2002) 17 def. — 2002/0021 (COD))

(2002/C 241/31)

De Raad heeft op 6 maart 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 juni 2002 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting (vergadering van 18 juli 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 63 stemmen voor en 3 stemmen tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Na het Groenboek⁽¹⁾ en geruime tijd later het Witboek⁽²⁾ heeft de Commissie nu een voorstel voor een richtlijn over milieuaansprakelijkheid gepubliceerd met als doel een EU-raamregeling tot stand te brengen om milieuschade te voorkomen of te herstellen. Met behulp van dit voorstel wil de Commissie o.m. een begin maken met de uitvoering van de in het Zesde milieuactieprogramma⁽³⁾ geplande maatregelen, waarvan er één bedoeld is om de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt mogelijk te maken.

1.2. In de afgelopen decennia is de schade aan de biodiversiteit hand over hand toegenomen, zoals blijkt uit het voorstel

van de Commissie voor een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling⁽⁴⁾, waarin erop wordt gewezen dat deze ontwikkeling zou kunnen uitgroeien tot een van de grootste bedreigingen voor de natuur. De belangrijkste normen⁽⁵⁾ voor de bescherming van de natuur hebben niet het gewenste effect opgeleverd, onder meer wegens het ontbreken van bepalingen met betrekking tot de aansprakelijkheid voor schade aan het milieu. Er moet dan ook een EU-norm komen met behulp waarvan milieuschade kan worden voorkomen of hersteld en op grond waarvan vervuilers tot het betalen van een schadevergoeding kunnen worden verplicht.

1.3. Hoewel de noodzaak van een dergelijke norm dus wordt onderkend, mag niet worden vergeten dat de Commissie bij het opstellen van het voorstel op de nodige moeilijkheden is gestuit, aangezien zij rekening heeft moeten houden met de

(1) Groenboek van de Commissie van 1993 (COM(93) 47 def.), Advies CES 226/94 (PB C 133 van 15.5.1994).

(2) Witboek van de Commissie van 2000 (COM(2000) 66 def.), Advies CES 803/2000 (PB C 268 van 19.9.2000).

(3) Advies CES 711/2001 (PB C 221 van 7.8.2001).

(4) 15.5.2001.

(5) Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992) en Richtlijn 79/309/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103 van 25.4.1979).

tegenstelde belangen die ermee gereguleerd dienen te worden. Aan de ene kant het algemene belang, nl. de bescherming van het milieu, en aan de andere kant de particuliere belangen van het bedrijfsleven en de overheidssector. Hoewel dit stuk voor stuk legitieme belangen zijn, is het zaak om nu voor eens en altijd te bepalen wie waarvoor aansprakelijk is.

1.4. In de lidstaten is momenteel een groot aantal uiteenlopende nationale bepalingen van kracht. Hierdoor zou de bewuste EU-norm uiteindelijk concurrentiedistorsies in de hand kunnen werken. Er is daarom veel te zeggen voor een harmonisering van deze bepalingen; het is nl. niet altijd mogelijk om op grond van de nationale wetgeving te zorgen voor de sanering van vervuilde gebieden, en dit laatste is juist een van de belangrijkste doelstellingen van het voorstel. Een ander probleem kan zich voordoen als er een landsgrens door het vervuilde gebied loopt; in dat geval is het mogelijk dat er meer dan een of zelfs helemaal geen wettelijke norm van toepassing is.

1.5. De Commissie probeert een evenwicht tot stand te brengen tussen alle verschillende belangen, waarbij zij zich baseert op de milieudoelstellingen van het Zesde actieprogramma, de overige EU-normen op milieugebied en de sociaal-economische context waarin deze worden toegepast.

1.6. Alvorens inhoudelijk op het voorstel in te gaan, wijst het ESC erop dat de traditionele vormen van schade (letselschade en materiële schade) niet onder de voorgestelde richtlijn vallen, omdat de Commissie ervan uitgaat dat deze al zijn geregeld via de wetgeving op de burgerrechtelijke aansprakelijkheid, die in de lidstaten veel wordt toegepast.

1.7. In het voorstel wordt evenmin aandacht besteed aan de aansprakelijkheid voor de eventuele effecten die GGO's hebben op de biodiversiteit in het algemeen en op de gezondheid van de consument. De redenen die hiervoor worden aangevoerd verwijzen naar de richtlijn over de aansprakelijkheid voor producten met gebreken⁽¹⁾, die alleen is uitgebreid tot schade aan niet-verwerkte producten, zodat dit geen geschikt instrument lijkt, zeker ook gezien de ontwikkeling van het debat en de regelgeving inzake GGO's.⁽²⁾

2. Inhoud van het Commissievoorstel

2.1. De rechtsgrondslag van het voorstel is artikel 175, lid 1 van het EG-Verdrag. Het is immers bedoeld om de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren.

2.2. Het voorstel bevat een raamregeling om milieuschade te voorkomen of te herstellen, waarbij van de volgende premissen wordt uitgegaan:

- Milieuschade kan betrekking hebben op schade aan de biodiversiteit, aan wateren (waarop de waterkaderrichtlijn⁽³⁾ betrekking heeft) en op bodemverontreiniging. Krachtens het „de vervuiler betaalt”-beginsel komen de kosten van herstel voor rekening van de exploitant die de milieuschade of het onmiddellijke gevaar voor schade heeft veroorzaakt. In artikel 9 wordt echter een aantal uitzonderingen vastgesteld die de exploitant vrijstellen van aansprakelijkheid;
- Een van de in het richtlijnvoorstel genoemde uitzonderingen is het geval van schade die is veroorzaakt door exploitanten die te werk gingen overeenkomstig de hun verleende vergunning, of schade ten gevolge van activiteiten die overeenkomstig de stand van de technologische kennis niet als schadelijk werden beschouwd;
- Aangezien er op natuurlijke hulpbronnen meestal geen eigendomsrechten rusten (biodiversiteit en wateren), kan zowel door de gekwalificeerde partijen als door individuele personen met voldoende belang bij een en ander worden aangedrongen op maatregelen;
- Bij grensoverschrijdende schade zorgen de autoriteiten van de betrokken landen er in onderling overleg voor dat de schade in samenwerking met de aansprakelijke exploitant wordt hersteld;
- Herstel kan op twee manieren gebeuren: de verantwoordelijke exploitant financiert direct de nodige herstelmaatregelen of de bevoegde instantie belast een derde partij hiermee, waarbij de herstelkosten worden verhaald op de aansprakelijke exploitant;
- Voor een zo efficiënt mogelijk hestel is ook een combinatie van beide systemen mogelijk;
- Door het verplichtstellen van een verzekering (of een andere vorm van financiële zekerheid) kan worden voorkomen dat het verhalen van de kosten stukloopt op de insolventie van de aansprakelijke exploitant;
- De voorgestelde uitzonderingen zijn niet van toepassing als de exploitant nalatig is geweest, al kunnen de lidstaten in hun nationale wetgevingen de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsbepalingen wijzigen om deze met hun eigen regelgeving in overeenstemming te brengen;
- De voorgestelde richtlijn heeft geen terugwerkende kracht, en een aansprakelijkheidsprocedure moet binnen een bepaalde periode nadat de milieuschade is aangericht worden aangespannen;

⁽¹⁾ Richtlijn 85/74/EEG, gewijzigd naar 99/34/EG (PB L 141 van 4.6.1999).

⁽²⁾ CES 358/2000 (PB C 125 van 27.5.2000) en CES 694/2002, goedgekeurd op 30.5.2002.

⁽³⁾ Richtlijn 2000/60/EG — PB L 327 van 22.12.2000.

— In de evaluatie van de economische effecten komen de onderdelen van het voorstel aan de orde die op efficiëntie betrekking hebben: de kosten en baten, de spreiding van de kosten over de verschillende marktdeelnemers, het verwachte effect op het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, op preventie, op de financiële zekerheid en op de waardebeoordeling van schade aan natuurlijke rijkdommen.

2.3. Een aantal belangrijke gebieden die potentieel schadelijk zijn voor het milieu is grotendeels van onderhavig richtlijnvoorstel uitgesloten, waarvan met name nucleaire schade en schade veroorzaakt door olieverontreiniging en het vervoer van schadelijke stoffen kunnen worden genoemd. De Commissie is van mening dat het bestaan van internationale verdragen, die de burgerrechtelijke aansprakelijkheid op deze gebieden regelen en waarbij de meeste lidstaten partij zijn, opname hiervan in de richtlijn voorlopig overbodig maakt.

2.4. Door de juridische complexiteit van het onderwerp in kwestie en de uitzonderingen op de toepassing van de voorgestelde richtlijn, doet zich een aantal problemen voor. De tekst zou dan ook zo moeten worden aangepast dat deze begrijpelijk is voor iedereen met belangstelling voor de toepassing van de richtlijn.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC stemt in met de voorgestelde regeling van de milieuaansprakelijkheid, die een objectief karakter draagt en bedoeld is om milieuschade te voorkomen of te herstellen, waarbij het beginsel dat de vervuiler betaalt wordt toegepast. Aangezien tal van milieurichtlijnen door de lidstaten echter niet worden nageleefd, wil het EESC hier aanknopen bij de opmerkingen die het in een aantal eerdere adviezen heeft gedaan om de richtlijn te verbeteren, vooral met betrekking tot aspecten waarover milieuorganisaties en het bedrijfsleven het onderling niet eens zijn, zoals het toepassingsgebied en de verantwoordelijkheid van zowel openbare als particuliere exploitanten.

3.2. De voorgestelde richtlijn is alleen van toepassing op de schade die wordt aangericht door overtreding van de in bijlage I opgesomde milieuwetgeving⁽¹⁾. Wat schade aan de biodiversiteit betreft is de richtlijn echter alleen van toepassing als deze schade zich voordoet in gebieden die deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk of vallen onder de habitat- en de vogelrichtlijn, hetgeen extra problemen kan opleveren. Het is namelijk niet gezegd dat dit netwerk heden ten dage alle gebieden omvat die voor de hele EU van belang zijn (het door dit voorstel bestreken oppervlakte bedraagt minder dan 20 % van het grondgebied en de kustgebieden van de EU). De Commissie zou er bij alle lidstaten op moeten aandringen dat zij zich aan hun in Richtlijn 92/43/EEG⁽²⁾ geregelde verplichtingen houden.

(1) Het gaat hierbij om 18 richtlijnen, die stuk voor stuk betrekking hebben op schade aan wateren of aan de bodem en op het ingeperkt gebruik of de doelbewuste introductie in het milieu van GGO's.

(2) PB L 176 van 20.7.1993.

3.2.1. Het EESC wijst erop dat de voorschriften inzake milieuaansprakelijkheid nog al eens niet worden toegepast als gevolg van internationale verdragen. Bij tal van recente milieurampen in de EU zijn deze verdragen inefficiënt gebleken. Bovendien hebben zij vaak een sectorspecifiek karakter⁽³⁾ of zijn zij nog niet in werking getreden of geratificeerd door de meeste lidstaten.

3.2.2. Daar waar de internationale verdragen tekortschieten om milieuschade in de EU te regelen zou de Commissie moeten overwegen deze aan te vullen met een communautair initiatief, dat in het onderhavige richtlijnvoorstel zou moeten worden verwerkt.

3.3. Van groot belang zijn de in artikel 2 gedefinieerde begrippen. Hoe duidelijker deze definities, des te geringer de discretionaire ruimte van de lidstaten bij de omzetting van de richtlijn, waardoor eventuele twijfels worden voorkomen. Wat dit betreft doet de Commissie er goed aan een aantal definities uit te breiden en te verduidelijken.

3.3.1. Biodiversiteit, zoals gedefinieerd in de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG over natuurlijke habitats en vogels is nogal een beperkt begrip. De meeste geraadpleegde organisaties stellen dan ook voor om het begrip uit te breiden tot niet-beschermde gebieden wanneer er sprake is van ernstige milieuschade of wanneer deze schade gevolgen zou kunnen hebben voor de gezondheid van de inwoners van deze gebieden⁽⁴⁾.

(3) Er is één sectoraal instrument dat ondertekend is, maar nog niet in werking is getreden, namelijk het Protocol van Bazel inzake aansprakelijkheid en compensatie voor schade ten gevolge van grensoverschrijdende bewegingen van gevaarlijk afval en de verwijdering daarvan (1999). Er zijn verscheidene lopende of geplande initiatieven: een potentieel gemeenschappelijke-aansprakelijkheidsinstrument in het kader van de Overeenkomst van Helsinki over de grensoverschrijdende weerslag van industriële ongevallen (TEIA-overeenkomst, 1992) en het Verdrag van Helsinki inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (1992) en één of meer (op middellange termijn) overwogen instrumenten in het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit en het Protocol van Cartagena inzake de veiligheid van biotechnologie. Voor de volledigheid kan ook worden verwezen naar de enige bestaande horizontale internationale milieuaansprakelijkheidsregeling, namelijk het Verdrag van Lugano inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van milieugevaarlijke activiteiten (1993). Dit verdrag is evenwel nog niet in werking getreden en het is niet waarschijnlijk dat de Gemeenschap er in de nabije toekomst tot zal toetreden.

(4) Tijdens de Top van Barcelona van 15 en 16.3.2002 presenteerde de Raad Milieu op 4 maart 2000 de strategie voor duurzame ontwikkeling. In de toekomstige richtsnoeren, par. 38, staat dat vooruitgang moet worden geboekt door middel van de „volledige integratie van de overwegingen inzake bescherming en behoud van de biodiversiteit in alle betrokken sectoren en activiteiten” en „de benutting van de technische en financiële instrumenten die nodig zijn voor de volledige uitvoering (van het netwerk Natura 2000) en voor de bescherming, buiten de Natura 2000-gebieden, van soorten die beschermd zijn door de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn”.

3.3.1.1. In de definitie van biodiversiteit moet rekening worden gehouden met de gevolgen van GGO's op korte en op lange termijn.

3.3.2. Gekwalificeerde partij: personen of partijen die gezien hun interesse in het milieu worden betrokken bij de toepassing van de regels inzake milieuaansprakelijkheid. Volgens het EESC blijft de erkenning van deze partijen zo in twee opzichten beperkt:

- de lidstaten leggen in hun wetgeving de criteria voor deze erkenning vast;
- alleen milieugroeperingen worden erkend.

3.3.2.1. Niet alleen zullen organisaties in uit milieu-oogpunt achterlopende landen de dupe worden van cultuurverschillen, ook andere organisaties die zich voor de bescherming van het milieu verdienstelijk kunnen maken worden uitgesloten omdat dit niet hun belangrijkste doelstelling is. Dit geldt bijvoorbeeld voor vakbonden en werkgeversorganisaties, voor wie een belangrijke rol is weggelegd bij het voorkomen van milieuschade.

3.3.3. Milieuschade: hiervan worden drie categorieën onderscheiden:

- schade aan de biodiversiteit;
- schade aan wateren;
- bodemschade.

3.3.3.1. Richtlijn 2000/60 bevat een duidelijke definitie van schade aan wateren. Schade aan de biodiversiteit en bodemschade worden echter nergens duidelijk omschreven⁽¹⁾. Een preciezere definitie van deze soorten schade is dan ook wenselijk.

3.4. Eén van de belangrijkste doelstellingen van het voorstel is de preventie van milieuschade, waarbij voor de bevoegde autoriteiten een belangrijke rol is weggelegd. Het probleem dat hierbij speelt, en waar het EESC al in diverse adviezen op heeft gewezen, zijn de ingewikkelde bestuurlijke structuren in het merendeel van de lidstaten. De milieubevoegdheden zijn versnipperd over diverse, soms zeer gedecentraliseerde overheden, wat op zijn minst voor verwarring zorgt wanneer preventiemaatregelen geboden zijn.

3.4.1. Om de preventiedoelstelling werkelijk te kunnen verwezenlijken is het volgende nodig:

- ten eerste dienen de lidstaten de bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen duidelijk af te bakenen om overlappingsen te voorkomen;

- om bestuurlijk ingrijpen mogelijk te maken moet de procedure worden vastgesteld waarmee de bevoegde autoriteiten de kosten van eventuele door hen getroffen preventiemaatregelen vergoed krijgen. Anders wordt de milieuaansprakelijkheid namelijk afgewenteld op de bevolking in plaats van dat de vervuiler betaalt;
- ten derde dient geregeld te worden dat de bevoegde autoriteiten de kosten van de door hen genomen preventie- en herstelmaatregelen vergoed krijgen. In het belangrijke artikel 7 zou de nadruk daarom meer moeten komen te liggen op het orgaan dat de betaling van deze kosten dient af te dwingen (art. 13).

3.5. De Commissie stelt voor om voor de toerekening van de kosten in door meer partijen veroorzaakte schadegevallen een tweeledig systeem — namelijk hoofdelijke aansprakelijkheid of gequoteerde aansprakelijkheid — te hanteren. Hoewel dit systeem bedoeld is om gemakkelijk in de wetgeving van de lidstaten te kunnen worden opgenomen, is het moeilijk vast te stellen welk aandeel van een bepaald geval van milieuschade door één van de verantwoordelijke exploitanten is veroorzaakt. In de praktijk maakt dit de toepassing van het systeem in kwestie er niet gemakkelijker op.

3.5.1. In gevallen waarin de schade door verschillende exploitanten wordt veroorzaakt vergemakkelijkt hoofdelijke aansprakelijkheid de rechtsvordering, omdat het niet nodig is de aansprakelijkheid van iedere afzonderlijke exploitant vast te stellen. Gequoteerde aansprakelijkheid daarentegen vereist dat van iedere exploitant het aandeel in de schade wordt vastgesteld. Het EESC is in principe voor de toepassing van hoofdelijke aansprakelijkheid, omdat deze de rechtsgang vergemakkelijkt. De lidstaten moeten echter de mogelijkheid blijven houden om afhankelijk van de omstandigheden één van beide systemen te kiezen.

3.6. Welke overheid als de bevoegde instantie moet worden aangeduid komt uit het richtlijnvoorstel niet duidelijk naar voren. Als gevolg van hun territoriale bestuursindeling kunnen in de lidstaten weliswaar diverse organen over de nodige bevoegdheden beschikken, om een procedure inzake burgerlijke aansprakelijkheid aan te spannen is geen specialisatie op het gebied van milieuzaken nodig.

3.7. Met het voorstel om de lidstaten voor financiële zekerheid te laten zorgen en zo de regels beter toepasbaar te maken, komt de Commissie tegemoet aan één van de wensen die het EESC in zijn advies over het Witboek heeft geuit. De voorgestelde richtlijn zou er echter minder effectief op worden als, zoals uit artikel 16 valt op te maken, een dergelijke verzekering niet verplicht wordt gesteld voor exploitanten die activiteiten uitvoeren die vallen onder de in bijlage I opgesomde richtlijnen.

4. Wijzigingsvoorstellen

4.1. Aangezien de voorgestelde richtlijn als een minimumnorm moet fungeren, dient de Commissie erop toe te zien dat deze duidelijker en preciezer is dan andere wettelijke bepalingen. De richtlijn is namelijk niet alleen bedoeld om ervoor te zorgen dat de in bijlage I opgesomde milieunormen

⁽¹⁾ Mededeling 16.4.2002, COM(2002) 179 def. „Naar een thematische strategie inzake bodembescherming”.

worden nageleefd, maar ook om milieuschade in de EU te voorkomen en te herstellen. Voor een uniforme toepassing dienen de definities in artikel 2 te worden herzien.

4.2. Het herstel van milieuschade is een belangrijk nieuw aspect van het richtlijnvoorstel. De huidige normen voorzien alleen in administratieve sancties in de vorm van boetes. De herstellkosten komen voor rekening van de verantwoordelijke exploitant, al kan de bevoegde autoriteit deze op zich nemen als deze exploitant moeilijk te lokaliseren is. Dit levert wel problemen op met betrekking tot de volgende aspecten:

4.2.1. De in bijlage II uiteengezette herstelprocedure, die de bevoegde instantie namelijk de keuze geeft uit verschillende herstelopties. Volgens het EESC zou het geen goede zaak zijn als in dit verband slechts één criterium, met name het criterium „zo gering mogelijke kosten”, wordt gehanteerd. Er moet altijd voor worden gezorgd dat de te nemen herstelmaatregelen de natuur in de oorspronkelijke staat terugbrengen.

4.2.2. Wanneer de bevoegde autoriteit een aansprakelijkheidsprocedure aanspant, dient het verhalen van de herstellkosten op de verantwoordelijke exploitant voorop te staan. Anders moet de bevolking namelijk voor deze kosten opdraaien.

4.2.2.1. Indien er echter sprake is van de in artikel 9, lid 3b), omschreven verzachtende omstandigheid, zouden de herstellkosten gedeeld kunnen worden door de bevoegde instantie en de exploitant, als deze nalatig is geweest.

4.3. De lidstaten mogen de bevoegde instantie aanwijzen. Dit zou ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de harmonisering. Daarom is het EESC van mening dat:

- de lidstaten in dezen bevoegd zijn, in overeenstemming met hun regelgeving ter zake;
- als er verschillende bestuursniveaus zijn, er duidelijkheid dient te bestaan over de vraag wie waarvoor bevoegd is om overlappingsen of competentiestrijd te voorkomen;

- rechtszaken op het gebied van burgerlijke aansprakelijkheid worden niet in alle lidstaten behandeld door de civiele rechter; er bestaan mogelijkheden van administratief beroep bij de bevoegde autoriteiten, waarmee de kwestie als administratief geschil wordt afgewikkeld, wat meestal een lange en ingewikkelde procedure is. Aangezien de EU al ervaring heeft met civiele aansprakelijkheidsprocedures voor gebrekkige producten, zou de civiele rechter volgens het EESC het beste kunnen worden aangewezen als de bevoegde instantie voor milieuprocedures.

4.4. Als een bepaalde vorm van financiële zekerheid niet verplicht wordt gesteld, is het mogelijk dat herstel van eventuele milieuschade uitblijft doordat de exploitant insolvent is. De Commissie zou de concretisering van de schade moeten vergemakkelijken, zodat de verzekeraars de nodige verzekeringspolissen afsluiten. Desalniettemin zouden nationale of regionale fondsen kunnen worden opgericht die gefinancierd worden met de opbrengst van de economische sancties voor de niet-naleving van de in bijlage I opgesomde richtlijnen. Op deze manier zouden de sancties het herstel van de milieuschade ten goede komen.

4.5. Daar de voorgestelde richtlijn geen terugwerkende kracht krijgt, zou het herstel van in het verleden veroorzaakte milieuschade moeilijkheden kunnen opleveren. In dit verband is artikel 19, lid 2, van belang, waarin staat dat de exploitant dient te bewijzen dat hij de milieuschade vóór de inwerkingtreding van de richtlijn heeft veroorzaakt, zodat deze niet onder de richtlijn valt.

4.6. Ten slotte zijn de in artikel 20 en bijlage III genoemde door de lidstaten in te dienen verslagen van groot belang. Over vijf jaar kan worden nagegaan:

- hoe de richtlijn in de praktijk is toegepast;
- of de bepalingen gewijzigd dienen te worden (waardoor de huidige inhoud van het richtlijnvoorstel dus een tijdelijk karakter zou krijgen);
- of bijlage I in het licht van de toepassing van de richtlijn gewijzigd moet worden.

Brussel, 18 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

BIJLAGE

bij het Advies van het Economisch en Sociaal Comité

Het volgende tijdens de discussie verworpen wijzigingsvoorstel heeft meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen gekregen:

Paragraaf 3.3.1

Als volgt wijzigen:

„Biodiversiteit, zoals gedefinieerd in de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG over natuurlijke habitats en vogels, is nogal een beperkt-nieuw begrip. ~~De meeste geraadpleegde organisaties stellen dan ook voor om~~Voordat het begrip uit te breiden wordt uitgebreid tot niet-beschermde gebieden, ~~wanneer er sprake is van ernstige milieuschade of wanneer deze schade gevolgen zou kunnen hebben voor de gezondheid van de inwoners van deze gebieden zou dan ook eerst ervaring moeten worden opgedaan met de toepassing van de voorgestelde richtlijn.~~”

Stemuitslag

Stemmen vóór: 19, stemmen tegen: 37, onthoudingen: 0.

De tekst van de volgende paragraaf is tijdens de zitting verworpen, al werd er meer dan een kwart van de stemmen voor uitgebracht:

Paragraaf 4.2

Schrappen.

„(Kernenergie valt anders dan olie en duurzame energie buiten het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn en krijgt op deze manier een voorkeursbehandeling. Bestaande verdragen voor deze sector hebben geen betrekking op milieuschade, en in andere gevallen worden buitengewoon geringe bedragen ter vergoeding van de schade uitgekeerd die de werkelijke kosten niet dekken. Om deze reden zou artikel 3.4, waarin deze uitzondering voor kernenergie wordt gemaakt, geschrapt moeten worden.)”

Stemuitslag

Stemmen vóór: 29, stemmen tegen: 27, onthoudingen: 4.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Witboek — Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”

(COM(2001) 370 def.)

(2002/C 241/32)

Op 14 september 2001 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het „Witboek — Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer García Alonso.

Tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting (vergadering van 18 juli 2002) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 53 stemmen vóór en 2 stemmen tegen is goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Het EESC heeft met belangstelling kennis genomen van het Witboek over vervoer, waarin de Commissie naar oplossingen zoekt voor de problemen die de vervoerssector in het komende decennium te wachten staan en ingaat op de wisselwerking tussen vervoers- en andere EU-beleidsmaatregelen, met name op het gebied van de interne markt en het milieu. Bovendien vormt het Witboek een referentiekader dat rekening houdt met de verwachte uitbreiding van de EU.

1.2. Het EESC is het met veel van de standpunten en suggesties in het Witboek eens. Korthedshalve zal het daarom alleen ingaan op die punten waar het anders tegenaan kijkt dan de Commissie. Met deze punten wil het Comité de discussie verrijken en in goed overleg tot optimale oplossingen proberen te komen.

1.3. Het advies heeft de volgende opzet: eerst komt een aantal algemene aspecten aan de orde waaraan het EESC een constructieve bijdrage wil leveren, en daarna volgen nieuwe suggesties, waarbij de indeling van het Witboek wordt aangehouden.

1.4. Het grootste probleem van het Witboek, waarop ook de meeste suggesties betrekking hebben, is dat de Commissie bij het analyseren van de problemen en het zoeken naar oplossingen op o.m. territoriaal, economisch, sociaal, milieu- en cultureel gebied steeds te veel hetzelfde stramien volgt. Het Europa van de 15 — en zeker het toekomstige Europa van de 27 — is geen monolithisch blok; de omstandigheden verschillen van land tot land en vereisen dus ook zoveel mogelijk een verschillende aanpak.

1.5. Hoewel de Commissie erkent dat er in de EU sprake is van grote regionale verschillen, gaat zij er in de aanpak die zij volgt en in de maatregelen die zij voorstelt aan voorbij dat bijvoorbeeld de geografische, orografische, territoriale, economische en demografische omstandigheden niet overal hetzelfde zijn en dat dus moet worden getracht het vervoersbeleid aan te passen aan de specifieke kenmerken van elk land en elke regio. De problemen van landen in het hart van Europa verschillen hemelsbreed van die van perifere en eilandregio's. Een uniforme aanpak op vervoersgebied waarbij te veel wordt gezocht naar uniforme oplossingen kan dan ook een zekere discriminatie tot gevolg hebben en alle landen schade berokkenen.

1.6. De eerste — kritische — opmerking van het EESC geldt de sterke koerswijziging van dit Witboek ten opzichte van het vorige Witboek uit 1992, waarin met het oog op de voltooiing van de interne markt een krachtig pleidooi werd gehouden voor de liberalisering van de sector. Hoewel zowel nationale als communautaire overheden inderdaad over voldoende bevoegdheden beschikken om de markt in het belang van exploitanten en consumenten te kunnen reguleren en toezicht te kunnen uitoefenen op de marktwerking en op de naleving van de mededingingsregels, mogen de voorgestelde maatregelen om een nieuw evenwicht tussen de verschillende vervoerswijzen tot stand te brengen niet leiden tot verstoorde concurrentieverhoudingen. Het beginsel van „gereguleerde concurrentie” zou volgens het EESC echter inderdaad wel toegepast mogen worden op de diensten van algemeen economisch belang — zoals de verschillende vormen van openbaar vervoer —, die volgens artikel 16 van het Unie-Verdrag een belangrijke plaats innemen in onze gemeenschappelijke waarden en een essentiële rol vervullen bij het bevorderen van de sociale en territoriale samenhang.

1.7. Deze aanpak lijdt aan innerlijke inconsistentie: aan de ene kant moet er een dirigistisch en uniform beleid worden

gevoerd waarbij bepaalde vervoerswijzen met behulp van economische en fiscale maatregelen een voorkeursbehandeling krijgen, terwijl aan de andere kant een lans wordt gebroken voor liberaliserings- en concurrentiemaatregelen in elke sector afzonderlijk. De concurrentie tussen de verschillende vervoerswijzen wordt dus „gestuurd”, maar tegelijkertijd wordt er op volledige concurrentie binnen elke vervoerssector afzonderlijk aangedrongen. Echter: aan bepaalde criteria, zoals milieubescherming of kwaliteit en veiligheid van de dienstverlening, dient over de hele linie te worden voldaan.

1.8. Ten tweede hecht het EESC groot belang aan het recht van iedereen om zich te verplaatsen en wijst het op het strategische belang van het goederenvervoer voor de ontwikkeling van landen en voor de bevoorrading van afgelegen regio's, berg- of eilandregio's of ultraperifere gebieden met een geringer economisch potentieel. Bij haar streven om ook voor het vervoer een duurzame strategie te volgen, moet de Commissie daarom koste wat kost zien te voorkomen dat de economische mogelijkheden en het potentieel voor harmonische ontwikkeling van deze regio's of gebieden in het gedrang raken. Om het evenwicht tussen vervoersmodaliteiten te verbeteren doet zij er daarom goed aan de vraag naar veiligere, milieuvriendelijkere en tot dusverre te weinig gebruikte vervoerswijzen te stimuleren.

1.9. Ten derde besteedt de Commissie, wat de mobiliteit van de burger betreft, te weinig aandacht aan de rol van het openbaar vervoer in verhouding tot het gebruik van de eigen auto, waardoor de vraag méér in de richting van het openbaar vervoer zou gaan. Ook ontbreekt een duidelijk beleidsvoorstel om ervoor te zorgen dat men zich bij de keuze van een bepaalde vervoerswijze laat leiden door de af te leggen afstand. Daarom verdient het aanbeveling om alternatieven voor het particuliere wegvervoer te ontwikkelen in plaats van dit vervoer, en al helemaal niet de bus als openbaar vervoermiddel, te „bestrafen”.

1.10. Ten vierde begaat de Commissie een veelgemaakte fout: zij suggereert dat vervoer alleen negatieve externe effecten heeft en gaat voorbij aan de voordelen ervan. Vervoer draagt echter niet alleen bij aan de economische en sociale ontwikkeling van een land en staat niet alleen borg voor een efficiënte werking van de markt, de vervoersinfrastructuur verhoogt bovendien de productiviteit van de particuliere sector, het concurrentievermogen van de dienstensector en de mobiliteit van de burger (en dus het toerisme uit binnen- en buitenland), wat de samenhang en de werkgelegenheid ten goede komt.

1.11. Ten slotte doet de Commissie een aantal economische voorstellen die goed voor het milieu zouden zijn, waarbij zij er grotendeels aan voorbijgaat dat de milieueffecten van de

diverse vervoerswijzen dankzij de technologische ontwikkeling en de toepassing van strengere emissienormen steeds geringer worden. De Commissie zou in de beleidsdoelstellingen voor vervoer en in de actieprogramma's op vervoersgebied ook expliciet aandacht moeten schenken aan de verbetering van het energierendement en van de doelmatigheid van het vervoer. Voorts zou de Commissie bij de mogelijke concrete maatregelen die moeten worden voorgesteld of goedgekeurd, moeten denken aan een geleidelijke toename van het aantal efficiëntere zware voertuigen die minder brandstof verbruiken en het milieu minder belasten, aan het gebruik van alternatieve brandstoffen (zoals biobrandstoffen) etc. Volgens het Comité hebben deze maatregelen meer positieve effecten op het milieu dan veel maatregelen voor willekeurige verschuivingen tussen vervoerswijzen.

2. Een beter evenwicht tussen de vervoerswijzen

2.1. De congestieverschijnselen, waar een groot gedeelte van het Witboek over gaat, doen zich voor op een uiterst klein, zij het zeer dichtbevolkt (een van de oorzaken van het probleem) gedeelte van het EU-grondgebied, of in gebieden met speciale milieukeukenmerken (de Alpen en de Pyreneeën). Zoals gezegd zou er in plaats van een algemeen, uniform vervoersbeleid voor het hele EU-grondgebied een apart beleid voor elk van deze gebieden afzonderlijk moeten worden ontworpen.

2.2. De Commissie gaat deels voorbij aan de verschillen tussen de lidstaten en doet algemene voorstellen die zeer nadelig uitvallen voor de perifere landen met hun „afgelegen gebieden”, die de „periferie van de periferie” vormen. In het Witboek staat geen enkel voorstel om deze gebieden beter te integreren in de EU en hun concurrentievermogen te vergroten. Er zou daarom moeten worden nagegaan met welke economische maatregelen dit wél bereikt kan worden.

2.3. Verder wordt de invloed van de drie belangrijke verkeerscategorieën als veroorzakers van congestie — particulier reizigersvervoer, openbaar vervoer en goederenvervoer — niet goed in kaart gebracht. Bovendien is de relatieve invloed van deze factoren niet overal hetzelfde (in de buurt van bevolkingscentra speelt het reizigersvervoer bijvoorbeeld een belangrijker rol) en zijn er ook verschillen wat de intensiteit van het vervoer gespreid over de dag en per seizoen betreft. Een en ander maakt het tot op zekere hoogte mogelijk om het gebruik van de bestaande infrastructuur beter te spreiden, zowel in de tijd als in de ruimte. Hierop wordt in het Witboek alleen ingegaan in de passages over het heffen van tol op het gebruik van de infrastructuur.

2.4. Verder zet de Commissie bij haar streven naar een nieuw evenwicht tussen vervoerswijzen zwaar in op het goederenvervoer per spoor, terwijl er nog altijd geen goede oplossingen zijn voor de praktische problemen die het multimodale vervoer met zich meebrengt — waarover het EESC zich reeds heeft uitgesproken ⁽¹⁾ — en die er de oorzaak van zijn dat de alternatieven voor het wegvervoer, dat qua kosten en vooral qua flexibiliteit een goede concurrentiepositie heeft, nog steeds weinig gewicht in de schaal leggen.

2.5. Ten onrechte ligt het goederenvervoer over de weg keer op keer onder vuur („dergelijke overtredingen worden steeds vaker geconstateerd”, „moeilijke financiële omstandigheden van talrijke transportondernemingen”, „heeft het wegtransport de neiging prijzen te verlagen ten koste van andere vervoersmodaliteiten”), wat het er niet gemakkelijker op maakt om voor de middellange termijn een haalbare oplossing te vinden. Er zou juist waardering moeten zijn voor de inspanningen van de afgelopen jaren en voor de vooruitgang op het gebied van (beroeps)opleiding, verbetering van beheers-technieken, integratie van nieuwe informatietechnologieën, etc. Ook moet de nadruk worden gelegd op de noodzaak maatregelen te blijven nemen om de genoemde situaties te voorkomen.

2.6. In haar Mededeling over het tweede spoorwegpakket „Naar een geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte” gaat de Commissie na waarom het spoor geen antwoord heeft weten te vinden op het almaar slinkende volume van het vrachtvervoer per spoor. Het Comité bestudeert momenteel het tweede spoorwegpakket en zal binnenkort met een advies over de Commissievoorstellen komen. Het EESC staat niettemin achter alle pogingen om het nationale en internationale reizigers- en goederenvervoer per spoor te verbeteren, bijvoorbeeld door meer concurrentie mogelijk te maken tussen de verschillende exploitanten of door de vele barrières van technische en reglementaire aard te slechten zonder dat dit leidt tot verslechtering van de bestaande sociale voorwaarden.

2.7. Zoals het EESC in een onlangs uitgebracht advies ⁽²⁾ uiteenzet, moet het goederenvervoer via de kust- en binnenwateren hoognodig worden bevorderd door in de betrokken infrastructuur te investeren en zowel de rationaliteit als het concurrentievermogen van deze sectoren te bevorderen. Het Comité is het dan ook met de Commissie eens dat deze vervoerswijzen betrouwbaarder, efficiënter en toegankelijker moeten worden, en steunt de voorgestelde maatregelen om dit te realiseren. Tevens moet erop worden gewezen dat de EU-vloot cruciaal is voor een gegarandeerde voorziening van energie en grondstoffen, en voor reddingsacties op zee. Hoewel

de Commissie in het voorbijgaan wel wijst op het strategische belang van het zeevervoer en zowel de voordelen hiervan als de implicaties van vervuiling door schepen onderkent, stelt zij geen maatregelen voor die met dit belang in overeenstemming zijn en doet zij geen concrete voorstellen om het evenwicht te verleggen van het vervoer over land naar het vervoer over zee.

2.8. Wat het vervoer via kustwateren betreft, steunt het EESC het voorstel om de „snelwegen op zee” — een concurrerend alternatief voor het goederenvervoer over land — te helpen ontwikkelen en op te nemen in het trans-Europese vervoersnetwerk. Verder kan het EESC zich vinden in het voorstel om regels uit te werken voor de veiligheid van passagiers van cruiseschepen in Europa, zodat aanslagen kunnen worden voorkomen. In de luchtvaart wordt hetzelfde gedaan.

2.9. In het komende decennium moet de know-how in de EU op peil blijven. Het EESC verwijst in dit verband naar de voorstellen die het heeft gedaan in zijn advies over de mededeling van de Commissie over de opleiding en rekrutering van zeevarenden ⁽³⁾.

2.10. Het luchtvervoer moet een hoogwaardige vervoerswijze zijn, vooral voor lange afstanden, met goede aansluitingen op hogesnelheidstreinen of overige vormen van openbaar vervoer. Het EESC gaat daarom akkoord met het grootste gedeelte van de voorstellen in het Witboek die betrekking hebben op het luchtvervoer, en die onder meer bedoeld zijn om het beheer van de beschikbare middelen (luchthavens, luchtruim) te verbeteren en tegelijkertijd het milieu zoveel mogelijk te ontzien (vooral wat emissies en lawaai betreft). De ontwikkeling van de luchtvaart moet worden overgelaten aan de markt, al dienen de huidige regels voor diensten van algemeen belang (vooral op eilanden of in afgelegen regio's) te worden gehandhaafd. Om de naar het zich laat aanzien sterke toename van het luchtvervoer te kunnen opvangen, moet er dan ook snel verbetering komen in het gebruik van het luchtruim en de capaciteit van de luchthavens. Daarnaast moet de Commissie er bij de lidstaten op aandringen dat zij als onderdeel van hun ruimtelijke ordeningsbeleid de inrichting van luchthaventerreinen respecteren ⁽⁴⁾.

2.11. Wat multimodaliteit betreft, staat het EESC ten slotte achter de in het Marco Polo-programma opgenomen initiatieven, gaat het ermee akkoord dat investeringen in multimodaliteit deel dienen uit te maken van het bredere kader van de trans-Europese vervoersnetwerken, en stemt het in met het voorstel om de activiteiten van planners in EU-verband te reguleren, zodat hun rol versterkt wordt.

⁽¹⁾ PB C 95 van 30.3.1998, blz. 21.

⁽²⁾ PB C 40 van 15.2.1999, blz. 3.

⁽³⁾ COM(2001) 188 def.

⁽⁴⁾ PB C 125 van 27.5.2002.

3. Opheffen van knelpunten

3.1. De trans-Europese vervoersnetwerken vormen zonder meer een uitstekend initiatief, al zijn de ambitieuze doelstellingen ervan nog lang niet verwezenlijkt. Dit komt doordat de doelstellingen een langetermijnkarakter hebben, nationale, regionale en zelfs lokale overheden uit verschillende landen overeenstemming moeten zien te bereiken en — met name — de budgettaire armslag beperkt is door de sterk geslonken overheidsuitgaven (de overheden moeten zich houden aan de convergentiecriteria van het Verdrag van Maastricht). Bovendien krijgt het bedrijfsleven vaak te weinig kans om actief aan de totstandbrenging van de trans-Europese vervoersnetwerken mee te werken.

3.2. Bij elk initiatief om vaart te zetten achter de aanleg van deze netwerken moeten daarom, zoals de Commissie voorstelt in het Witboek, deze fundamentele problemen worden aangepakt. Het EESC stemt enerzijds in met het plan van de Commissie, maar is anderzijds van mening dat het voorstel om grensoverschrijdende spoorwegprojecten die door natuurlijke barrières heen leiden voor maximaal 20 % uit communautaire middelen te financieren, voldoende is. Het Comité vindt dat ook de andere vervoerswijzen moeten kunnen profiteren van deze extra investeringen en dat kruisfinanciering voor dergelijke projecten alleen moet worden toegekend in concrete gevallen zoals vermeld in paragraaf 3.4.

3.3. De verbindingen door de Alpen en de Pyreneeën moeten worden uitgebreid, maar op een geheel milieuvriendelijke manier. Tegelijkertijd dient meer gebruik te worden gemaakt van het door het goederenvervoer over zee geboden alternatief en moet de veiligheid van tunnels worden verbeterd. Het EESC wacht vol belangstelling op het voorstel over de veiligheid in tunnels dat de Commissie van plan is te publiceren. Het voorstel van de Commissie om de doorstroming door de Pyreneeën door middel van een nieuwe spoorwegverbinding te verbeteren, is volgens het EESC niet voldoende. Het zal lange tijd duren voordat een dergelijke verbinding zal zijn ontworpen, maatschappelijk aanvaard en gerealiseerd, en daarom moeten er tegelijkertijd nieuwe wegen worden aangelegd die op de middellange termijn de grote toename van het verkeer tussen Noord-Afrika, het Iberisch schiereiland en de rest van Europa, alsook tussen Italië, Griekenland en de rest van Europa kunnen opvangen.

3.4. Het EESC plaatst serieuze kanttekeningen bij de kruisfinanciering die in dit hoofdstuk van het Witboek aan de orde komt en die in het volgende hoofdstuk uitvoeriger wordt behandeld. Het is in het algemeen tegen alle soorten kruissubsidies en kan er alleen mee instemmen als het gaat om projecten die gezien hun omvang uitzonderlijk zijn — zoals de verbinding door de Alpen of soortgelijke knelpunten in hoofdverkeersverbindingen — en de goedkeuring hebben van de direct betrokken landen.

3.5. Voorts acht het EESC het noodzakelijk om nieuwe en innovatieve vormen van communautaire financiering en steun in te voeren waarmee het trans-Europese vervoersnet sneller kan worden voltooid, echter zonder nieuwe heffingen of accijnzen voor het wegvervoer in te voeren die de concurrentieverhoudingen tussen de diverse vervoerswijzen zouden kunnen verstoren. Er zou een Fonds voor de vervoersinfrastructuur kunnen worden ingesteld dat wordt gefinancierd uit bijdragen in de vorm van een gering percentage van het BNP van alle lidstaten of uit de jaarlijkse groei van het BNP (een deel daarvan zal afkomstig zijn uit deze investering in de verbetering van de vervoersinfrastructuur). Dit Fonds zou geleidelijk aan voor de medefinanciering van projecten op het grondgebied van elke lidstaat kunnen worden gebruikt of dienst kunnen doen als garantie- of stimuleringsfonds waarmee particuliere investeerders kunnen worden aangetrokken en Public Private Partnerships (PPP) tot ontwikkeling kunnen worden gebracht.

4. De reiziger centraal in het vervoersbeleid

4.1. Het verbaast het EESC dat de onderwerpen „veiligheid op de weg” en „doorberekening van externe kosten aan de gebruiker” in dit hoofdstuk worden behandeld, aangezien dit heel verschillende onderwerpen zijn die geen verband houden met de titel van het hoofdstuk.

4.2. Het EESC kan zich vinden in de meeste voorgestelde maatregelen om de verkeersveiligheid te vergroten, zoals de invoering van één enkel soort waarschuwingsborden, het onder de aandacht brengen van succesvolle methoden om ongelukken te voorkomen en de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Onder verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel is het echter tegen harmonisering van de regelgeving inzake onderwerpen als alcoholpromillages en maximumsnelheden. Het voelt dan ook meer voor de door Raad en Parlement goedgekeurde aanbeveling waarin de nationale overheden de nodige speelruimte wordt gelaten om zelf een besluit te nemen over de wenselijkheid en eventueel het tijdschema van zo'n harmonisering.

4.3. Er moet echter wel worden toegewerkt naar de harmonisering van de soorten sancties op het gebied van bijvoorbeeld maximumsnelheden en rijverboden. De Commissie zou er wat dit betreft goed aan doen om een aantal strafbare feiten te omschrijven, die de lidstaten dan door middel van een doeltreffend ontmoedigingsbeleid kunnen proberen te voorkomen.

4.4. De veiligheid van voetgangers en met name fietsers krijgt te weinig aandacht in het Witboek. De Commissie zou er juist op moeten aandringen dat er in een groot aantal lidstaten meer speciale voet- en fietspaden worden aangelegd als alternatief voor het gemotoriseerde stads- en streekvervoer.

4.5. Het Comité verwelkomt de recente Mededeling van de Commissie „Naar een geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte”⁽¹⁾, die vooral tot doel heeft de hervorming van de spoorwegsector voort te zetten en waarin wordt gepleit voor een gemeenschappelijke benadering van de veiligheid van het spoor en voor oprichting van een Europees Spoorwegbureau, dat onder meer tot taak moet hebben gemeenschappelijke oplossingen te vinden op het gebied van veiligheid.

4.6. Het EESC is het volledig eens met de aanpak die de Commissie voorstelt met betrekking tot de rechten van de gebruiker (informatie, klachtenprocedures, schadeloosstellingen, enz.) die nu al in de luchtvaart gelden, en vindt bovendien dat deze ook moeten worden uitgebreid tot en toegepast in de andere vervoerssectoren.

4.7. Het EESC is het eens met de uitspraak die de Commissie in verband met „de echte kosten voor de gebruiker” doet, nl. dat „het beleid van de Gemeenschap [...] dus gericht [moet] zijn op geleidelijke vervanging van bestaande belastingen op het vervoerssysteem door doelmatiger instrumenten, om de kosten van infrastructuurvoorzieningen en externe kosten door te berekenen”.

4.8. Het EESC is het ook eens met het voorstel van de Commissie om het belastingstelsel van forfaitaire bedragen geleidelijk aan te vervangen door een variabel systeem waarbij de hoogte van de heffingen afhangt van criteria als gebruik, ligging in de EU en milieu-effecten. Hierdoor kan de flexibiliteit en de aanpasbaarheid van het Europese vervoersbeleid worden vergroot, iets waarop het Comité in het begin van het advies al heeft aangedrongen.

4.9. Het EESC heeft echter de nodige twijfels over de manier waarop de Commissie dit voorstel uitwerkt, die het potentieel haaks vindt staan op haar streven. De bezwaren van het EESC laten zich als volgt samenvatten:

4.9.1. Nergens in het Witboek wordt er met de vereiste duidelijkheid op gewezen dat de voorgestelde maatregelen fiscaal neutraal dienen te zijn. Vele van de huidige heffingen op vervoer zijn niet ingevoerd om het milieu te beschermen, maar uitsluitend om geld te innen. Het gevaar bestaat dan ook dat de nieuwe heffingen om de externe kosten te internaliseren worden gezien als een „toeslag” op de bestaande accijnzen, die dus een accijnshoogte mogelijk maakt, in plaats van als een „aanvulling” op het stelsel.

4.9.2. Ten tweede moet een EU-systeem van heffingen op het gebruik van infrastructuur –bij de toepassing waarvan de

lidstaten volgens het Witboek wel de nodige armslag hebben — tegelijkertijd in alle vervoerssectoren worden ingevoerd. Het is met name van belang dat de prijs van de vooral door de spoorwegen gebruikte elektriciteit de fiscale en milieukosten die de andere vervoerswijzen moeten dragen, goed weerspiegelt.

4.9.3. Het EESC zet vraagtekens bij het voorstel van de Commissie om personenauto's uit te sluiten van de heffingen op het gebruik van infrastructuurvoorzieningen — waarbij de Commissie stelt dat dit niet valt onder haar bevoegdheden maar onder die van de lokale en nationale overheden — aangezien personenauto's hierdoor worden bevoordeeld. De gestage toename van het particulier autoverkeer is op zowel nationaal als intracommunautair niveau duidelijk van invloed op de verkeerssituatie voor het beroepsvervoer, waardoor de concurrentieverhoudingen worden verstoord. Bovendien is duidelijk dat deze toename externe effecten heeft — ongevalen, files, vervuiling, uitstoot van vervuilende stoffen etc. — aangezien 90 % van de door voertuigen in de EU afgelegde kilometers wordt afgelegd door personenauto's (hoewel personenauto's verantwoordelijk zijn voor veel minder dan 90 % van de uitgestoten vervuilende stoffen).

4.9.4. In afwachting van een aangekondigd Commissievoorstel over dieselolie voor het beroepsgoederenvervoer spreekt het Comité zijn steun uit voor verlaging van de speciale accijnzen op dieselolie als compensatie voor de invoering van de door de Commissie overwogen kilometerheffing, omdat er anders sprake zou zijn van dubbele heffing en van een sterke toename van de belastingdruk voor zware voertuigen. Dit zou negatieve gevolgen hebben voor de vervoerskosten. Anderzijds zal het Commissievoorstel voor harmonisatie van de speciale accijnshoogte voor dieselolie zeer negatief uitwerken voor landen waar de accijnzen onder het EU-gemiddelde liggen.

4.9.5. Het baart het EESC grote zorgen dat de „inkomsten [...] de kosten [...] van infrastructuur te boven gaan”. Ten eerste is het beheer van de infrastructuur vaak in particuliere handen, en het voorgestelde systeem zou erg ingewikkeld zijn en bovendien de fiscale controle op de bedrijfsactiviteiten bemoeilijken. Ten tweede zal het beheer van deze overschotten leiden tot ernstige belangenconflicten tussen de verschillende vervoerswijzen en tussen nationale, regionale en lokale overheden.

4.9.6. Daarom zouden heffingen voor het gebruik van infrastructuur (afgezien van tolgelden die exploitanten van bepaalde infrastructuur mogen innen) moeten worden opgevoerd als een normale post op de begroting van nationale of regionale overheden (al naar gelang het land) en nieuwe

⁽¹⁾ COM(2002) 18 def.

infrastructuur zou ook op volledig transparante wijze uit deze begrotingen moeten worden gefinancierd. Van deze regel zou alleen afgeweken mogen worden in het geval van bijvoorbeeld projecten om de passage door de Alpen of de Pyreneeën te vergemakkelijken of andere projecten waarbij ten minste drie lidstaten zijn betrokken en die voor de hele EU van belang zijn.

4.10. Over de overige voorstellen in dit hoofdstuk van het Witboek is het EESC zeer te spreken. Met name interessant zijn de plannen om de intermodaliteit van reizigers te vergroten en een handvest van de rechten en plichten van de gebruikers van de verschillende vervoerswijzen op te stellen. Het Comité is echter van mening dat er bovendien concrete maatregelen moeten worden voorgesteld voor het verbeteren van de toegang tot en de omstandigheden van het vervoer voor reizigers met een handicap. Het EESC dringt er dan ook bij de Commissie op aan om in het licht van haar voorstellen hiertoe de noodzakelijke maatregelen te nemen en met het oog op het Europees Jaar van de gehandicapten (2003) zelfs een specifieke Mededeling over dit onderwerp op te stellen.

4.11. De opmerking van de Commissie dat het bij het openbaar reizigersvervoer om een vorm van openbare dienstverlening gaat, is van groot belang en sluit aan bij het standpunt dat het Comité herhaaldelijk naar voren heeft gebracht. De Commissie zou deze opmerking daarom verder moeten uitwerken en maatregelen achterwege moeten laten die hiermee in tegenspraak zijn, zoals de publicatie onlangs van het — inmiddels alweer gewijzigde — voorstel voor een verordening over het openbaar reizigersvervoer, waarvan een aantal artikelen in de oorspronkelijke versie de toepassing van dit beginsel moeilijk of zelfs onmogelijk maakte⁽¹⁾. Daarom is het EESC ook voorstander van een flexibelere procedure voor de aanmelding van steun aan in het reizigersvervoer opererende bedrijven onder bepaalde aan openbare dienstverlening verbonden voorwaarden, waarbij bovendien bepaalde economische drempels niet mogen worden overschreden.

4.12. Wat de rationalisatie van het stadsvervoer betreft, moet de strategie in de eerste plaats zijn om goede praktijken te bevorderen en uit te wisselen (met name omdat dit een zaak van lokale overheden is). Daarom zou er een officieel EU-programma moeten komen om deze goede praktijken te ontwikkelen en de Europese bevolking, zonder wier steun en medewerking een en ander niet mogelijk is, hierover te informeren. Verder moeten er plannen worden uitgestippeld en investeringen worden gedaan die de kwaliteit van het vervoer in grote, dichtgeslibde stedelijke gebieden verbeteren; hiervoor zouden de EU-fondsen moeten worden aangesproken.

5. Beheersing van de mondialisering van het vervoer

5.1. Het EESC is verbaasd over de negatieve connotatie van de titel van dit hoofdstuk die het dan ook ongelukkig gekozen vindt, vooral omdat het hoofdstuk zelf lang niet zo'n onheilspellend karakter heeft. Een betere titel was geweest: „De mondialisering van het vervoer sturen en in goede banen leiden”.

5.2. Verder komen de kandidaat-lidstaten volgens het EESC ten onrechte aan de orde in dit hoofdstuk. Zij zouden hierdoor het gevoel kunnen krijgen dat het Witboek, waarvan de tijdshorizon zich ver voorbij hun mogelijke toetredingsdatum uitstrekt, niet op hen betrekking heeft.

5.3. Het EESC heeft zich al herhaalde malen uitgesproken over de vervoersstrategie voor de kandidaat-lidstaten. Deze strategie dient de volgende maatregelen te omvatten:

- de knelpunten aan de grenzen tussen deze landen en de huidige lidstaten moeten worden aangepakt;
- de in maatschappelijk opzicht of uit het oogpunt van de veiligheid van voertuigen oneerlijke concurrentie van het wegvervoer moet worden bestreden;
- mensensmokkelorganisaties dienen te worden bestreden;
- voor hun spoorwegsector moeten concurrentievoorwaarden worden vastgesteld die hen in staat stellen om hun huidige marktaandeel op het gebied van het goederenvervoer te behouden;
- deze landen moeten volledig worden opgenomen in het multimodale vervoersnetwerk van de EU en hun binnenvaart-netwerken moeten verder ontwikkeld worden;
- zodra de kandidaat-lidstaten zijn toegetreden tot de EU dienen zij de EU-wetgeving op het gebied van de veiligheid op zee en havencontroles strikt toe te passen.

5.4. Het internationaal vervoersbeleid maakt volgens het EESC deel uit van het handelsbeleid en in sommige opzichten zelfs van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB). Daarom zou de Commissie wat dit betreft gebruik moeten maken van de bevoegdheden waarover het krachtens de Verdragen bij onderhandelingen over internationale handelsovereenkomsten beschikt. De Commissie zou de bevoegdheid moeten hebben om over internationale vervoersovereenkomsten te onderhandelen, zodat ze kan voldoen aan de plichten die voortvloeien uit secundaire wetgeving en uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Onder leiding

(1) ESC-advies in PB C 221 van 7.8.2001, blz. 31.

en in opdracht van de Raad zou de Commissie daarom de hele EU moeten vertegenwoordigen in alle internationale vervoersorganen, ook bij het — uit naam van de 15 lidstaten — sluiten van vervoersovereenkomsten met derde landen.

5.5. Ten slotte is het EESC ermee ingenomen dat het Galileo-programma, waarvoor het al herhaalde malen zijn

onvoorwaardelijke steun heeft uitgesproken, tijdens de Europese Raad van Barcelona is goedgekeurd. Het wijst er nogmaals op dat het om een onmisbaar programma gaat, niet alleen uit strategisch en economisch oogpunt, maar ook omdat het een efficiënt middel is om nieuwe technologieën te ontwikkelen waarmee de wereldwijde vervoersstromen beter beheerst kunnen worden.

Brussel, 18 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

—

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvóór minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, is tijdens de beraadslaging verworpen.

Wijzigingsvoorstel 3

par. 1.7 schrappen.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 18, stemmen tegen: 26.

—

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De toetreding van Slovenië tot de Europese Unie”

(2002/C 241/33)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting van 30 en 31 mei 2001 besloten overeenkomstig artikel 23, punt 3, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over : „De toetreding van Slovenië tot de Europese Unie”.

De afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Confalonieri.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 18 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 100 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

Inleiding

Dit document is opgesteld in het licht van:

- de discussie over het werkdocument van de studiegroep (eerste studiegroepvergadering, Brussel, 30 januari 2002),
- de discussie over het voorontwerp van advies (tweede studiegroepvergadering, Brussel, 27 februari 2002),
- de door de studiegroep georganiseerde hoorzitting met vertegenwoordigers van de Sloveense overheden en middenveldorganisaties (Ljubljana, 13 en 14 maart 2002) en
- de beraadslagingen van de afdeling „Externe betrekkingen” (Brussel, 27 juni 2002).

In een afzonderlijke bijlage, die een integrerend deel vormt van dit advies, worden een aantal aspecten nader toegelicht en becommentarieerd.

1. Verloop van het toetredingsproces

1.1. Slovenië werkt hard aan de voorbereiding van zijn toetreding en gaat er op alle terreinen aanzienlijk op vooruit (op politiek-institutioneel en sociaal-economisch gebied, op cultureel gebied, op het vlak van de media ...). Het past al 90 % van het acquis toe en onderhoudt al intensieve economische en handelsbetrekkingen met de Unie, en dan vooral met Duitsland, Italië, Frankrijk en Oostenrijk (in die volgorde).

2. Strategische rol in de Balkan

2.1. Als (enige) kandidaat-lidstaat uit het voormalige Joegoslavië maakt Slovenië ten volle gebruik van de mogelijkheden

en kansen die de Unie de landen in Midden- en Oost-Europa — kandidaat-lidstaat of niet — biedt. Zo speelt het als deelnemer aan het Stabilisatiepact voor Zuidoost-Europa en als bruggehoofd tussen de Unie en de Balkan — een positie die het deelt met Griekenland — een actieve rol in het Balkanbeleid van de Unie.

3. Handelsrelaties met de Unie

3.1. Dat Slovenië sterk naar buiten is gericht, blijkt ook uit de cijfers over zijn buitenlandse handel. De Sloveense uitvoer is in de loop der jaren gestaag toegenomen en was in 2000 goed voor bijna 60 % van het BBP, maar toch bedroeg het tekort op de handelsbalans in dat jaar nog zo'n 16 %. Opmerkelijk is dat de geleidelijke afname van zijn handels tekort voornamelijk aan de groeiende uitvoer naar niet-EU-lidstaten — vooral de Balkanlanden, en met name Kroatië — te danken is. Dit neemt niet weg dat de Unie nog steeds Slovenië's voornaamste handelspartner is en dat in de toekomst ook zal blijven. In 2000 bedroeg het EU-aandeel in de totale in- en uitvoer van Slovenië resp. 68 % en 64 %. Daar moet wel bij worden opgemerkt dat Slovenië's handelsbalans met de Unie in dat jaar een tekort van 29 % te zien gaf.

3.2. Zoals gezegd heeft Slovenië een stevige voet aan de grond op een aantal voor de Unie belangrijke buitenlandse markten en het is zijn positie aldaar nog steeds aan het versterken. De Unie dient daarmee rekening te houden bij het opstellen van het toetredingsverdrag, en met name bij het bepalen van Slovenië's afdrachten aan de EU-begroting en het Sloveense aandeel in de diverse EU-fondsen. Dit is één van de thema's waarover nog verder moet worden onderhandeld, ook al is het blijkens officiële verklaringen van de Commissie nú al duidelijk dat Slovenië na zijn toetreding zijn afdrachten aan de Unie integraal terugbetaald zal krijgen, met name in de vorm van steun uit de Structuurfondsen. De Commissie is namelijk van oordeel dat geen enkele kandidaat-lidstaat bij zijn toetreding netto-betaler mag zijn.

4. Maatschappelijk draagvlak voor het EU-lidmaatschap

4.1. Door zijn geringe oppervlakte en bevolkingsomvang (alleen Estland, Luxemburg en Malta hebben nog minder inwoners) en zijn relatief bescheiden economisch potentieel zal Slovenië tot de groep „kleinere” lidstaten behoren, een groep die in de huidige Unie al numeriek in de meerderheid is en in de uitgebreide Unie haar overwicht tegenover de groep van „grotere” lidstaten — waartoe ook verscheidene economische grootmachten en pionierlanden behoren — nog zal zien toenemen. Dit aspect verdient alle aandacht van de Conventie die de institutionele hervorming van de Unie moet voorbereiden. Bij deze hervorming dient overigens ook de bevolking een stem in het kapittel te krijgen. In een aantal lidstaten, o.m. in de landen die niet meedoen aan de euro, heeft de bevolking trouwens al duidelijke signalen in die zin afgegeven.

4.2. Er is duidelijk behoefte aan een betere communicatie met de burgers. Dit geldt ook voor Slovenië, waar de bevolking zich binnen afzienbare tijd in een referendum over het toetredingsverdrag zal moeten uitspreken. Hier ligt een belangrijke taak voor de Sloveense media, een sector die onlangs ingrijpend is hervormd, én voor de Sloveense sociaal-economische organisaties, die als geen ander weten wat er bij de Sloveense bevolking leeft en die, om zich naar behoren van hun voorlichtingstaak te kunnen kwijten, hun contacten en samenwerking met soortgelijke organisaties in EU-lidstaten verder moeten uitbouwen. Een niet te verwaarlozen factor is de sociaal-economische achtergrond van zowel voorstanders (volgens officiële bronnen zo'n 60 %) als tegenstanders (met 40 % ook een niet te onderschatten groep) van het EU-lidmaatschap. De Unie zou de Sloveense sociaal-economische, niet-gouvernementele en religieuze organisaties de nodige steun moeten geven om hen in staat te stellen hun strategische functie als communicatiekanaal tussen overheid en bevolking naar behoren te vervullen en op die manier het maatschappelijk draagvlak voor Slovenië's toetreding te helpen vergroten. De Unie dient overigens goed te beseffen dat de toetreding van Slovenië ook haar eigen ontwikkeling ten goede komt.

5. Historisch-culturele identiteit en minderhedenproblematiek

5.1. Slovenië onderscheidt zich van de andere voormalige Joegoslavische deelrepublieken door het feit dat het van de vroege middeleeuwen tot de 20e eeuw onafgebroken deel uitmaakte van Duitstalige staatsverbanden (eerst het Roomse Rijk en later het Oostenrijks-Hongaarse Rijk). In de Oostenrijks-Hongaarse periode begon de Sloveense bevolking zich tegen de Duitstalige machthebbers af te zetten en onafhankelijkheid te eisen. Anders dan toen is de drijvende kracht in de regio nu niet meer zozeer de gemeenschappelijkheid van taal als wel de gemeenschappelijkheid van godsdienst, zoals de recente conflicten in het kader van de moeizame overgang naar een pluralistische democratie en een markteconomie naar westers model duidelijk hebben gemaakt. Men

mag echter niet gaan simplificeren door het begrip „volk” als een statisch en onveranderlijk gegeven te beschouwen. Volkeren, zo is gebleken, willen nog wel eens uiteenvallen in elkaar vijandig gezinde groepen als een belangrijke bindende factor — in casu een gemeenschappelijke leider en belichamer van gedeelde waarden — komt weg te vallen en de onderlinge solidariteit wordt ondermijnd door het markt- en concurrentiedenken.

5.2. De Conventie dient in het kader van de voorbereiding van de institutionele hervorming van de Unie ook speciale aandacht te schenken aan de bescherming van de veelaligheid binnen de Unie. Via een adequate bescherming van minderheidstalen (zoals het Sloveens, een in Latijns schrift geschreven Zuid-Slavische taal) dient ervoor te worden gezorgd dat alle talen op gelijke voet worden behandeld. Parallel hiermee moet ook worden gesleuteld aan de erkenning van taalkundige minderheden binnen en buiten het moederland (zoals b.v. de Italiaans- en Hongaarstalige bevolking in Slovenië of de Sloveense bevolking in Italië en Oostenrijk). Voor deze minderheden is overigens een cruciale rol weggelegd bij grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven.

5.3. Juist deze grensoverschrijdende culturele diversiteit vormt de grondslag van de supranationale eenheid van Europa.

6. Het transitieproces: stabiliteit en samenhang, kansen en knelpunten

6.1. Door de vrij homogene samenstelling van de Sloveense bevolking en dankzij Slovenië's positie en rol als economische „brug” tussen de Unie en het voormalige Joegoslavië (men denke in dit verband aan de handels- en samenwerkingsovereenkomst uit 1980 en de in 1978 opgerichte Werkgemeenschap Alpen-Adria) is de overgang naar een pluralistische democratie en een markteconomie, anders dan in de rest van Midden- en Oost-Europa, zeer geleidelijk verlopen en geen traumatische ervaring geworden. Sinds het uitroepen van de onafhankelijkheid in 1991 wilden de Sloveense autoriteiten maar één ding: hun land de Europese Unie binnenloodsen. Zij kregen daarbij heel wat steun vanuit de Unie zelf, ook al werd de associatieovereenkomst tussen de Unie en Slovenië (de zgn. „Europa-overeenkomst”) als gevolg van de nog steeds niet helemaal geregelde kwestie van de teruggave van bezittingen van vóór de Tweede Wereldoorlog pas in 1996 geparafeerd. Een evaluatie van Slovenië's economische prestaties in het licht van de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact van de Unie valt voor Slovenië zeer positief uit. Zo bedraagt zijn overheidstekort, ondanks de tegenvallende resultaten in 2000, slechts 25,8 %. Daarmee steekt Slovenië gunstig af tegen de meeste andere landen in de regio (zijn overheidstekort was in 2000 overigens voor het eerst vooral aan zijn buitenlandse schuld te wijten).

6.2. Uitgangspunt van de Sloveense regering is steeds geweest dat het streven om aan de in 1993 in Kopenhagen vastgelegde toetredingscriteria te voldoen de interne stabiliteit en cohesie van het land niet in gevaar mag brengen. Vandaar de stapsgewijze aanpak van de hervormingen. Deze aanpak heeft weliswaar de nodige kritiek gekregen (vooral van de kant

van voorstanders van snelle privatisering, van vrije toegang voor buitenlands kapitaal en buitenlandse investeringen, van toekenning van het recht op het bezit van onroerend goed aan buitenlanders en van teruggave van na de Tweede Wereldoorlog onteigende bezittingen), maar heeft duidelijk vruchten afgeworpen want inflatie en werkloosheid zijn binnen de perken gebleven (de inflatie ligt momenteel nog boven het EU-gemiddelde, maar de werkloosheid ligt een flink stuk lager), de sociale zekerheid is overeind gebleven, alle Slovenen hebben bij de privatisering van overheidsbezit een graantje kunnen meepikken en het land is gespaard gebleven van wild kapitalisme en speculatie. Anderzijds heeft de jarenlange afscherming van de Sloveense markt voor buitenlands kapitaal en buitenlandse investeringen — een probleem dat ook nu nog niet helemaal opgelost is — een rem gezet op het herstructurerings- en moderniseringsproces en op de versterking van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, waar uiteindelijk de gehele economie de dupe van is.

6.3. In tal van middelgrote industriële en landbouwbedrijven werd een systeem van zelfbeheer toegepast. Ondanks het feit dat deze bedrijven staatsbezit waren, werden zij gerund als coöperaties, een ondernemingsvorm die werd gezien als een alternatief voor het staatsdirigisme zoals dat in de Sovjet-Unie werd toegepast. Toen zij werden geprivatiseerd, werden zij in de meeste gevallen opgesplitst in een aantal kleinere bedrijfjes en vervolgens toegewezen aan de vroegere vennoten. Al deze bedrijfjes proberen nu, met veel moeite, weer samen te smelten tot coöperaties (of een andere, modernere ondernemingsvorm) om aan voldoende bedrijfskapitaal te kunnen komen en zich een plaats te kunnen veroveren op de markt.

6.4. Aan het begin van het transitieproces werd geprobeerd de werkgelegenheid zoveel mogelijk in stand te houden. Dit leidde tot een zekere starheid op de arbeidsmarkt, wat op zijn beurt de herstructurering van de industrie afremde. Dankzij de van oudsher hoge kwaliteit van het onderwijs- en opleidingsstelsel ligt het scholingssniveau van de Sloveense bevolking vrij hoog en heeft de recente modernisering geen noemenswaardige problemen opgeleverd.

6.5. Slovenië heeft nog maar kort geleden maatregelen genomen om zijn arbeidsmarkt open te stellen voor burgers uit EU-lidstaten. Met de recente wet op de toegang tot de arbeidsmarkt is hiervoor inmiddels een algemeen kader vastgesteld. Twee aspecten zijn nog niet helemaal geregeld, nl. de wederzijdse erkenning van diploma's en het recht van vestiging en beroepsuitoefening voor beoefenaren van vrije beroepen.

6.6. Het komt er nu op aan de voordelen van een en ander nauwkeurig in kaart te brengen en de financiële sector, het bedrijfsleven en de beoefenaren van vrije beroepen binnen de Unie op een adequate en efficiënte manier te informeren. Anderzijds moet ook terdege aandacht worden geschonken aan de risico's die de overgang naar een markteconomie en

naar het monetaire systeem van de Unie met zich meebrengt op het vlak van de werkgelegenheid, de arbeidsvoorwaarden en de sociale zekerheid. Het Sloveense Instituut voor Macroeconomische Analyse en Ontwikkeling (UMAR) besteedt in zijn jaarlijkse rapporten veel aandacht aan de gevolgen van de sociaal-economische veranderingen voor de leefomstandigheden en de intermenselijke betrekkingen.

6.7. In de bijlage bij dit advies wordt uitvoerig aandacht besteed aan het transitieproces, het beleid op een aantal belangrijke gebieden (economisch beleid, industriebeleid, infrastructuurbeleid, regionaal beleid, sociaal beleid, milieubeleid), het privatiserings- en liberaliseringsproces en de rol van de overheid, de Kamers van Koophandel, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

7. Rol van de sociale partners en ontwikkelingsstrategieën

7.1. Slovenië heeft in juni 2001 het herziene Europees Sociaal Handvest geratificeerd. De sociale partners worden bij het hele wetgevingsproces betrokken via hun vertegenwoordiging in de Nationale Raad, een op basis van de Grondwet ingesteld adviesorgaan ten behoeve van het Parlement. Het bedrijfsleven werd tot nog toe vertegenwoordigd door de Kamer van Koophandel, ook bij de contacten met de overheid en de onderhandelingen met de vakbonden. Dit was geen goede zaak voor de autonomie van de vakbonden en de onderhandelingsvrijheid van vakbonden en werkgevers. Tripartiet overleg is in Slovenië nog altijd de regel en bilateraal overleg per sector of bedrijf nog altijd de uitzondering. Zo hebben overheid en sociale partners een „Sociaal contract 2001-2004” gesloten, met daarin concrete afspraken over lonen, werknemersrechten, veiligheid en gezondheid op de werkplek, sociale zekerheid en werkgelegenheidsbeleid.

7.2. Dit sociaal contract maakt deel uit van een geheel van strategische plannen en programma's waarmee regering en Parlement de bakens voor de toekomst van het land hebben uitgezet.

— Het door het Parlement goedgekeurde actieplan „Strategische doelstellingen voor de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de periode tot 2006” voorziet met name in maatregelen om het opleidingsniveau verder te verhogen, werklozen aan een baan te helpen, de regionale verschillen in werkloosheidspercentages te verkleinen en het algemene werkloosheidscijfer terug te brengen tot onder de 6 %. Dit actieplan is een uitvloeisel van de evaluatie van de prioriteiten van het Sloveense arbeidsmarktbeleid die de Commissie en de Sloveense regering in 2000 samen hebben uitgevoerd.

- Het „Strategisch beleidsplan voor de periode tot 2006”, dat zal worden uitgevoerd door het reeds genoemde UMAR en waarop het aan de Commissie voorgelegde „economische-convergentieprogramma” is geënt, is erop gericht de ontwikkeling van het menselijk potentieel te bevorderen, met als uiteindelijk doel het concurrentievermogen van het bedrijfsleven te verbeteren. In het kader van haar strategie ter bevordering van de economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt heeft de regering inmiddels een actieplan voor de overgang naar de informatiemaatschappij, de uitbouw van een efficiënte financiële sector en de omschakeling en herstructurering van de economie uitgewerkt. En ten slotte heeft zij nog in het licht van het ondernemingsbeleid van de Unie een „Plan voor de uitbouw van het MKB en de ontwikkeling van het ondernemerschap” goedgekeurd.
- Het „Nationaal plan voor de toepassing van O&TO-resultaten in het bedrijfsleven voor de periode 2000-2003”, dat wordt uitgevoerd onder leiding van de Academie voor Wetenschappen en de Nationale Raad voor Onderzoek en Ontwikkeling en met de medewerking van de twee Sloveense universiteiten en tal van centra voor toegepast onderzoek (waaronder een aantal particuliere centra), is er o.m. op gericht publiek-private financiering te bevorderen. De Sloveense onderzoekscentra hebben hun deugdelijkheid al bewezen in het kader van het Vijfde Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling en zijn vertegenwoordigd in het Comité voor Wetenschappelijk en Technisch Onderzoek. De Commissie en de Raad hopen, mede met het oog op het Zesde Kaderprogramma, op een verdere uitbreiding van de samenwerking tussen Sloveense onderzoekscentra en onderzoeksinstituten in de EU-lidstaten.

7.3. Slovenië moet nu serieus werk gaan maken van de uitbouw van een regionaal bestuursapparaat, een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van steun uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds en voor het welslagen van de onderhandelingen over het regionaal beleid en het landbouwbeleid (directe inkomenssteun).

8. Milieu, vervoer, toerisme, sociale dienstverlening en bescherming van de consument

8.1. De Sloveense autoriteiten waren aanvankelijk volledig gefocust op de economische aspecten van het toetredingsproces en hadden daardoor nauwelijks aandacht voor de milieuproblematiek, maar omdat de toetredingsvoorwaarden ook milieueisen omvatten, zijn zij na verloop van tijd ook op dit gebied de nodige initiatieven gaan ontplooien. Inmiddels behoort Slovenië ook op milieugebied tot de koplopers. Toen het land nog deel uitmaakte van het voormalige Joegoslavië, werd met Franse hulp de kerncentrale van Krško gebouwd, die momenteel in 20 % van de elektriciteitsbehoefte van Slovenië en Kroatië voorziet. In deze centrale worden geavanceerde veiligheidstechnieken toegepast, die werden ontwikkeld in het kader van het Kaderprogramma Euratom en zowel in Slovenië

zelf als daarbuiten als adequaat worden beschouwd. Net als Duitsland gaat Slovenië de productie van kernenergie stopzetten en geleidelijk overschakelen op duurzame energie. Via zijn „Nationaal Actieprogramma voor het Milieu” wil het de milieuproblematiek gaan integreren in het beleid op andere terreinen (industrie, vervoer, energie, landbouw, toerisme). Een voorbeeld van deze aanpak is het „Nationaal Vervoersplan”, waarin de uitbouw van het spoorwegnet prioriteit krijgt vanwege het feit dat het Sloveense spoorwegnet door de Unie van strategisch belang wordt geacht omdat de trans-Europese oost-west- en noord-zuid-corridors elkaar in Slovenië kruisen.

8.2. Een en ander moet ook worden gezien tegen de achtergrond van de Overeenkomst inzake de bescherming van de Alpen, die Slovenië net als Duitsland, Frankrijk, Italië, Liechtenstein, Monaco, Oostenrijk en Zwitserland heeft ondertekend (Slovenië heeft zelfs een tijdlang het voorzitterschap waargenomen). Hoewel ook de Commissie partij is bij deze uit 1991 daterende overeenkomst en hoewel meer dan een derde van het Sloveense grondgebied (o.m. het Triglav Nationaal Park met Slovenië's 2 864 meter hoge „huisberg”) binnen de geografische werkingssfeer van deze overeenkomst valt, wordt in de Commissieverslagen met geen woord over Slovenië gerept. Binnen het kader van deze overeenkomst werd o.m. een pakket maatregelen voor de toeristische sector uitgewerkt. Dit aspect komt in de Commissieverslagen wél aan bod, zij het slechts sporadisch en alleen vanwege het economisch belang van het toerisme. Deze sector verdient evenwel méér aandacht, niet alleen vanwege zijn impact op het milieu en de arbeidsmarkt, maar ook vanwege zijn marktversturende invloed in het grensgebied met de Unie.

8.3. Dit geldt ook voor de sociale dienstverlening, en met name de gezondheidszorg. Slovenië zou er goed aan doen een informatiecampagne op te zetten om, gebruik makend van zijn reputatie op enkele deelgebieden van de chirurgie, artsen en patiënten uit Italië en Oostenrijk aan te trekken. Momenteel is het precies andersom: Sloveense artsen en patiënten trekken naar het buitenland omdat de overheid te weinig middelen voor de sector uittrekt. De Commissie beperkt zich in dit verband tot de laconieke opmerking dat „Slovenië werk moet maken van de geplande hervormingen in de gezondheidszorg om de begroting te ontlasten en de toekomst van de sector veilig te stellen”. In dezelfde passage spreekt zij zich positief uit over de nieuwe Wet op de ouderdoms- en invaliditeitspensioenen vanwege de afname van de pensioenuitgaven van de overheid in 2000 (0,7 % van het BBP), die in werkelijkheid echter het gevolg was van het stokken van de stroom van vervroegde uittredingen ten gevolge van het herstructureringsproces.

8.4. Het „Nationaal programma voor de bescherming van de consument”, dat de periode 2001-2005 bestrijkt, voorziet in specifieke maatregelen en concrete acties, die worden uitgevoerd door gespecialiseerde overheidsinstanties en waarbij ook door de overheid erkende — en financieel gesteunde — consumentenorganisaties worden betrokken.

9. Strategische rol van het publiek en privaat management

9.1. In het „Nationaal programma voor de overname van het acquis”, dat is gebaseerd op de in 1999 gesloten partnerschapsovereenkomst en op 31 mei 2001 is bijgewerkt, wordt aangegeven aan welke doelstellingen Slovenië prioriteit gaat geven en binnen welke termijn het een en ander wil realiseren. Volgens de Commissie (zie het voortgangsrapport van november 2001) en de Europese Raad (zie de conclusies van de Top van Laken) komt het er voor de kandidaat-lidstaten in de eerste plaats op aan het acquis op een coherente en efficiënte manier in praktijk te brengen. Slovenië heeft inmiddels nagenoeg het gehele acquis overgenomen en moet nu volgens de Commissie en de Raad vooral werk gaan maken van de hervorming van zijn overheidsapparaat, en met name van de goedkeuring van de aangekondigde Wet op de overheidsinstellingen.

9.2. Momenteel wordt vooral gewerkt aan het versterken en verbeteren van het overheidsbestuur. Zo werd een speciale (rechtstreeks onder de premier ressorterende) staatssecretaris aangesteld en een Bestuursacademie opgericht, die samen een „Plan voor de opleiding van overheids personeel” hebben uitgewerkt. De Commissie van haar kant verleent financiële steun ten behoeve van zgn. „twinningprojecten”, waarvan er al veel met succes zijn afgerond. Deze projecten moeten de Sloveense overheidsinstanties in staat stellen de belangrijkste en meest urgente onderdelen van het acquis in praktijk te brengen. Zij worden gepland en uitgevoerd door Sloveense deskundigen en deskundigen uit het betrokken Europese partnerland die gespecialiseerde kennis over de problematiek in kwestie in huis hebben. Hier ligt een belangrijke taak voor organisaties van lokale en regionale overheden, waarbij veel zal afhangen van de mate waarin deze, mede met het oog op het streven naar harmonisatie van het overheidsbestuur binnen de Unie, bereid en in staat zijn samen te werken met organisaties in andere landen, en met name met organisaties op EU-niveau.

9.3. Ook aan het management in de particuliere sector moet nog flink worden gesleuteld, niet alleen om de bestaande bedrijven in staat te stellen zich verder te ontwikkelen, maar ook om de oprichting van nieuwe bedrijven te stimuleren. Belangrijk is dat het bedrijfsleven op een adequate en efficiënte manier kan inspelen op de kansen en mogelijkheden die de overgang naar een markteconomie en de toetreding tot de

Europese Unie met zich meebrengen. Hier ligt een essentiële taak voor werkgevers- en brancheorganisaties en ook hier zal veel afhangen van de bereidheid tot samenwerken met organisaties in andere landen, en met name in EU-lidstaten.

9.4. Een en ander geldt ook voor de vrije beroepen en hun respectieve beroepsorganisaties. Een aantal hiervan onderhouden al sinds jaar en dag vruchtbare contacten met soortgelijke organisaties in andere landen, meestal met als doel de weg te effenen voor de wederzijdse erkenning van het recht het beroep in kwestie ook in het partnerland uit te oefenen.

9.5. Daar modernisering van het overheidsbestuur en vernieuwing van het productieapparaat twee kanten van eenzelfde medaille zijn en een correcte en vlotte samenwerking tussen overheid en particuliere sector alleen mogelijk is als beide partijen precies weten welke rechten en plichten zij jegens elkaar hebben, pleit het Comité voor een gezamenlijke opleiding van overheidsfunctionarissen, personeel van particuliere ondernemingen en beoefenaren van vrije beroepen (die in het Comité een aantal vertegenwoordigers hebben).

10. Slotopmerkingen

10.1. De overgang van een monocratisch regime naar een pluralistische democratie en van een staatseconomie naar een markteconomie is een proces met ingrijpende gevolgen, niet alleen voor de maatschappelijke verhoudingen, maar ook voor de behoeften en verwachtingen en voor het individuele en collectieve gedrag van de burgers. De landen in kwestie spiegelen zich daarbij aan bestaande maatschappijmodellen, waarvan zowel positieve als negatieve aspecten worden overgenomen. Een goede reden dus om ook de situatie in de Unie grondig onder de loep te nemen en na te gaan of het EU-beleid op de diverse terreinen (op politiek-institutioneel, economisch, sociaal, cultureel en milieugebied) wel strookt met het ideaalbeeld van een concurrerende, maar tegelijk op een duurzame maatschappelijke en ecologische ontwikkeling georiënteerde markteconomie.

10.2. Ten slotte vestigt het Comité nog de aandacht op drie voorwaarden voor een succesvolle integratie van Slovenië en de andere Zuidoost-Europese landen: een alomvattende regionale aanpak, adequate instrumenten voor de toepassing van een regionaal beleid en bevordering van regionale samenwerking.

Brussel, 18 juli 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Evaluatie van de strategie voor de interne markt — 2002: De beloften nakomen”

(COM(2002) 171 def.)

(2002/C 241/34)

De Europese Commissie heeft op 11 april 2002 besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die belast was met de voorbereiding van de werkzaamheden dienaangaande, heeft haar advies opgesteld op 26 juni 2002. Rapporteur was de heer Walker.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 18 juli 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 32 stemmen vóór en 6 stemmen tegen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Comité heeft eerder reeds adviezen uitgebracht over de Mededeling van de Commissie van 24 november 1999 over de strategie voor de interne markt ⁽¹⁾ en over de eerste ⁽²⁾ en tweede ⁽³⁾ jaarlijkse evaluaties van deze strategie. Het onderhavige advies is gewijd aan de derde jaarlijkse evaluatie van de Commissie.

1.2. De Commissie geeft in de derde jaarlijkse evaluatie een overzicht van de verschillende onderdelen van het internermarktbeleid en „voorziet de beleidsmakers van een plan voor de volgende achttien maanden”. Het document is gebaseerd op een diepgaande analyse — vooral die in het Cardiff-verslag ⁽⁴⁾ — van de punten waarop de interne markt nog te wensen overlaat. Een reeks gerichte acties moet deze lacunes aanvullen.

1.3. In de Mededeling wordt ook nagegaan welke vorderingen er sinds de evaluatie van vorig jaar zijn gemaakt. Daaruit komt een gemengd beeld naar voren. Slechts iets meer dan 50 % van de gerichte acties is met succes afgesloten, ongeveer evenveel als vorig jaar. Er zijn enkele opmerkelijke wapenfeiten geweest, maar over het geheel genomen gaat de vooruitgang niet snel genoeg.

1.4. De extra impuls die van de Europese Raad van Barcelona uitgaat, biedt een goede gelegenheid de zaken voortvarender aan te pakken. De behoefte aan continuïteit en resultaten is de voornaamste boodschap van de Mededeling,

waarin dezelfde algemene doelstellingen centraal staan als in de evaluatie van vorig jaar, nl.:

- er moet werk worden gemaakt van de economische hervormingen, zoals overeengekomen in Lissabon en bevestigd in Barcelona;
- de Unie moet zich op de uitbreiding voorbereiden, zodat zij gebruik kan maken van de kansen die een grotere interne markt weldra biedt;
- er moet voor worden gezorgd dat de interne markt concrete voordelen meebrengt voor de burgers, vooral in hun hoedanigheid van consumenten, en voor ondernemingen, met name het MKB;
- en er moet aandacht blijven voor de basisvoorwaarden — zoals harmonisatie waar zinvol, wederzijdse erkenning, omzetting, naleving en handhaving, probleemoplossing en normalisatie -, die de „grondstenen” zijn van een interne markt die niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk functioneert.

1.5. Het Comité is niet van plan zijn eerdere opmerkingen over voorgaande evaluaties van de interne markt in dit advies te herhalen. Het zal zich beperken tot zaken die van invloed zijn op de richting die de interne markt zal opgaan en het opvullen van bestaande lacunes.

2. De evaluatie van de vooruitgang door de Commissie

2.1. Het is alweer bijna tien jaar geleden dat de termijn voor de invoering van de interne markt — 1 januari 1993 — is verstreken. In de tussentijd heeft Europa een lange weg afgelegd, maar we zijn er nog lang niet. De euro en de uitbreiding zullen een nieuwe dynamiek op gang brengen, en Lissabon heeft voor extra impulsen gezorgd.

⁽¹⁾ PB C 140 van 18.5.2000.

⁽²⁾ PB C 14 van 16.1.2001.

⁽³⁾ PB C 14 van 7.8.2001.

⁽⁴⁾ COM(2001) 736 def. van 7 december 2001.

2.2. Structurele hervormingen zijn belangrijk, en zijn de sleutel tot het behoud van Europa's sociale model op lange termijn. Structurele hervormingen zijn noodzakelijk omdat de kracht van de Europese economie bepaalt in welke mate Europa duurzame groei en betere banen kan voortbrengen; omdat een sterke en flexibele economie na de invoering van de euro nog crucialer is om externe schokken op te vangen. En omdat een sterke economie Europa in staat stelt haar unieke sociale model te handhaven, uit haar diversiteit profijt te trekken en van een hoge levenskwaliteit te genieten.

2.2.1. Er moet weerstand worden geboden aan de verleiding om veranderingen uit te stellen. Hervormingen kunnen in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn, en op korte termijn pijnlijk zijn. Vaak stuit men hierbij op weerstand van personen of groepen met enge sectorale belangen. In het huidige economische klimaat kan de verleiding groot zijn om de pas in te houden en zich tegen verandering te verzetten; we hebben hier al voorbeelden van gezien. Het zou echter fout zijn om hervormingen uit te stellen. Zonder hervorming zou de Unie in een slechte positie verkeren om te profiteren van het herstel van de wereldeconomie, waarvan de eerste tekenen nu zichtbaar worden. Bij uitstel zouden de Europese ondernemingen minder goed in staat zijn te innoveren en sterker te worden en zou men er minder toe geneigd zijn een nieuw bedrijf te starten.

2.2.2. Het succes van de interne markt hangt af van de politieke wil; woorden moeten in daden worden omgezet. Europa heeft aangetoond dat het eensgezind kan optreden om een doel te bereiken, als daartoe de politieke wil bestaat. We hebben nu de mogelijkheid dit succes verder uit te bouwen. Of wij dit kunnen, zal afhangen van de mate waarin de politieke wil bestaat om de in Barcelona geformuleerde commitments in concrete maatregelen om te zetten.

2.3. Bij haar evaluatie van de vorderingen sinds vorig jaar wijst de Commissie erop dat het tempo over het geheel genomen nog te laag ligt. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt zowel bij de Commissie als bij het Europees Parlement en de Raad. De Commissie heeft een aantal van haar streefdata gemist, bijvoorbeeld voor het actieplan voor een betere regelgeving en de dienstenstrategie, maar in de meeste gevallen zijn het Parlement en de Raad verantwoordelijk voor de vertraging, bijvoorbeeld bij het Gemeenschapsoctrooi, de wetgevingsvoorstellen inzake overheidsopdrachten en de richtlijn betreffende het openbaar overnamebod.

2.4. In bijlage 1 staat een scorebord met „naar behoren voltooide acties” en „niet-voltooide acties”.

2.5. De extra impuls die van Barcelona uitgaat, biedt een goede gelegenheid de zaken voortvarender aan te pakken; deze kans moet worden gegrepen. Tot nu toe zijn verplichtingen die op het niveau van de Europese Raad werden aangegaan,

vaak niet omgezet in actie op het niveau van de ministers in de verschillende Raadsformaties. Aan dit „gebrek aan tastbare resultaten” moet nu een eind worden gemaakt, omdat anders de hele geloofwaardigheid van de strategie van Lissabon gevaar loopt.

2.5.1. De toegevoegde waarde van de internemarktstrategie bestaat erin dat zij meer is dan de som van haar delen. Veel van de voorgestelde maatregelen zullen elkaar wederzijds versterken, daar zij een aantal simultane veranderingen op gang brengen. Wanneer slechts een deel van de voorgestelde acties wordt uitgevoerd, zal dit multipliereffect ernstig worden beperkt.

3. De komende 18 maanden: het actieplan van de Commissie

3.1. Gezien de trage vorderingen tot dusver is een aanhoudende inspanning vereist om alle gerichte acties alsnog tot een goed einde te brengen. Een golf van nieuwe ideeën is op het ogenblik niet nodig. Ook hoeven we onze koers niet te veranderen. De opdracht is nog maar voor de helft volbracht. De drie prioriteiten zijn economische hervorming, voorbereiding van de interne markt op de uitbreiding en een betere werking van die markt in de praktijk.

3.2. Slechts zeven lidstaten hebben het in Stockholm gestelde doel voor de omzetting gehaald. Uiterlijk bij de Europese Raad in het voorjaar van 2003 moeten de lidstaten een omzettingpercentages van ten minste 98,5 % hebben bereikt, terwijl alle richtlijnen twee jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn moeten zijn omgezet.

3.2.1. Omzetting van communautaire regels in nationaal recht is echter niet voldoende. Het recht moet ook correct worden toegepast. Het is een feit dat burgers en bedrijven die van hun internemarktrechten gebruik willen maken, maar al te vaak op praktische problemen stuiten — zij ondervinden bijvoorbeeld moeilijkheden bij de erkenning van beroepskwalificaties en soms worden hun producten zonder goede reden uit de schappen gehaald. De Commissie kan een formele inbreukprocedure instellen, maar het kan jaren duren voor een geschil is opgelost — twee jaar in de meeste gevallen en veel langer wanneer de zaak aan het Hof van Justitie wordt voorgelegd ⁽¹⁾. Zolang een pragmatische oplossing mogelijk is moeten gerechtelijke procedures worden vermeden. Daarom is het zo belangrijk dat het Solvit-netwerk ⁽²⁾ wordt ontwikkeld en dat de Wegwijzerdienst voor burgers opnieuw wordt opgestart. Daarnaast hanteert de Commissie de doelstelling dat de lidstaten het aantal door hen gepleegde inbreuken ten gevolge van een verkeerde toepassing van het Gemeenschapsrecht uiterlijk in juni 2003 met ten minste 10 % moeten hebben teruggebracht.

⁽¹⁾ Scorebord van de interne markt nr. 9, november 2001.

⁽²⁾ COM(2001) 702 def. van 27 november 2001.

3.3. De gerichte acties zijn geselecteerd op basis van de bijdrage die zij tot de verwezenlijking van de prioritaire doelstellingen kunnen leveren. Het aantal acties is fors vermindert — van bijna 80 vorig jaar tot ongeveer 30 dit jaar — zodat zij alle politieke aandacht kunnen krijgen. De gerichte acties zijn in vier rubrieken onderverdeeld, zoals die in de oorspronkelijke Mededeling ⁽¹⁾ over de strategie voor de interne markt van drie jaar geleden zijn opgenomen. Deze vier rubrieken zijn:

- modernisering van de markten;
- verbetering van het ondernemingsklimaat;
- meer levenskwaliteit voor de burgers;
- voorbereiding van de uitbreiding.

3.3.1. Modernisering van de markten is een primaire doelstelling. In belangrijke sectoren van de Europese economie is er nog altijd niet voldoende concurrentie. Belangrijke sectoren van de interne markt blijven gefragmenteerd en te veel voor concurrentie afgeschermd. De Europese Raad van Barcelona heeft bijzondere nadruk gelegd op de integratie van de netwerkindustrieën en de financiële sector. Zij zijn de ruggengraat van een perfect functionerende interne markt. Het actieplan voor de financiële diensten moet met meer spoed worden uitgevoerd. Er zijn krachtige maatregelen nodig om de dienstenmarkten sterker te integreren. Een grotere liberalisering en meer concurrentie op de markten voor overheidsopdrachten kunnen enorme besparingen opleveren. Er moet voor worden gezorgd dat de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties, de goedkeuring van producten en financiële diensten goed functioneren. Door problemen met de wederzijdse erkenning boette de handel in de EU alleen al in 2000 150 miljard EUR in, maar er zijn geen kant-enklare oplossingen. De normalisatieachterstand moet worden verkleind; hoewel inmiddels meer werk wordt gemaakt van de normalisatie, kan de goedkeuring van een Europese norm nog altijd acht jaar in beslag nemen.

3.3.2. Verbetering van het ondernemingsklimaat is eveneens een hoge prioriteit. Maatregelen om door de verwijdering van handelsbelemmeringen markten te integreren kunnen alleen optimaal effect sorteren, wanneer Europa creatieve en dynamische bedrijven ondersteunt in een klimaat dat ondernemingszin en innovatie stimuleert. Op een aantal fronten is verdere vooruitgang vereist. Er moet minder, maar betere staatssteun worden verleend; de Europese Raad van Barcelona heeft de lidstaten opgeroepen hun staatssteun verder terug te dringen en deze meer op horizontale doelen te richten. Ook is het van belang dat overal in de Unie het belastingklimaat voor ondernemingen verbetert, door fiscale belemmeringen en distorsies op te heffen. Het concurrentievermogen van ondernemingen wordt aangetast door de lasten van de regelgeving voor het bedrijfsleven. Met name voor het MKB zijn de

gevolgen desastreus. Ondanks al het gepraat over de behoefte aan een betere regelgeving merken de meeste ondernemingen hier nog niets van in hun dagelijkse transacties. De Commissie heeft de Europese Raad van Sevilla een actieplan voor betere regelgeving voorgelegd, maar een actieplan voorleggen volstaat niet: er moet voor worden gezorgd dat het ook echt werkt. Ook van de lidstaten wordt het nodige verwacht. Zo kunnen zij de ondernemingszin bevorderen door het gemakkelijker en goedkoper te maken om een nieuw bedrijf te starten. Als Europa onderzoek en ontwikkeling echt zo belangrijk vindt, dan moet de aanhoudende impasse over het voorstel voor een Gemeenschapsoctrooi worden doorbroken; zonder een goede en betaalbare octrooibescherming zal de achterstand van Europa ten opzichte van de Verenigde Staten alleen nog maar groter worden.

3.3.3. De interne markt moet ten dienste staan van de Europese burgers. Concurrentie is in het voordeel van de consumenten maar mag hun veiligheid niet in gevaar brengen. Voorschriften ter bescherming van de consument zouden de concurrentie en het vrije verkeer moeten bevorderen. Hoewel de prijsverschillen in de afgelopen tien jaar kleiner zijn geworden, verloopt de convergentie nu trager. Volgens het Cardiff-verslag en het Groenboek over de consumentenbescherming ⁽²⁾ zou dat ten dele kunnen worden verklaard door verschillen in regelgeving. Om tegemoet te komen aan de behoeften van de burgers is het ook noodzakelijk dat duurzame groei, milieubescherming ⁽³⁾ en aspecten van sociaal beleid verder in het internemarktbeleid worden geïntegreerd en dat het Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit, dat tot doel heeft om vóór 2005 een gunstiger klimaat te scheppen voor open en toegankelijke Europese arbeidsmarkten, wordt uitgevoerd ⁽⁴⁾.

3.3.4. De interne markt is een van de belangrijkste, en ook zeer zichtbare, gebieden waarop onmiddellijk zal blijken of de nieuwe lidstaten zowel in theorie als in de praktijk volledig op hun toetreding zijn voorbereid. Nu de uitbreiding voor de deur staat, moeten de kandidaat-lidstaten hun bestuurlijke capaciteiten verder versterken, met name in belangrijke sectoren als intellectuele- en industriële-eigendomsrechten, de wederzijdse erkenning in het algemeen (en die van beroepskwalificaties in het bijzonder), overheidsopdrachten en witwaspraktijken. De Unie ondersteunt hun inspanningen maar het is van belang dat de nieuwe lidstaten zo spoedig mogelijk in het Solvit-netwerk voor probleemoplossing worden opgenomen.

3.4. De gerichte acties van de Commissie worden uiteengezet in Bijlage 3. Het Comité stemt in grote lijnen in met deze doelstellingen, en dringt er bij Raad, Europees Parlement en de lidstaten op aan een bijdrage te leveren tot de verwezenlijking hiervan.

⁽²⁾ COM(2001) 531 van 2 oktober 2001.

⁽³⁾ Strategie van de Raad over de integratie van milieubescherming en duurzame ontwikkeling in het internemarktbeleid (8970/01).

⁽⁴⁾ COM(2002) 72 def. van 13 februari 2002.

⁽¹⁾ COM(1999) 624 def. van 24 november 1999.

3.5. Het is moeilijk de resultaten van openbaar beleid te meten. Sommige resultaten zijn weliswaar nuttig, maar onmogelijk in cijfers uit te drukken. Andere metingen zijn zo duur dat het nut ervan niet tegen de kosten opweegt. Wel meten is in ieder geval beter dan niet meten. De meting van resultaten is belangrijker dan de meting van input. Van belang is niet hoeveel gerichte acties zijn voltooid, maar de impact die zij hebben gehad. Acties moeten samengaan met indicatoren; in de volgende Evaluatie van de Interne Markt zal de Commissie duidelijk aangeven welke indicatoren moeten worden gebruikt om de vorderingen te meten.

4. Algemene opmerkingen over de Evaluatie van de strategie voor de interne markt

4.1. Tijdens de Europese Raad van Lissabon in 2000 heeft de EU zich een strategische doelstelling voor het komende decennium gesteld: de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Twee jaar later heeft Europa met veel van de indicatoren waarmee de economische dynamiek en het concurrentievermogen worden gemeten, een achterstand opgelopen ten opzichte van de Verenigde Staten.

4.2. Een van de voornaamste oorzaken hiervan is het feit dat de voltooiing van de interne markt vertraging heeft opgelopen. Net als de Verenigde Staten is Europa de grootste handelspartner van zichzelf: de intracommunautaire handel bedraagt ongeveer 63 % van het totaal ⁽¹⁾. Zoals blijkt uit de Mededeling van de Commissie, blijft de groei van de handel achter wegens het niet-moderniseren van de Europese markten — door problemen met de wederzijdse erkenning boet de handel in de EU jaarlijks alleen al 150 miljard EUR in. De interne markt is nog zo verre van voltooid dat het voor Europese ondernemingen vaak makkelijker is zaken te doen met klanten buiten de Unie dan met klanten binnen de Unie. Als de EU haar doelstelling wil verwezenlijken, moet zij de handel tussen lidstaten eenvoudiger maken. Het Comité is het derhalve eens met de Commissie dat modernisering van de Europese markten een primaire doelstelling zou moeten zijn.

4.3. Bij het lezen van het Commissiedocument krijgt men een soort *déjà vu*-gevoel. Veel van dezelfde dringende aanbevelingen, doelstellingen en waarschuwingen en hetzelfde teleurstellende gebrek aan vooruitgang komen steeds weer terug in

iedere Mededeling over dit onderwerp. De Commissie toont bewonderenswaardige volharding in het aangeven van maatregelen en streefdoelen, maar de resultaten laten te wensen over. Het Comité stelt vast dat de Commissie toegeeft een aantal streefdata te hebben gemist, bijvoorbeeld die voor het actieplan voor een betere regelgeving, waarop het Comité reeds de aandacht had gevestigd in een eerder advies ⁽²⁾. Wel is het het met de Commissie eens dat dit gebrek aan vooruitgang in hoofdzaak te wijten is aan de lidstaten, het Europees Parlement en de Raad.

4.4. Het Comité is het met de Commissie eens dat structurele hervormingen noodzakelijk zijn. Ondanks de verplichtingen die zijn aangegaan in Lissabon en bevestigd in Barcelona, voltrekt de liberalisering van de energiemarkten zich in een zeer traag tempo. Sommige lidstaten lijken woorden niet in daden te willen omzetten. Het lijkt erop dat in sommige kringen nog veel verzet heerst tegen verandering, met name op het niveau van de lidstaten; om dit verzet te overwinnen is het noodzakelijk dat er, zoals de Commissie heeft opgemerkt ⁽³⁾, nieuwe usances en werkmethodes worden ingevoerd en dat er een nieuwe administratieve en politieke cultuur komt. Dit vergt een brede aanpak, waarbij de Commissie het voortouw dient te nemen.

4.4.1. In haar actieplan voor de komende 18 maanden heeft de Commissie het aantal gerichte acties teruggebracht van 130 naar 78. Dit aantal wordt nu verder teruggebracht tot ongeveer 30. De afgelopen twee jaar is telkens iets meer dan 50 % van de gerichte acties met succes afgesloten. Hoewel de Commissie waarschijnlijk gelijk heeft als zij zegt dat de politieke energie dankzij deze verdere terugdringing doeltreffender kan worden ingezet voor een kleiner aantal gerichte acties, lijkt deze voortdurende daling geen stijging van het percentage succesvolle acties te hebben opgeleverd. De Commissie lijkt ervan uit te gaan dat dit percentage zal stijgen indien het aantal acties nog verder wordt teruggedrongen, maar de ervaringen laten zien dat deze theorie niet altijd opgaat, hoe mooi zij ook klinkt. Het is niet zozeer een kwestie van politieke energie als wel van politieke wil.

4.4.1.1. Politieke wil is in democratieën gebaseerd op de wil van de meerderheid. De voltooiing van de interne markt kan alleen een feit worden indien de overgrote meerderheid van de Europese burgers er het nut van inziet.

⁽¹⁾ Europese Commissie, februari 2002.

⁽²⁾ PB C 125 van 27.5.2002.

⁽³⁾ COM(2001) 726 def. van 5 december 2001.

4.4.2. Volgens de Commissie is „een doeltreffend kader voor de interne markt ... alleen mogelijk als de lidstaten aangenomen richtlijnen in nationaal recht omzetten”. Het Comité stemt in met het belang dat de Commissie hecht aan de correcte en tijdige omzetting van communautaire richtlijnen in nationale wetgeving. Momenteel leveren de omzetting en uitvoering van de richtlijnen in de lidstaten extra complexiteit, verschillen en vertraging op. Om te voorkómen dat de concurrentie wordt verstoord en verschillende wetgevings-systemen ontstaan, die de intracommunautaire handel belemmeren en ontmoedigen, moet er een ruime mate van harmonie zijn tussen de wetgevingsinstrumenten in de verschillende lidstaten. Dit kan niet het geval zijn wanneer tal van lidstaten te laat zijn met het omzetten van communautaire wetgeving en wanneer de omzetting wordt verstoord door verschillende nationale interpretaties en het op grote schaal voorkomen van derogaties en ontheffingen. Het is onaanvaardbaar dat lidstaten de omzetting onbeperkt mogen uitstellen.

4.4.3. Een typisch voorbeeld van uitstel zien we bij de omzetting van de richtlijn betreffende consumentengaranties ⁽¹⁾, die tot op heden door slechts vier lidstaten in nationaal recht is omgezet. De Commissie streeft naar een omzettingpercentages van ten minste 98,5 %, terwijl alle richtlijnen twee jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn moeten zijn omgezet, maar deze desiderata lijken bij voorbaat al onhaalbaar.

4.4.4. Het is niet alleen een kwestie van omzetting. Er moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan, wil men de omzetting van Europese wetgeving in nationaal recht zodanig voltooien dat de mate van harmonisatie ontstaat die nodig is om de interne markt te realiseren. De belangrijkste hiervan zijn:

- dat de wetgeving tijdig en op uniforme wijze wordt omgezet in nationaal recht;
- dat de noodzakelijke bestuurlijke capaciteit aanwezig is om een doeltreffende uitvoering mogelijk te maken;
- dat de politieke wil bestaat om de handhaving ervan te verzekeren.

4.5. Het Comité steunt de opvatting van de Commissie dat de door haar voorgestelde acties elkaar wederzijds zullen versterken en een multipliereffect zullen produceren, dat echter ernstig zal worden beperkt wanneer slechts een deel van de voorgestelde acties wordt uitgevoerd.

⁽¹⁾ Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen (PB L 171 van 7.7.1999).

4.6. Het Comité is het met de Commissie eens dat er in dit stadium geen behoefte is aan een golf van nieuwe ideeën of een verandering van koers. Het zou ontactisch zijn het proces op dit kritieke ogenblik proberen te beïnvloeden. Wel is het zaak dat snel aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt met de verwezenlijking van de door de Commissie aangewezen doelstellingen en prioriteiten, waar het Comité geheel achter staat. Tijd speelt hierbij een essentiële rol.

5. Opmerkingen over de gerichte acties van de Commissie

5.1. Modernisering van de markten

5.1.1. Het Comité is het met de Commissie eens dat de lidstaten hun in Barcelona aangevane verplichting dringend moeten nakomen, namelijk dat alle niet-huishoudelijke gebruikers in Europa vanaf 2004 vrij hun elektriciteits- of gasleverancier moeten kunnen kiezen. Als deze doelstelling zou zijn verwezenlijkt, zou dit al een aanzienlijke stap voorwaarts betekenen in het liberaliseringsproces van de openbare diensten, hoewel de lidstaten nog steeds vrij zouden zijn de keuzevrijheid van huishoudelijke gebruikers te beperken, terwijl tal van andere essentiële diensten buiten schot blijven. Als doelstelling lijkt dit streven dan ook niet zo ambitieus, maar het bevindt zich waarschijnlijk wel op de grens van wat politiek haalbaar is.

5.1.2. Zoals de Commissie beweert: „Zonder de financiële diensten kan de economische motor van Europa niet draaien”. In de tussentijdse evaluatie op hoog niveau van het actieplan voor de financiële diensten (FSAP) ⁽²⁾ werd geschat dat een geïntegreerde financiële sector jaarlijks maar liefst 43 miljard EUR aan het BBP van de EU kan toevoegen. Ook de consumenten zouden hier veel baat bij hebben. De Europese Raad van Barcelona heeft opnieuw bevestigd dat het actieplan voor de financiële diensten de weg is waarlangs dit moet worden bereikt. Hij heeft er bij de Raad en het Europees Parlement op aangedrongen om de acht wetgevingsvoorstellen die momenteel op tafel liggen nog dit jaar aan te nemen. Het Comité sluit zich hierbij aan.

5.1.3. De Commissie schat dat meer concurrentie bij alleen al de zakelijke dienstverlening het BBP van de EU met 350 miljard EUR kan doen toenemen ⁽³⁾. Diensten waren aan het eind van de jaren negentig al verreweg de belangrijkste motor van de werkgelegenheid in de Unie, en bieden de meeste mogelijkheden voor een verdere banengroei. De werkgelegenheidskloof tussen de EU en de VS komt voor rekening van de dienstensector, waar het verschil 14 procentpunten bedraagt — goed voor 36 miljoen banen ⁽³⁾. Het Comité is het met de Commissie eens dat om dit potentieel te benutten, de resterende obstakels op de interne markt, die de grensoverschrijdende dienstverlening door ondernemingen, het succes bij de consument en de vrijheid van vestiging nog in de weg staan, moeten worden weggenomen.

⁽²⁾ Gehouden in Brussel, op 22 februari 2002.

⁽³⁾ COM(2000) 78 def. van 1 maart 2000.

5.1.3.1. Het Comité denkt dat het nuttig is een evaluatie te maken van de kosten voor de Europese belastingbetalers indien de consumenten niet over een betrouwbaar aanbod van universele diensten kunnen beschikken met een ruime keuze aan dienstverleners. Er is behoefte aan adequate wetgeving en/of gedragscodes om de activiteiten van dienstverlenende bedrijven te reguleren. Teneinde de werking van de interne markt te verbeteren, concurrentievervalsing te voorkomen en te zorgen voor de continuïteit en constant hoge kwaliteit van de dienstverlening, zouden deze regels bovendien in de hele Gemeenschap moeten worden gelijk getrokken. Een analyse van de gevolgen van de huidige situatie in de dienstensector voor de werkloosheid zou eveneens verhelderend zijn. Een en ander is van bijzonder belang in de context van de uitbreiding.

5.1.4. Een ander gebied waarop het tempo van de hervormingen moet worden opgevoerd is dat van de overheidsopdrachten. Het percentage overheidsopdrachten dat openbaar wordt aanbesteed is wel toegenomen, maar bedraagt toch niet meer dan 15 %. Ook het percentage opdrachten voor andere lidstaten is toegenomen, maar blijft toch ruim onder de 2 %. In de particuliere sector is dat aandeel ongeveer 20 %. De Commissie denkt dat een grotere openstelling van de markten voor overheidsopdrachten de Europese belastingbetaler meer dan 50 miljard EUR zou kunnen besparen. Men kan zich moeilijk onttrekken aan de indruk dat hier wederom sprake is van protectionisme door de lidstaten. Deze houding strookt niet met de geest van Europa, en draagt ook niet bij tot de verwezenlijking van Europa's strategische doelstelling. Het Comité is het met de Commissie eens dat haar voorstel voor een wetgevingspakket zeker niet mag verzanden en dat men zich vastberaden dient te weren tegen pogingen om dit voorstel af te zwakken, bijvoorbeeld door een verhoging van de drempels.

5.1.5. Het Comité deelt de mening van de Commissie dat het beginsel van wederzijdse erkenning een bredere acceptatie moet krijgen. Zoals de Commissie het zegt: „In vele sectoren werkt dit beginsel vrij goed en voorkomt het onnodige regelgeving”. *O si sic omnes!*

5.1.6. Het Comité betreurt het dat de totstandkoming van een Europese norm nog altijd acht jaar in beslag neemt, en is van mening dat dit proces dringend enige mate van stroomlijning moet ondergaan. Het is onaanvaardbaar dat geen oplossing voor dit probleem wordt gevonden. Ook is het Comité het met de Commissie eens dat de situatie in sommige belangrijke industriële sectoren zorgwekkend is, zoals bij bouwmaterialen en machines. Zoals de Commissie zelf ook toegeeft: „In deze sectoren is er nog geen echte interne markt.”

5.2. Verbetering van het ondernemingsklimaat

5.2.1. Het Comité stemt in met het standpunt van de Commissie dat de Unie creatieve en dynamische bedrijven moet ondersteunen. Dit vergt de totstandbrenging van een ondernemingsklimaat waarin bedrijven goed kunnen gedijen, niet gehinderd door onnodige bureaucratistische rompslomp. De wetgeving moet erop zijn gericht om het bedrijven gemakkelijker te maken i.p.v. beperkingen op te leggen. Het Comité ziet dit als een *conditio sine qua non* voor de verwezenlijking van duurzame economische groei.

5.2.2. De beperkingen waar bedrijven de meeste schade van ondervinden zijn de nalevingslasten van regelgeving, welke volgens de Commissie moeten worden verminderd. Het Comité heeft onlangs twee adviezen ⁽¹⁾ uitgebracht over vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving. In deze adviezen vestigde het de aandacht op de behoefte aan regelgeving van betere kwaliteit, waaronder een terugdringing van het aantal regels. Het Comité stelt dit proces niet gelijk aan deregulering. De stapsgewijze totstandkoming van de Europese wetgeving heeft geleid tot ondoorzichtige en duistere wetsteksten. Er is duidelijk behoefte aan een radicale herformulering van de wetgeving, om de huidige lappendeken van wetsteksten te vervangen door beknopte en samenhangende wetsteksten. Het Comité heeft er tevens op gewezen dat vereenvoudiging een grotere harmonisatie van de wetgeving in de EU vereist, en heeft erop aangedrongen dat meer gebruik wordt gemaakt van verordeningen en richtlijnen, zodat de lidstaten voor een voldongen feit worden gesteld en een grotere diversiteit wordt voorkomen.

5.2.2.1. In het tweede genoemde advies zinspeelde het Comité op het feit dat de kwalitatief laagwaardige regelgeving het Europese bedrijfsleven jaarlijks meer dan 330 miljard EUR kost. Neemt men de kosten van regelgeving voor overheden of kosten in de vorm van uit regelgeving van slechte kwaliteit voortvloeiende economische inefficiëntie in de berekening mee, dan zouden de totale kosten voor de samenleving wel eens 10 % van het BBP kunnen zijn. In dit advies zet het Comité uiteen hoe het actieplan voor verbetering van de regelgeving eruit moet zien, en doet het een beroep op alle actoren om hun verantwoordelijkheid m.b.t. de uitvoering ervan op zich te nemen. Het Comité herhaalt nu deze aanbeveling. Meer details over het door het Comité voorgestelde actieplan zijn terug te vinden in Bijlage 4.

5.2.3. Het Comité neemt kennis van de publicatie van het actieplan voor betere regelgeving dat de Commissie aan de Europese Raad van Sevilla heeft voorgelegd. Het bereidt momenteel een advies over dit document voor. Het Comité vertrouwt erop dat de Raad, het Europees Parlement en de

(1) PB C 48 van 21.2.2002 en PB C 125 van 27.5.2002.

lidstaten alert en slagvaardig zullen optreden om gehoor te geven aan de voorstellen van de Commissie. Zoals de Commissie zegt: „... wij willen concurrerende bedrijven, maar leggen een groot obstakel voor hun voeten”. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan hierbij het voortouw te nemen, hetgeen binnen haar bevoegdheden ligt. Hoewel de afronding van het project in handen van anderen ligt, heeft de Commissie een invloed die verder strekt dan haar formele autoriteit. Instandhouding van de *status quo* is geen werkbare optie.

5.2.3.1. Het Comité neemt eveneens kennis van het feit dat de Commissie van plan is om samen met de lidstaten een permanent Europees bedrijvenpanel op te richten, waarbij zo'n 4 000 bedrijven zouden moeten zijn aangesloten, om de potentiële impact van de belangrijkste regelgevingsvoorstellen voor zowel grote als kleine bedrijven te evalueren, en om een snelle en representatieve feedback te krijgen. Het Comité is ingenomen met dit initiatief, maar hoopt wel dat hiermee meer resultaten zullen worden geboekt dan met vorige pogingen op dit gebied.

5.2.4. Het Comité heeft er al dikwijls op gewezen dat de interne markt wordt versnipperd door verschillen tussen nationale belastingstelsels. Dit is nergens zo duidelijk als in het geval van de BTW, waar ingewikkelde en ondoorzichtige wetten complexe en loodzware verplichtingen opleggen, die van land tot land sterk verschillen, en die de grensoverschrijdende handel, met name voor het MKB, aanzienlijk dwarsbomen. De vele onderling uiteenlopende regels alsmede het gebrek aan uniformiteit in de toepassing van het huidige stelsel hebben ertoe geleid dat de interne markt in vijftien afzonderlijke belastinggebieden is opgesplitst. Zolang vijftien afzonderlijke nationale belastingdiensten de BTW innen op basis van uiteenlopende juridische en bestuurlijke tradities, interpretaties, procedures, systemen, talen, gebruiken, gewoonten en werkmethoden, kan niet worden verwacht dat grensoverschrijdende transacties op dezelfde wijze worden belast als binnenlandse transacties, wat toch het kenmerk van de interne markt zou moeten zijn. Zoals de zaken er nu voorstaan, is dit niet meer dan een luchtkasteel. De huidige BTW-regelingen zijn dan ook onverenigbaar met de beginselen van een interne markt. In een eerder advies⁽¹⁾ bestempelde het Comité het als een anachronisme dat intracommunautaire transacties op de interne markt als „in- en uitvoer” worden beschouwd, en waarschuwde het ervoor dat de doelstelling van de interne markt hiermee in gevaar komt. Vergelijkbare bedenkingen kunnen worden gemaakt bij andere aspecten van de belastingheffing. Het Comité bereidt momenteel een advies over dit onderwerp voor.

5.2.5. Het Comité is het met de Commissie eens dat bevordering van de ondernemingszin in de eerste plaats vereist dat het gemakkelijker en goedkoper wordt een nieuw bedrijf te starten. Het is ermee ingenomen dat de Commissie voor het eind van het jaar specifieke kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot andere aspecten van het ondernemerschap zal vaststellen.

5.2.6. Het Comité steunt nogmaals de oproep van de Commissie aan de lidstaten om het niveau van staatssteun terug te dringen, omdat deze de concurrentie verstoort. Krijgt deze oproep geen gehoor, dan dreigt de situatie onhoudbaar te worden.

5.3. Meer levenskwaliteit voor de burgers

5.3.1. Het Comité deelt de opvatting van de Commissie dat de voordelen van een groter aanbod, betere diensten en scherpere prijzen, die het gevolg zijn van mededinging tussen leveranciers, doorgaans niet ten koste zijn gegaan van de veiligheid of het welzijn van de consument. De volgende Strategie voor Consumentenbeleid 2002-2006 zal de verdere plannen van de Commissie voor de consument preciseren; het Comité wenst hierover te worden geraadpleegd op het moment van publicatie.

5.3.2. In andere dan de netwerkindustrieën, waarvoor nog geen communautaire wetgeving is vastgesteld, bepalen de lidstaten hoe de openbare-dienstverplichtingen worden nagekomen; de Commissie draagt er alleen zorg voor dat de nationale regelingen compatibel zijn met de mededingings- en internemarktregels. Dit verschilt van de situatie waarin Gemeenschapsrecht van toepassing is. Het Comité beschouwt deze situaties niet als gelijkwaardig, en is ingenomen met de aankondiging⁽²⁾ van de Commissie dat zij concrete maatregelen zal nemen om tot een grotere rechtszekerheid en voorspelbaarheid bij de toepassing van deze regels te komen.

5.3.3. Het Comité is het met de Commissie eens dat de huidige informele samenwerking tussen overheidsinstanties die voor de handhaving van regels ter bescherming van de consument verantwoordelijk zijn, ontoereikend is en moet worden verbeterd. Ook is het Comité het ermee eens dat het vrije verkeer niet mag worden belemmerd, om te voorkómen dat ondernemingen besluiten om van verkoop in andere lidstaten af te zien alleen omdat ze het te lastig vinden om aan veertien verschillende reeksen voorschriften te voldoen. „Als dat gebeurt, is de consument uiteindelijk de dupe”, aldus de Commissie. Het bestaan van sterk uiteenlopende regelgevingen in de Unie werkt als een belemmering voor het handelsverkeer

⁽¹⁾ PB C 193 van 10.7.2001.

⁽²⁾ Verslag van de Commissie aan de Europese Raad van Laken, COM(2001) 598 def., 17 oktober 2001.

tussen de lidstaten. Deze situatie zal verergeren indien het uitbreidingsproces ertoe leidt dat tien nieuwe regelgevingsstelsels aan de huidige worden toegevoegd.

5.3.4. Net als de Commissie hecht het Comité groot belang aan de ontwikkeling van grensoverschrijdende systemen voor alternatieve geschillenbeslechting⁽¹⁾. Deze kwestie is een integrerend onderdeel van de doeltreffende werking van de interne markt.

5.3.5. In zijn advies⁽²⁾ over de Mededeling van de Commissie van 24 november 1999, waarin een strategie ten aanzien van de Interne Markt voor de komende vijf jaar wordt uitgestippeld, merkt het Comité m.b.t. de doelstelling „verbetering van de kwaliteit van het bestaan van de burgers” het volgende op: „De interne markt zelf zal op dit punt niet aan de verwachtingen kunnen voldoen omdat burgers ervoor zouden kunnen kiezen geen gebruik te maken van eventueel beschikbare mogelijkheden.” Vervolgens vroeg het zich af of een dergelijke doelstelling wel meetbaar is. Het Comité wijst erop dat deze doelstelling nu is gewijzigd in „meer levenskwaliteit voor de burgers”. Deze formulering is al iets beter dan de oorspronkelijke, te veel omvattende bewoording, maar het Comité betwijfelt of deze gewijzigde doelstelling wel voor objectieve meting vatbaar is. Er heerst geen consensus over wat onder de term „behoefte van de burgers” moet worden verstaan; deze zijn vaak met elkaar in strijd, en de beoordeling of hieraan wordt voldaan is meestal zeer subjectief.

5.3.5.1. Het Comité stemt in met het beginsel dat de levenskwaliteit van burgers moet worden verbeterd, maar wil erop wijzen dat burgers geen homogene groep vormen met identieke behoeften. De lasten en baten van de interne markt zijn ongelijk verdeeld over de diverse groepen burgers (ondernemers, werknemers, consumenten), alsook over geografische gebieden en branches en ook in chronologisch opzicht. Verder kunnen individuele burgers ook diverse verschillende rollen tegelijk vervullen. Daarom zou het zinvol zijn om de resultaten aan de hand van de gevolgen voor de afzonderlijke groepen van burgers te meten. Gedifferentieerde uitspraken voor aparte groepen zijn heel wel mogelijk, meetbare resultaten voor alle burgers in Europa zijn echter uiterst moeilijk vast te stellen.

5.4. Voorbereiding van de uitbreiding

5.4.1. In zijn advies over de strategie voor de interne markt⁽²⁾ heeft het Comité het volgende opgemerkt: „Hoofdpunt van kritiek van het Comité op de strategie in grote lijnen betreft het aspect van de uitbreiding van de EU, dat volgens het Comité onvoldoende is uitgewerkt. Het is een gegronde doelstelling om te streven naar een interne markt die kan

bijdragen aan een succesvolle uitbreiding van de EU, maar een dergelijk streven alleen is niet voldoende.” Was dat maar zo. Vervolgens wees het Comité erop dat het van het allergrootste belang is dat de kandidaat-lidstaten op het moment van toetreding in staat zijn om de regelgeving ten aanzien van de Interne Markt over te nemen. Twee jaar later is dit nog altijd een lastig punt. De Commissie heeft erop gewezen dat „de bestuurlijke capaciteit van de kandidaat-lidstaten, onder meer op het gebied van de naleving en handhaving, ... vrij zwak (blijft)”. Na de uitbreiding zal de interne markt zeker zijn uitgebreid, maar zal zij nog steeds intern zijn? Zal het nog steeds de markt zonder grenzen zijn die het vandaag — zij het maar tot op zekere hoogte — is?

5.4.1.1. Het Comité maakt zich zorgen dat er een situatie kan ontstaan waarin het uitbreidingsproces een nog grotere ongelijkheid op de interne markt veroorzaakt, als gevolg van het toenemende aantal verschillende regelgevingen en termijnen voor omzetting van het communautaire recht, de proliferatie van nationale interpretaties en het bestaan van nationale wetten, gebruiken, tradities en gevestigde handelspraktijken in de nieuwe lidstaten. Het is onaanvaardbaar dat de uitbreiding van de Unie de werking van de interne markt zou kunnen dwarsbomen. Uit voorzorg zou het verstandig zijn de bestaande internemarktwetgeving mutatis mutandis op de nieuwe lidstaten toe te passen.

5.4.1.2. Het Comité is zich ervan bewust dat, in sommige gevallen, omzetting van de internemarktwetgeving een zekere tijd vergt. Dit geldt met name voor de kandidaat-lidstaten die jarenlang onder het juk van repressieve, totalitaire regimes gebukt gingen. In deze gevallen is het een zinnig alternatief om overgangstermijnen toe te staan, zowel voor de huidige als voor de toekomstige lidstaten. Overgangstermijnen hebben echter een beperkend effect op de vier basisvrijheden van de interne markt. Zelfs al zijn zij sociaal en economisch acceptabel, en onontbeerlijk voor het uitbreidingsproces, toch is het beter de duur ervan zo kort mogelijk te houden.

5.4.1.3. Het Comité is van mening dat vereenvoudiging van de regelgeving een kwestie is die verband houdt met de uitbreiding. In zijn advies⁽³⁾ over de uitbreiding van de EU (rapporteur: de heer Vever) staat: „De complexiteit van de EU-regels vormt voor de kandidaat-lidstaten een serieuze hinderpaal. In theorie zou de wet- en regelgeving binnen de Unie steeds eenvoudiger moeten worden, maar in de praktijk is dat niet het geval: ook vele recente EU-regelingen zijn zeer ingewikkeld, fragmentarisch en onsamenhangend (soms zelfs ronduit tegenstrijdig) door het feit dat zij te sterk op de bestaande nationale regelingen geënt zijn.” Het Comité herhaalt

⁽¹⁾ COM(2002) 196 def. van 19 april 2002.

⁽²⁾ PB C 140 van 18.5.2000.

⁽³⁾ PB C 193 van 10.7.2001.

dit standpunt en wijst er nogmaals op dat de tijd dringt. Deze kwestie vergt een voortvarende aanpak.

5.4.2. Het Comité is ermee ingenomen dat de Commissie er belang aan hecht dat de nieuwe lidstaten zo spoedig mogelijk in het Solvit-netwerk voor probleemoplossing worden opgenomen. Ook is het van mening dat de kandidaat-lidstaten moeten worden aangemoedigd deel te nemen aan de PRISM-databank (Progress Report on Initiatives in the Single Market) ⁽¹⁾, die op initiatief van de Waarnemingspost voor de Interne markt van het EESC is opgezet. Sommige van hen hebben dat al gedaan.

5.4.2.1. Het Comité is van mening dat voor de integratie van de interne markt meer gebruik moet worden gemaakt van Internet. Zo zou de intracommunautaire handel — met name voor het MKB — aanzienlijk worden vergemakkelijkt indien er een website zou zijn dat als vade mecum zou kunnen dienen voor bedrijven die informatie wensen in te winnen over de wettelijke vereisten en belastingwetgeving in andere lidstaten. Ook moeten de betrekkingen tussen de overheid en het bedrijfsleven, tussen de overheid en de consument, tussen het bedrijfsleven en de overheid en tussen de consument en de overheid op een ruimere schaal op Europees niveau worden ontwikkeld. Dit proces staat nog in de kinderschoenen.

5.4.3. Het Comité is ingenomen met de „peer reviews” die worden gehouden door deskundigen van overeenkomstige instanties in de lidstaten en de Commissie, waarbij zij de betrokken kandidaat-lidstaat bezoeken. Het is het ermee eens dat samenwerking en begrip tussen ambtenaren van de bevoegde instanties van essentieel belang is om de interne markt tot de kandidaat-lidstaten uit te breiden.

5.5. *Het meten van de vorderingen*

5.5.1. Het Comité geeft de Commissie gelijk dat wel meten beter is dan niet meten, en dat het van belang is kwantitatieve metingen van een kwalitatieve evaluatie te voorzien. Wel waarschuwt het voor een te grote subjectiviteit. Het zal niet eenvoudig zijn de burgers ervan te overtuigen dat er echt vooruitgang wordt gemaakt als deze vooruitgang niet meetbaar is of indien de metingen niet op empirische grondslagen zijn gebaseerd. Het Comité stemt ermee in dat de impact op de reële economie de belangrijkste factor is. Aan de situatie dat „de meeste ondernemingen hier nog niets van merken bij hun dagelijkse transacties” moet een einde worden gemaakt.

5.5.2. Het Comité is ermee ingenomen dat de Commissie in de volgende Evaluatie van de Interne Markt duidelijk zal aangeven welke indicatoren voor praktische metingen van de

vorderingen moeten worden gebruikt. Met het oog op de geloofwaardigheid is het van cruciaal belang dat de geldigheid van deze indicatoren wordt gestaafd. Ook is het ingenomen met de invoering van een observatie-instrument voor de interne markt, dat regelmatig onderzoek doet naar de prijzen voor een standaardpakket goederen in alle lidstaten.

6. **Conclusies**

6.1. Uit de „Evaluatie van de strategie voor de interne markt 2002” van de Commissie kan geconcludeerd worden dat er nog veel moet gebeuren en dat de tot nu toe geboekte vooruitgang te gering is.

6.2. Europa heeft de tijd ook niet mee. In de door deze evaluatie bestreken periode van anderhalf jaar zal Europa vlak voor de uitbreiding staan en zal de in Lissabon vastgestelde streefdatum halverwege zijn bereikt. Met de op handen zijnde uitbreiding is nog meer haast geboden bij de voltooiing van de interne markt. Voor het welslagen van de uitbreiding is het enerzijds zaak dat de werking van de interne markt wordt verbeterd, om een platform te bieden voor de snellere economische groei die het gevolg is van de uitbreiding, en anderzijds dat de kandidaat-lidstaten de bestaande internemarktwetgeving versneld invoeren om nieuwe distorsies en inefficiënties bij de werking van de interne markt te voorkómen.

6.3. De vaststelling dat Europa er overduidelijk niet in is geslaagd meer substantiële vooruitgang te boeken met de verwezenlijking van wat over het algemeen als een gemeenschappelijke doelstelling wordt beschouwd, is geen aanklacht tegen de Commissie, die door de bank genomen als katalysator voor veranderingen heeft opgetreden, maar tegen de andere Europese instellingen en de lidstaten. Zonder de sterke en actieve steun van alle betrokkenen, met name de lidstaten, zal het idee van een echte interne markt een hersenschim blijven, en de verwezenlijking van Europa's strategische doelstellingen niet meer dan een wensdroom.

6.4. Deze politieke steun is slechts mogelijk als er onder de bevolking een breed politiek draagvlak is voor de Europese Unie. Dit kan uitsluitend worden bereikt als de burger meer kan profiteren van de voordelen van de interne markt. Er moet een gezamenlijke publiciteitscampagne worden gevoerd om de burgers van Europa te overtuigen van de voordelen die zullen voortvloeien uit de voltooiing van de interne markt en om hun bezorgdheid over mogelijk ongunstige gevolgen weg te nemen.

6.5. Of de strategische doelstelling van de Europese Unie wordt verwezenlijkt hangt af van de onvoorwaardelijke inzet van alle betrokken actoren. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan na te denken over een lange-termijnagenda voor de interne markt, zodat deze volledig kan bijdragen aan de verwezenlijking van deze doelstelling. Ook is het van mening dat het scorebord van de interne markt moet worden uitgebreid met factoren die het nu nog buiten beschouwing laat, en dat het met name moet worden gericht op elementen die een blijvende barrière vormen voor de voltooiing van de interne markt.

⁽¹⁾ www.esc.eu.int/omu_smo/prism.

6.6. De Commissie merkt terecht op dat de internemarktstrategie alleen effectief kan zijn, als zij een gemeenschappelijk doel is van Commissie, Raad, Europees Parlement en lidstaten. Ook heeft zij gelijk dat „de gezamenlijke leiders van Europa ...

hun woorden in daden (moeten) omzetten.” Het is afwachten of de politieke wil bestaat om een en ander werkelijk te verwezenlijken.

Brussel, 18 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen hebben meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen gekregen, maar zijn door de voltallige vergadering verworpen:

Paragraaf 4.4

Na de eerste zin als volgt te wijzigen:

„Het Comité is het met de Commissie eens dat structurele hervormingen noodzakelijk zijn. Ondanks de verplichtingen die zijn aangegaan in Lissabon en bevestigd in Barcelona, voltrekt de liberalisering van de energiemarkten zich in een zeer traag tempo. Sommige lidstaten lijken woorden niet in daden te willen omzetten. Het lijkt erop dat in sommige kringen nog veel verzet heerst tegen verandering, met name op het niveau van de lidstaten; om dit verzet te overwinnen. Tijdens de Toppen van Lissabon en Barcelona zijn toezeggingen gedaan ten aanzien van de liberalisering van de energiemarkt. Sommige lidstaten hebben in Barcelona toegezegd hun energiemarkt tegen 2004 te hebben vrijgemaakt, en hebben beloofd hierbij rekening te houden met het specifieke karakter van de diensten van algemeen belang. Om de hervormingen waartoe is besloten tot een goed einde te brengen is het noodzakelijk dat er, zoals de Commissie heeft opgemerkt, ...”

Motivering

De politieke discussie en de ontwikkeling van de markt voor diensten van algemeen belang schieten er niets mee op wanneer afzonderlijke lidstaten aan de schandpaal worden genageld. Vooral omdat de discussie over de specifieke kenmerken van de diensten van algemeen belang, hun betekenis voor de ontwikkeling van de economie en de levensomstandigheden van de burgers en de daaruit voortvloeiende eisen die aan de algemene voorwaarden voor de markt worden gesteld, nog lang niet is afgerond. Bovendien wijzen de eerste ervaringen van verschillende landen erop dat een overhaaste en te eenzijdige oriëntatie op vrije marktwerking dikwijls ongewenste resultaten oplevert.

Stemuitslag

Vóór: 8, tegen: 19, onthoudingen: 1.

Paragraaf 5.1.1

Vanaf de tweede zin, als volgt te wijzigen:

„(...) Als deze doelstelling zou zijn verwezenlijkt, zou dit al een aanzienlijke stap voorwaarts betekenen in het liberaliseringproces van de openbare diensten, mits rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van de diensten van algemeen belang. hoewel de lidstaten nog steeds vrij zouden zijn de keuzevrijheid van huishoudelijke gebruikers te beperken, terwijl tal van andere essentiële diensten buiten schot blijven. Als doelstelling lijkt dit streven dan ook niet zo ambitieus, maar het bevindt zich waarschijnlijk wel op de grens van wat politiek haalbaar is.”

Motivering

Zie 4.4.

Stemuitslag

Vóór: 10, tegen: 26, onthoudingen: 0.

Paragraaf 6.4

De derde zin te vervangen door de volgende tekst:

„Maar tegelijkertijd is het noodzakelijk de bezorgdheid en kritiek in verband met de vrijwel onbeperkte concurrentie, met name waar het gaat om diensten van algemeen belang, serieus te nemen. De ontevredenheid van de burgers mag niet worden afgedaan met „ongerechtvaardigde emotie”, want zij vloeit vaak voort uit concrete nadelen, die inderdaad gerelateerd kunnen worden aan de liberalisering van de economie. Daarom kan de voltooiing van de interne markt alleen slagen als behalve de totstandbrenging van de interne markt zelf ook de ontwikkeling van de EU tot een sociale unie als gelijkwaardige doelstelling wordt erkend en met evenzoveel inzet wordt nagestreefd.”

Motivering

Spreekt voor zich. Zie ook de ervaringen die verschillende lidstaten hebben opgedaan met de liberalisering van de markt voor diensten van algemeen belang.

Stemuitslag

Vóór: 16, tegen: 21, onthoudingen: 0.
