

Uitgave  
in de Nederlandse taal

## Mededelingen en bekendmakingen

<u>Nummer</u>	<u>Inhoud</u>	<u>Bladzijde</u>
	I <i>Mededelingen</i>	
	.....	
	II <i>Vorbereidende besluiten</i>	
	<b>Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>402e zitting van 24 en 25 september 2003</b>	
2004/C 10/01	Advies van het Europees 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 — Europese defensie — Industriële en marktvragestukken — Naar een EU-beleid voor defensiematerieel” (COM(2003) 113 def.) .....	1
2004/C 10/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der lidstaten inzake elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen” (gecodificeerde versie) (COM(2003) 252 def. — 2003/0094 (COD)) .....	6
2004/C 10/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (gecodificeerde versie)” (COM(2003) 241 def. — 2003/0099 (COD)) .....	7

Prijs: 22,00 EUR



(Vervolg z.o.z.)

2004/C 10/04	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 163/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 januari 2001 betreffende de uitvoering van een opleidingsprogramma voor vakmensen van de Europese audiovisuele programma-industrie (Media-Opleiding) (2001-2005)” (COM(2003) 188 def. — 2003/0064 (COD))</li> <li>— het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit 2000/821/EG van de Raad van 20 december 2000 betreffende de tenuitvoerlegging van een programma ter bevordering van de ontwikkeling, de distributie en de promotie van Europese audiovisuele werken (Media Plus — Ontwikkeling, distributie en promotie)” (COM(2003) 191 def. — 2003/0067 (COD))</li> </ul>	8
2004/C 10/05	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De concrete toepassing van de Richtlijn over Europese ondernemingsraden (94/45/EG) en de eventuele aanpassing van bepaalde aspecten ervan”</p>	11
2004/C 10/06	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van organisaties die op Europees niveau actief zijn op het terrein van jeugdzaken” (COM(2003) 272 def. — 2003/0113 (COD))</p>	18
2004/C 10/07	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen”</p>	21
2004/C 10/08	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek (gecodificeerde versie)” (COM(2003) 298 def. — 2003/0103 (CNS))</p>	27
2004/C 10/09	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Cohesiefonds (gecodificeerde versie)” (COM(2003) 352 def. — 2003/0129 (AVC))</p>	28
2004/C 10/10	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen („de EG-concentratieverordening)” (COM(2002) 711 def. — 2002/0269 (CNS))</p>	29
2004/C 10/11	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwerpmededeling van de Commissie betreffende de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Raadsverordening inzake de controle op concentraties van ondernemingen”</p>	37
2004/C 10/12	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité ter attentie van de „Intergouvernementele Conferentie 2003”</p>	43

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2004/C 10/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité „Naar een pan-Europese regelgeving voor de binnenvaart” .....	49
2004/C 10/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Ondernemerschap in Europa” (COM(2003) 27 def.) .....	58
2004/C 10/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004” .....	70
2004/C 10/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Innovatiebeleid: actualisering van de aanpak van de Europese Unie in de context van de strategie van Lissabon” (COM(2003) 112 def.) .....	78
2004/C 10/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1655/2000 betreffende het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE)” (COM(2003) 402 def. — 2003/0148 (COD)) .....	85
2004/C 10/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2596/97 tot verlenging van de in artikel 149, lid 1, van de Akte van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden bedoelde periode” (COM(2003) 372 def. — 2003/0144 (CNS)) ..	87
2004/C 10/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Economische en sociale samenhang: concurrentievermogen van de regio's, <i>governance</i> en samenwerking” ....	88
2004/C 10/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De economische en sociale samenhang en het EU-beleid op de andere terreinen” .....	92
2004/C 10/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Industriële reconversie: balans en vooruitzichten — Een integrale aanpak” .....	105

## II

(Voorbereidende besluiten)

## ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

402e ZITTING VAN 24 EN 25 SEPTEMBER 2003

### **Advies van het Europees 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 — Europese defensie — Industriële en markt vraagstukken — Naar een EU-beleid voor defensiematerieel”**

(COM(2003) 113 def.)

(2004/C 10/01)

De Europese Commissie heeft op 12 maart 2003 besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die belast was met de voorbereiding van de werkzaamheden dienaangaande, heeft haar advies opgesteld op 3 september 2003; rapporteur was de heer Wilkinson.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 402e zitting van 24 en 25 september 2003 (vergadering van 24 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

#### 1. Inleiding

1.1. In haar Mededeling <sup>(1)</sup> stelt de Commissie dat de tijd rijp is om het EU-beleid voor defensiematerieel sterker te coördineren, als aanvulling op het nationale beleid op dit gebied. Deze Mededeling volgt op twee eerdere Mededelingen over de defensiegerelateerde industrie <sup>(2)</sup>, die echter maar een zeer beperkt aantal concrete maatregelen hebben opgeleverd.

1.2. De Commissie denkt dat zij een belangrijke bijdrage kan leveren door te streven naar verbetering van de kwaliteit van de EU-regelgeving inzake de omgang met defensiematerieel in Europa, om zo het voortbestaan van een levensvatbare Europese defensie-industriële basis veilig te stellen.

1.3. De opmerkingen en voorstellen worden gedaan op grond van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB)

en in de context van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB), maar staan hier verder los van.

1.4. De voorgestelde maatregelen moeten een herstructurering en consolidatie van de industrie stimuleren, de totstandkoming van een Europese markt voor defensiematerieel bevorderen en het concurrentievermogen van de Europese industrie versterken. Dit is een belangrijke uitdaging bij de ontwikkeling van het EVDB. Zij zijn tevens bedoeld om bredere sociaal-economische doelstellingen te bereiken.

1.5. In de Mededeling wordt erkend dat maatregelen van de Gemeenschap waarschijnlijk de meeste toegevoegde waarde te bieden hebben aan de markt voor defensiematerieel en defensiegerelateerd onderzoek.

1.6. De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen heeft tijdens zijn vergadering in Luxemburg op 16 juni 2003 zijn steun uitgesproken voor sommige van de in de Mededeling genoemde activiteiten.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 113 def.

<sup>(2)</sup> COM(96) 10 def. en COM(97) 583 def.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het EESC is van mening dat de Mededeling op het goede moment komt, en kan met de meeste van de daarin voorgestelde maatregelen instemmen. De belangrijkste doelstelling van iedere verandering moet zijn de doeltreffendheid en kosteneffectiviteit van het door de lidstaten benodigde defensievermogen te vergroten met de middelen die daarvoor beschikbaar zijn.

2.2. Defensie is een zeer politieke aangelegenheid, en niet alle lidstaten zijn het eens over de rol van de EU. De voorstellen dienen in het licht van deze politieke context te worden bekeken. Men is het er echter over eens dat het defensievermogen van de EU nog lang niet voldoende is om alle huidige taken (de Petersbergtaken) uit te voeren, laat staan de taken waarover in de toekomst overeenstemming wordt bereikt. Uiteraard moet de EU kunnen beschikken over militair vermogen om aan de vereisten van het overeengekomen externe en defensiebeleid te kunnen voldoen, wil dit beleid geloofwaardig zijn. Hoewel niet alle lidstaten het erover eens zijn dat de EU haar militaire vermogen moet ontwikkelen, staat het Comité welwillend tegenover maatregelen op dit gebied, als onderdeel van een toekomstig levensvatbaar EVDB.

2.3. Defensie is een zeer complex terrein; het scala aan mogelijke taken (op nationaal, NATO-, EU-, VN- en andere niveaus) en het defensiematerieel, evenals de bestaande regelingen op dat gebied, die elkaar vaak overlappen, maken het onmogelijk om de Europese defensie volledig te stroomlijnen. Toch zou het nuttig zijn de verschillen terug te dringen.

2.4. Daarom zou de EU zo goed mogelijk gebruik moeten maken van de nu reeds beschikbare middelen. De Commissie wijst erop dat hoewel de defensie-uitgaven van alle EU-lidstaten tezamen zo'n 40 % van die van de VS bedragen, de operationele vermogens slechts circa 10 % bedragen. Het is duidelijk dat de EU-landen minder waar voor hun geld krijgen dan mogelijk zou zijn.

2.5. Indien de ontwikkeling van nieuwe relevante defensietechnologieën niet werkelijk wordt verbeterd zal de EU-industrie terrein blijven verliezen op het stuk van haar operationele vermogen. Dit is strijdig met de strategie van Lissabon, en is slecht voor de werkgelegenheid. De open coördinatiemethode zou van nut kunnen zijn voor de interactie tussen het nationale industriebeleid op EU-niveau; raadpleging, evaluatie en benchmarking op EU-niveau zouden de stroomlijning van de betrokken industrietakken op weg kunnen helpen.

2.6. Het is altijd goed om de beschikbare middelen optimaal te benutten, maar dit alleen is niet genoeg. Het is zaak dat de politieke wil bestaat om de uitgaven te doen die nodig zijn om bestaande en toekomstige taken te kunnen vervullen (zie par. 2.3). Voor de meest veeleisende taken maken militaire strijdkrachten die niet over technologisch geavanceerd materieel beschikken, geen schijn van kans.

2.7. Het EESC wijst erop dat de toegang tot en overdracht van defensietechnologie en -informatie tussen lidstaten nauwelijks wordt besproken. Dit is echter van belang voor het technologisch meest geavanceerde materieel.

2.8. De meeste van de huidige lidstaten en veel kandidaat-lidstaten zijn lid van de NAVO. Ook heeft de EU via onderhandelingen toegang weten te krijgen tot sommige planningscapaciteiten van de NAVO voor bepaalde EU-operaties. Het is dan ook zaak dat EU-systemen en -normen worden ontwikkeld die volledig aansluiten bij de NAVO-systemen. Ook wat het materieel betreft, blijft de interoperabiliteit tussen de EU-strijdkrachten en die van de NAVO van cruciaal belang, en zal zelfs belangrijker worden dan normalisatie (hoewel ook normalisatie zoveel mogelijk zou moeten worden aangemoedigd).

2.9. Aangezien de huidige situatie van de defensie-industrie en het defensiematerieel<sup>(1)</sup> in de verschillende lidstaten zo sterk uiteenloopt, moet men aanvaarden dat een flexibele aanpak, met meerdere snelheden, van essentieel belang is. Het Comité is derhalve ingenomen met de „wanneer en waar mogelijk”-aanpak van de Commissie en wijst erop dat de algemene vooruitgang en de voordelen die dit oplevert, veel trager zal zijn dan wenselijk. Het hoopt tevens dat de verschillen in prestatie tussen het defensiematerieel van grote en kleine lidstaten geleidelijk zullen worden teruggedrongen.

2.10. EU-procedures om het beleid inzake defensiematerieel te harmoniseren zouden, voor de lidstaten die daaraan wensen deel te nemen, kunnen leiden tot meer efficiency, betere resultaten, lagere kosten en een positief effect op de uitgaven voor O&TO.

2.11. Wat de voorstellen in de Mededeling betreft, wijst het Comité erop dat het deze steunt, onder voorbehoud van onderstaande opmerkingen.

---

(1) Het Europees vermogensactieplan (ECAP) wijst tekortkomingen van het vermogen van de EU aan, die moeten worden verholpen wil de EU de overeengekomen taken kunnen uitvoeren.

### 3. EU-defensie-industrie

3.1. Het Comité onderschrijft de noodzaak om een levensvatbare Europese industriële basis voor defensie in stand te houden die de concurrentie op de wereldmarkt aankan. Zonder deze basis zouden de lidstaten voor veel defensiematerieel afhankelijk zijn van derde landen, met name de Verenigde Staten. Het is van belang een „Europese defensiemarkt” te ontwikkelen, om meer aankopen binnen de EU aan te moedigen.

3.2. Er is reeds een sterke consolidatie geweest in de EU-defensie-industrie, en uiteraard ook in de defensie-industrie wereldwijd. Vanwege het internationale karakter van deze markt hebben de meeste grote Europese ondernemingen nu reeds connecties (eigendom, partnerschappen en contracten) met ondernemingen van buiten de EU, zodat zij effectief kunnen opereren op de wereldmarkt. Het feit dat de defensie-markt tevens een beperkte markt is, heeft ertoe geleid dat veel ondernemingen een rationalisatie hebben doorgevoerd en zijn overgegaan tot samenwerking met andere ondernemingen, om de concurrentieslag met succes te trotseren. Deze trend zet zich voort en zal van belang zijn in sommige van de toetredingslanden, die tot nu toe weinig vooruitgang hebben geboekt op dit gebied.

3.3. In de Mededeling wordt opgemerkt dat een grote bijdrage aan de veiligheids- en defensiesystemen wordt geleverd door ondernemingen die hun producten en diensten ook voor civiele toepassingen ontwikkelen. Deze trend zal waarschijnlijk steeds sterker worden.

3.4. Staatssteun aan de defensie-industrie is onvermijdelijk, omdat staten de enige legitieme klanten zijn voor de meeste producten. Maar het staatseigendom van deze industrie moet zoveel mogelijk beperkt blijven, om de concurrentie een kans te geven. Uiteraard zal de staat betrokken blijven bij sommige bijzonder gevoelige takken van de industrie (bijv. de nucleaire industrie en de cryptografie); staatssteun voor O&TO is vaak noodzakelijk om de technologische innovatie binnen de strijdkrachten op peil te houden.

3.5. Het Comité stemt ermee in dat herstructurering primair een aangelegenheid is van de betrokken ondernemingen, waarbij zij rekening moeten houden met de marktsituatie. Het wijst er daarbij op dat veel kandidaat-lidstaten bij de herstructurering van hun defensie-industrie te maken hebben met bijzondere uitdagingen<sup>(1)</sup>, zodat het van vitaal belang is dat zij zo spoedig mogelijk als volwaardige partners bij de problematiek worden betrokken.

<sup>(1)</sup> In veel van deze landen maakten de strijdkracht en de defensie-industrie deel uit van een systeem dat afweek van dat van de huidige lidstaten.

3.6. Herstructurering houdt in dat de lidstaten het verlies van sommige binnenlandse defensie-industriële capaciteit moeten aanvaarden, zodat zij zich kunnen concentreren op andere onderdelen; dit proces is reeds begonnen. Het doel zou moeten zijn ervoor te zorgen dat de EU-lidstaten gezamenlijk over het volledige scala aan industriële capaciteit beschikken, zodat zij aan de defensiebehoeften van de EU tegemoet kunnen komen.

### 4. Markt en marktregulering

4.1. Het Comité is ingenomen met de herziening van het regelgevingskader voor de EU-defensie-industrie. Wel zou het bij drie aspecten van de voorstellen enkele kanttekeningen willen plaatsen.

4.2. Monitoring. In de Mededeling wordt voorgesteld dat informatie moet worden verschaft over en toezicht worden gehouden op de economische situatie van de defensie-industrie in de EU en op het vermogen van die industrie om aan de leveringseisen van het EVDB te voldoen, op het vermogen tot concurrentie en het niveau van deskundigheid op ontwerpgebied, op investeringen in O&O, enz. Naar de mening van het Comité is deze vorm van toezicht onrealistisch (bijvoorbeeld om de in par. 3.2 en 3.3 genoemde redenen) en onnodig. Bovendien zouden de intellectuele-eigendomsrechten en het handelsgeheim in sommige gevallen grote problemen veroorzaken. De lidstaten zouden moeten worden gevraagd de noodzakelijke relevante details te verschaffen, en zouden een indicatie moeten geven van de aantallen werknemers en hun vaardigheden.

4.3. Aanschaf van defensiematerieel. In de Mededeling wordt voorgesteld dat de EU zelf rechtstreeks betrokken zou moeten zijn bij de aanschaf van defensiematerieel. Hoewel het Comité het ermee eens is dat het nuttig kan zijn sommige aspecten van de aanbestedingsprocedures te centraliseren, wil het eerst aangetoond zien dat een dergelijke rol voor de EU een toegevoegde waarde heeft, alvorens akkoord te gaan met dit voorstel. Het Comité stemt ermee in dat op lange termijn moet worden gestreefd naar de totstandkoming van één stel regels voor de aanbesteding van defensiematerieel in Europa. Maar het zal lange tijd duren voordat sprake is van uniformiteit, gezien de sterk uiteenlopende regels die de lidstaten nu toepassen, en er moet altijd toestemming worden gegeven voor aanbestedingen in derde landen, waar andere procedures en regels gelden. Verwacht wordt dat het toekomstige Bureau (zie par. 6.1) een grote rol gaat spelen bij de formulering van deze regels.

4.4. Mededingingsbeleid. Het Comité staat volledig achter het algemene standpunt van de Commissie, maar merkt op dat het beperken van het toepassingsgebied van artikel 296 geen afbreuk mag doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om hun nationale veiligheidsbelangen te beschermen. Ook wijst het er nogmaals op dat vanwege de betrokkenheid en de belangen van de lidstaten, als enige legitieme klanten voor het meeste defensiematerieel, de mededinging steeds moeilijker kan worden gewaarborgd dan voor andere producten.

## 5. Een coherentere EU-inspanning voor hoogwaardig onderzoek op het gebied van veiligheid

5.1. Momenteel wordt veel te weinig geïnvesteerd in defensiegerelateerd O&TO, en de organisatie die belast is met het beheer van samenwerkingsprogramma's voor defensieonderzoek (de WEAO<sup>(1)</sup>), beheert slechts 2,5 % van de EU-investeringen op dit gebied. Het is verstandig en zinvol om — waar mogelijk — de nationale onderzoeksactiviteiten op EU-niveau te coördineren, zoals de resultaten van de Europese Onderzoeksruimte laten zien. O&TO moet een sleutelsector worden, wil de EU de doelstellingen van haar beleid voor defensiematerieel verwezenlijken.

5.2. Het is zaak de „strategische technologieën van de EU”<sup>(2)</sup> te definiëren, alvorens de lidstaten overeenstemming kunnen bereiken over de EU-agenda voor geavanceerd onderzoek. De gekozen projecten moeten een directe impact kunnen hebben op een verbeterd veiligheidsvermogen op relevante gebieden. Ook moet overeenstemming worden bereikt over het vinden van de noodzakelijke financiering en de verdeling van de opbrengsten, maar het is duidelijk dat de defensie-uitgaven in de meeste lidstaten moeten worden opgevoerd, om een significante verbetering van O&TO op dit gebied te bewerkstelligen. Het voorgestelde bureau zou zeer nuttig kunnen zijn als adviescentrum en plaats waar informatie kan worden verkregen en uitgewisseld, en, indien gewenst, voor de bevordering van gemeenschappelijke projecten en producten.

5.3. Meer in het algemeen is het zaak dat gemeenschappelijke vereisten worden overeengekomen, die een zo groot mogelijk terrein bestrijken. Zo zou de industrie aanbevelingen kunnen doen inzake de best mogelijke kosteneffectiviteit van de ontwikkelings-, productie- en aanbestedingsmethoden, waardoor de interoperabiliteit en de levensvatbaarheid van de productie zouden worden vergroot. Het is tevens zaak dat inzicht wordt verkregen in de nationale O&TO-vereisten, en dat de evolutie van de technologie en de noodzakelijke financiering beter worden gecoördineerd.

## 6. Thema's voor verdere studie

6.1. EU-bureau voor defensiematerieel. In het verleden is vaak aangedrongen op de oprichting van een of andere instantie. In de Mededeling van de Commissie wordt hiernaar verwezen als „een EU-instantie voor defensiematerieel”, in het EP-verslag over de nieuwe Europese veiligheids- en defensiestructuur wordt deze instantie een „bureau voor bewapeningsonderzoek en -ontwikkeling” genoemd, en in een recente ontwerp tekst van de Conventie over de toekomst van Europa een „Europees Bureau voor bewapening, onderzoek en militaire vermogens”. De voorgestelde taken van zo'n bureau variëren, min of meer in overeenstemming met de voorgestelde benamingen. In ieder geval heeft de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen tijdens zijn vergadering van 16 juni 2003 het politieke besluit genomen dat een bureau op het gebied van defensievermogen moet worden opgericht. De details omtrent de precieze invulling van diens taken worden nog besproken.

6.2. Het Comité is verheugd dat de Commissie inziet dat bij de oprichting van zo'n bureau rekening moet worden gehouden met de politieke keuze van de lidstaten om O&TO en aanbestedingen grotendeels buiten het huidige EG-verdrag om te doen plaatsvinden, en met hun wens om bestaande overeenkomsten<sup>(3)</sup> te gebruiken als basis voor diens werkzaamheden. Aangezien niet noodzakelijkerwijs alle lidstaten zullen deelnemen aan de werkzaamheden van het bureau, dient er overeenstemming te bestaan over de bijdragen aan diens financiering, waarbij rekening zal worden gehouden met de participatie en bijdragen van de deelnemende staten. Het Comité komt hier in een later stadium graag gedetailleerd op terug, wanneer de precieze rol en toegevoegde waarde van het bureau duidelijk zullen zijn.

6.3. Continuïteit van het aanbod. Weinig (of geen) lidstaten zullen hun aankopen van defensiematerieel beperken tot de interne markt, zodat er altijd bilaterale overeenkomsten zullen zijn, zowel voor het aanbod als voor de continuïteit van het aanbod. Het Comité is van mening dat de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van het aanbod in deze omstandigheden bij de lidstaten moet blijven berusten, die ervoor kunnen kiezen gebruik te maken van een EU-regeling (zoals het voorgestelde bureau) of om hun eigen bi- of multilaterale overeenkomsten af te sluiten.

(1) West-Europese Bewapeningsorganisatie

(2) Dit wordt gedefinieerd als technologieën die van vitaal belang zijn voor de vermogens die zijn aangewezen als noodzakelijk voor de overeengekomen EU-taken.

(3) Zoals OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement, de Gezamenlijke Organisatie voor Samenwerking op Defensiematerieelgebied) en het in WEAO-verband overeengekomen „Europa MoU” (memorandum van overeenstemming).

6.4. Handelsvraagstukken. Het Comité zal zich over dit belangrijke aspect buigen zodra de Commissie ter zake gedetailleerde voorstellen presenteert, maar is het ermee eens dat het nu al nuttig zou zijn de bestaande praktijken voor de uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik te controleren, om een eerlijke mededinging te garanderen.

## 7. Conclusies

7.1. Het EESC is ermee ingenomen dat een begin wordt gemaakt met een betere coördinatie van het EU-beleid voor defensiematerieel, als kernonderdeel van een levensvatbaar Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB), waarbij de inspanningen worden gefocust op het creëren van het defensievermogen dat nodig is om de doelstellingen van het EVDB te verwezenlijken, in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB). Gezamenlijke EU-procedures zouden kunnen bijdragen tot een verbetering van de efficiency en lagere kosten voor de deelnemende lidstaten.

7.2. Het erkent dat het in dit verband van essentieel belang is dat de politieke wil bestaat, met name om meer middelen te investeren.

7.3. Het is zowel in het politiek als economisch belang van de EU om over een defensie-industrie te beschikken die de

concurrentie op de wereldmarkt aankan, en het Comité wijst erop dat de herstructurering reeds gaande is, grotendeels onder druk van de markt.

7.4. De verzameling en monitoring van relevante gegevens over de industrie wordt het beste door de lidstaten zelf gedaan. Deze gegevens zouden ook betrekking moeten hebben op de aantallen werknemers en hun vaardigheden.

7.5. Het EESC twijfelt aan de toegevoegde waarde van de voorgestelde rechtstreekse rol van de EU bij de aankoop van defensiematerieel.

7.6. Een coherente EU-inspanning voor hoogwaardig onderzoek op het gebied van veiligheid is van vitaal belang voor verdere vooruitgang, en de vaststelling van de „strategische technologieën van de EU” die nodig zijn om de „vermogenskloof” te dichten is in dit verband een belangrijk element.

7.7. Het Comité komt in een later stadium graag gedetailleerd terug op het EU-bureau voor defensievermogen, wanneer diens rol en andere details zijn vastgesteld.

7.8. De verantwoordelijkheid voor de continuïteit van het aanbod moet bij de lidstaten blijven berusten, hoewel het bureau hierbij een nuttige rol kan spelen.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der lidstaten inzake elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen” (gecodificeerde versie)**

(COM(2003) 252 def. — 2003/0094 (COD))

(2004/C 10/02)

Op 26 mei 2003 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 308 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 september 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Green.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 september gehouden 402e zitting (vergadering van 24 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór, één stem tegen, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd.

## 1. Achtergrond

1.1. Bij besluit van 1 april 1987 heeft de Commissie haar diensten ter wille van de duidelijkheid en het juiste begrip van de communautaire wetgeving opgedragen alle wetgevingbesluiten na maximaal tien wijzigingen of met nog kortere tussenpozen te codificeren.

1.2. Aangezien bij codificatie geen inhoudelijke wijzigingen in de betrokken wetteksten mogen worden aangebracht, zijn het Europees Parlement, de Raad en de Commissie bij Interinstitutioneel Akkoord van 20 december 1994 een versnelde werkmethode voor de codificatie van wetteksten overeengekomen.

## 2. Het Commissievoorstel

2.1. Dit voorstel beoogt de codificatie van Richtlijn 73/23/EEG („de laagspanningsrichtlijn”). De nieuwe richtlijn vervangt de verschillende besluiten die erin zijn verwerkt <sup>(1)</sup>; dit voorstel laat de inhoud van de besluiten die worden gecodificeerd onverlet en beperkt zich er derhalve toe deze samen te voegen en daarin slechts de formele wijzigingen aan te brengen die voor de codificatie zelf vereist zijn.

2.2. De laagspanningsrichtlijn is van toepassing op elektrisch materiaal bestemd voor een nominale wisselspanning

tussen 50 V en 1 000 V en een nominale gelijkspanning tussen 75 V en 1 500 V, en heeft dus betrekking op een groot aantal elektrische producten voor zowel professioneel als particulier gebruik. Deze richtlijn bevat eisen inzake de CE-markering en de EG-verklaring van overeenstemming.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC kan zich in principe vinden in het Commissievoorstel, dat tot doel heeft de communautaire wetgeving duidelijk en transparant te maken.

## 4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het EESC stelt voor artikel 5, tweede alinea, als volgt te formuleren:

„Normen worden aangemerkt als geharmoniseerd, wanneer ze door een erkende normalisatie-instelling zijn vastgesteld en in het kader van de nationale procedures zijn gepubliceerd. Zij moeten worden bijgewerkt op grond van de technologische vooruitgang en de ontwikkeling van de regels van goed vakmanschap op het gebied van veiligheid.”

De huidige formulering omvat niet de organen die in artikel 11 van de voorgestelde richtlijn worden beschreven. In feite gaat het om normen die door Cenelec <sup>(2)</sup> zijn opgesteld.

<sup>(1)</sup> Zie bijlage V, deel A, bij het voorstel.

<sup>(2)</sup> European Committee for Electrotechnical Standardization.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (gecodificeerde versie)”**

(COM(2003) 241 def. — 2003/0099 (COD))

(2004/C 10/03)

Op 6 juni 2003 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 september 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Burani.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 24 september 2003 tijdens zijn 402e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór en één stem tegen is goedgekeurd.

1. Dit voorstel is gericht op codificatie van Richtlijn 98/27/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het kader van de bescherming van de consumentenbelangen. De voorgestelde richtlijn komt in de plaats van diverse andere richtlijnen die erin zijn verwerkt; het voorstel laat de inhoud van de wetteksten die worden gecodificeerd onverlet en beperkt zich er derhalve toe deze samen te voegen en daarin slechts de formele wijzigingen aan te brengen die voor deze codificatie vereist zijn.

2. Op 1 april 1987 besloot de Commissie dat in bepaalde omstandigheden tot codificatie van voorschriften moet worden overgegaan<sup>(1)</sup>. Het Comité is principieel voorstander van codificatie; zoals het in eerdere gevallen met codificatievoor-

stellen heeft ingestemd, zo kan ook onderhavig richtlijnvoorstel zijn goedkeuring wegdragen.

3. Op basis van het interinstitutionele akkoord van 20 december 1994 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie mag er bij codificatie geen enkele inhoudelijke wijziging in de betrokken wetteksten worden aangebracht. De Commissie heeft zich bij het richtlijnvoorstel in kwestie aan deze regel gehouden. Goedkeuring van het voorstel door het Comité is echter pas gerechtvaardigd als het de aangebrachte wijzigingen heeft gecheckt. De rapporteur heeft zich van deze taak gekweten zonder dat hem iets bijzonders is opgevallen. Om praktische redenen en om tijd te besparen beveelt het Comité aan dat er bij richtlijnvoorstellen in dergelijke gevallen voortaan een gedetailleerde lijst wordt gevoegd van alle verschillen — hoe gering ook — tussen de oorspronkelijke en de gecodificeerde tekst.

<sup>(1)</sup> COM(1987) 868 PV.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over:**

- **het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 163/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 januari 2001 betreffende de uitvoering van een opleidingsprogramma voor vakmensen van de Europese audiovisuele programma-industrie (Media-Opleiding) (2001-2005)”**

(COM(2003) 188 def. — 2003/0064 (COD))

- **het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit 2000/821/EG van de Raad van 20 december 2000 betreffende de tenuitvoerlegging van een programma ter bevordering van de ontwikkeling, de distributie en de promotie van Europese audiovisuele werken (Media Plus — Ontwikkeling, distributie en promotie)”**

(COM(2003) 191 def. — 2003/0067 (COD))

(2004/C 10/04)

De Raad heeft op 5 mei 2003 besloten om overeenkomstig de artn. 150 (4) en 157 (3) van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemde voorstellen.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 september 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer Braghin.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 402e zitting van 24 en 25 september 2003 (vergadering van 24 september) het volgende advies met 127 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Het programma MEDIA-Opleiding heeft tot doel de professionele kwaliteiten van de vakmensen in de Europese audiovisuele programma-industrie, in hoofdzaak door middel van permanente beroepsopleiding, te ontwikkelen, door ze de nodige bekwaamheden bij te brengen teneinde de Europese en internationale dimensie van de markt en de toepassing van nieuwe technologieën ten volle te benutten.

1.2. Het MEDIA Plus-programma is gericht op een versterking van het concurrentievermogen van de Europese audiovisuele industrie door middel van een aantal steunmaatregelen op het gebied van de ontwikkeling van productieprojecten en -maatschappijen, en inzake de distributie en promotie van cinematografische werken en audiovisuele programma's.

1.3. Beide programma's lopen af op het moment dat er grote veranderingen in de structuur en het functioneren van de Europese Unie op til zijn: uitbreiding, intergouvernementele conferentie, verkiezing van een nieuw Europees Parlement en aanwijzing van een nieuwe Europese Commissie.

1.4. In afwachting van de goedkeuring van de nieuwe programma's is er een rechtsgrond nodig om de huidige programma's MEDIA-Opleiding en MEDIA Plus te kunnen verlengen. Zo kan ervoor worden gezorgd dat de continuïteit

van de communautaire steun voor de sector wordt gegarandeerd en dat deze mechanismen ter ondersteuning van de doelstellingen van het EG-Verdrag niet ontgeld raken.

1.5. Wat de financiële middelen betreft, stelt de Commissie voor de totale begrotingen van de programma's MEDIA-Opleiding en MEDIA Plus te verhogen tot respectievelijk 57,40 miljoen euro en 435,60 miljoen euro.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité had de Commissie beter tijdig voorzorgsmaatregelen genomen en de nodige stappen gezet om op deze discussie te anticiperen en nieuwe meerjarenprogramma's te kunnen indienen voor de gebieden die door Media-Opleiding en Media Plus worden bestreken, in plaats van zich ertoe te beperken de looptijd ervan met een jaar te verlengen. Aldus had zij kunnen tegemoetkomen aan de uiteenlopende behoeften en de nieuwe context van de audiovisuele sector, had zij kunnen reageren op de opbouwende kritiek die er tijdens de uitvoering van de programma's gekomen is, en had zij de opzet en structuur van de programma's kunnen herzien, met name om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen van de uitbreiding.

2.2. Het EESC hoopt dat er bij het lopende tussentijdse evaluatieproces met name rekening zal worden gehouden met de door het EESC in eerdere adviezen, alsook in dit advies geformuleerde suggesties en voorstellen.

2.3. Het totale voor 2006 uitgetrokken budget is in wezen hetzelfde als de voorbije vijf jaar, en voor het programma MEDIA-Opleiding zelfs iets minder. Ook indien hieraan het bedrag wordt toegevoegd waarmee de impact van de uitbreiding kan worden opgevangen, blijven de middelen ontoereikend om aan de eisen van een groter aantal potentiële gebruikers tegemoet te komen en de mogelijkheden tot samenwerking uit te breiden.

2.3.1. Het EESC zou dan ook graag zien dat de thans voor de MEDIA-programma's uitgetrokken middelen bij de voorbereiding van de algemene EU-begroting voor de periode 2006-2012, met name voor opleiding, worden verhoogd en dat zij beter worden afgestemd op de nieuwe behoeften die voortvloeien uit de geringere ontwikkeling van de audiovisuele sector in de nieuwe lidstaten.

2.3.2. Naast de geplande ondersteuning van het programma moet er ook naar worden gestreefd de verschillende financieringsmogelijkheden, met inbegrip van particuliere financieringsregelingen en steunverlening door de EIB, te versterken en meer te concentreren op ondersteuning van het MKB en met name de talrijke kleine ondernemingen in de sector, naar het model van de actie „Groei en de audiovisuele sector” in het kader van i2i-Audiovisueel.

2.3.3. Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan het uitwerken van fiscale stimuleringsregelingen en het opzetten van een risicokapitaalmarkt, die moeten zijn afgestemd op de specificiteit van de sector, die door de overgang naar digitale technologieën een periode van grote veranderingen doormaakt.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1. De MEDIA Desks, die contactpunten voor begunstigden van het programma op nationaal niveau vormen, zijn cruciale instrumenten voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma. Bijzondere aandacht moet gaan naar de oprichting en doeltreffende werking van MEDIA Desks in de nieuwe lidstaten, zodat de gebruikers ook in deze landen de nodige informatie en adequate dienstverlening krijgen. De ontwikkeling ervan zou van positieve invloed kunnen zijn op het zoeken van partners voor coproducties en de distributie op Europees niveau.

3.2. Europese films kunnen in en buiten Europa ook worden gepromoot door het ondersteunen van Europese film-, documentaire- en animatiefilmfestivals. Het zou een goede zaak zijn als deze ondersteuning zou gepaard gaan met systematische voorlichting over de festivals zelf, om aldus de deelname van auteurs en kleine zelfstandige producenten te vergemakkelijken, en met het promoten van hun producties op Europees en internationaal niveau.

3.2.1. Festivals zijn immers een belangrijk instrument om de aandacht te vestigen op niet louter commerciële producties, die vaak op cultureel gebied erg waardevol zijn en van kennis van de geschiedenis en regionale tradities getuigen. Indien deze producties op adequate wijze worden gepromoot, kunnen zij een instrument worden ter opwaardering van de culturele specificiteit en de audiovisuele productie van regio's die tot

duisver slechts buiten of aan de rand van internationale filmcircuits meedraaiden. Deze noodzaak wordt ongetwijfeld nog groter door de uitbreiding van de EU met nieuwe landen die op het gebied van cultuur en tradities van de huidige lidstaten verschillen.

3.3. Het EESC is ingenomen met het voornemen het bureau voor technische bijstand om te vormen tot een uitvoerend agentschap, wat tot meer flexibiliteit en transparantie in het beheer van de middelen moet leiden, en moedigt de Commissie aan de ter zake aangevatte studie voort te zetten.

### 4. Conclusies

4.1. Het EESC zou graag zien dat de lopende tussentijdse evaluatie wordt gevolgd door een breed opgezette discussie, en mogelijk ook een raadpleging van de betrokken partijen, om niet alleen het toekomstige MEDIA-programma zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden, maar ook om nu al, indien nodig, de toekenning van de middelen opnieuw te bekijken.

4.2. Het probleem van de financiering van de audiovisuele sector in het licht van de uitbreiding van de Unie kan niet worden opgelost door de thans uitgetrokken middelen louter te projecteren op een uitgebreid Europa, dat ca. 70 miljoen burgers méér zal tellen en ook grotere verschillen op het gebied van ontwikkeling van de audiovisuele sector zal vertonen. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook met deze aspecten rekening te houden bij de voorbereiding van haar voorstellen m.b.t. de toekomstige EU-begroting, zowel wat de totale financiering betreft, als de mate waarin zij aan de behoeften van de doelgroep tegemoet komt.

4.3. Het EESC herinnert aan en bevestigt de strategische overwegingen die het reeds naar voren heeft geschoven in zijn advies van 27 april 2000 <sup>(1)</sup> over het voorstel betreffende de programma's MEDIA-Opleiding en MEDIA Plus, en hoopt dat er bij de evaluatie en het opstellen van het toekomstige MEDIA-programma terdege rekening mee zal worden gehouden dat het vooral noodzakelijk is:

- complementariteit en samenhang met de overige vormen van steunverlening van de Gemeenschap die onderdeel zijn van een gemeenschappelijke strategie te verzekeren, door met name de deelname van de audiovisuele programma-industrie aan programma's als b.v. Cultuur 2000 te bevorderen;

<sup>(1)</sup> Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: het „Voorstel voor een Besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van een opleidingsprogramma voor de vakmensen van de Europese audiovisuele-programma-industrie (MEDIA — Opleiding) (2001-2005)”, en het „Voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van een programma ter bevordering van de ontwikkeling, de distributie en de bevordering van Europese audiovisuele werken (MEDIA Plus — Ontwikkeling, distributie en bevordering) (2001-2005) 1999/0276 (CNS)” (rapporteur: de heer Hernández Bataller), PB C 168 van 16.6.2000.

- de steunverlening te richten op de fasen van het audiovisuele proces waar steunverlening de grootste toegevoegde waarde oplevert (met name aan het begin en aan het einde van het productieproces), door met name de deelname van het MKB te bevorderen via soepelere regelingen en voorwaarden als „state funding” (steun voor de ontwikkeling van pakketten van projecten);
  - op de verschillende markten voorrang te geven aan producten met een langere commerciële levenscyclus, door maatregelen te nemen met betrekking tot de duur van overdracht van rechten op producties die met name onafhankelijke producenten benadelen;
  - prioriteit te geven aan technologische ontwikkeling en innovatie, alsmede aan transnationale circulatie (met name naar de nieuwe lidstaten);
  - een systeem op te zetten voor informatie over en het volgen van de nieuwe behoeften en ontwikkelingen op de audiovisuele markt;
  - de toegang van het publiek tot het Europees audiovisueel patrimonium te verbeteren via de digitalisering ervan en via onderlinge verbindingen op Europees niveau, met name in het belang van scholing en opleiding;
  - een passende en systematische evaluatie van de steunverlening te maken, teneinde de beschikbare financiële middelen optimaal aan te wenden en zo goed mogelijk aan de eisen van de audiovisuele programma-industrie tegemoet te komen;
  - proefprojecten op te zetten, die ook op de inhoud zijn gericht (in tegenstelling tot de huidige situatie waarbij slechts zelden gebruik is gemaakt van proefprojecten, misschien omdat ze vooral op technologische aspecten waren gericht).
- 4.4. Wat opleiding betreft, vormen de al te stringente uitvoeringsbepalingen het grootste obstakel, naast de reeds eerder vermelde ontoereikende middelen. Zoals in het bovenvermelde advies reeds werd voorgesteld, moet ook opleiding op afstand met gebruikmaking van nieuwe technologieën worden aangemoedigd, en moet er tevens werk worden gemaakt van een betere coördinatie tussen technische beroepsopleidingen en universitaire centra die een basisopleiding verzorgen, waarbij versnippering van de steun dient te worden voorkomen.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De concrete toepassing van de Richtlijn over Europese ondernemingsraden (94/45/EG) en de eventuele aanpassing van bepaalde aspecten ervan”

(2004/C 10/05)

De Europese Commissie heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité middels een brief van haar vice-voorzitter mevrouw De Palacio d.d. 26 november 2002 verzocht om overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag een advies op te stellen over „De concrete toepassing van de Richtlijn inzake Europese ondernemingsraden (94/45/EG) en de eventuele aanpassing van bepaalde aspecten ervan”.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 september 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Piette.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 september 2003 gehouden 402e zitting (vergadering van 24 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 122 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

### DOEL VAN HET ADVIES

Om tegemoet te komen aan de wens van het EESC om meer betrokken te worden bij het beleid van de Unie op sociaal gebied, en in de geest van de kaderovereenkomst tussen de Commissie en het EESC, heeft de Commissie het EESC verzocht een verkennend advies op te stellen over de concrete toepassing van Richtlijn 94/45/EG inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers, en over de aspecten van deze richtlijn die mogelijk anderszins herzien zouden moeten worden. Zo'n advies zou de Commissie in belangrijke mate kunnen helpen om in 2003 een gefundeerde beslissing te nemen m.b.t. de vraag of er gevolg moet worden gegeven aan het verzoek van sommige actoren, met name het Europees Parlement, om deze richtlijn te herzien. Aan de hand van dit advies, dat een beschrijving geeft van de stand van zaken en van een aantal objectieve elementen waarover overeenstemming bestaat, kunnen de sociale partners autonoom een eigen standpunt bepalen.

Dit document is dus vooral bedoeld om informatie te verschaffen en de balans op te maken van de ervaringen die tot op heden met de toepassing van de richtlijn zijn opgedaan.

#### 1. Algemene achtergrond van Richtlijn 94/45/EG en herziening daarvan

1.1. Op 22 september 1994 heeft de Raad een richtlijn goedgekeurd inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers. Met deze richtlijn, die sinds de goedkeuring van Richtlijn 97/74/EG van de Raad van 17 december 1997 ook voor het Verenigd Koninkrijk geldt, is een cruciale stap gezet op weg naar een daadwerkelijk Europese sociale dialoog op bedrijfsniveau, die is afgestemd op de transnationale structuur van ondernemingen en concerns.

Dit nieuwe, echt transnationale instrument heeft er zeer sterk toe bijgedragen dat de sociale verhoudingen een Europese dimensie hebben gekregen.

1.2. De richtlijn moest door de lidstaten uiterlijk op 22 september 1996 in nationaal recht zijn omgezet (Richtlijn 97/74/EG uiterlijk op 15 december 1999) (1). Overeenkomstig art. 13 van de richtlijn konden het hoofdbestuur van de onderneming en de werknemersvertegenwoordigers binnen dezelfde termijn vrijwillig tot een overeenkomst komen. Deze richtlijn is even complex als innovatief, daar specifiek Europese aspecten en nationale aspecten er onderling nauw in zijn verweven. Van cruciaal belang daarom was een gecoördineerde omzetting in nationaal recht, zodat de bepalingen inhoudelijk in hoge mate in dezelfde richting gaan.

1.3. Krachtens art. 15 van Richtlijn 94/45/EG moest de Commissie de toepassing van de richtlijn uiterlijk op 22 september 1999 onderzoeken, teneinde de Raad eventueel de nodige wijzigingen voor te stellen.

1.4. Er werd van uitgegaan dat er tegen die tijd zoveel ervaring met de onderhandelingen en het werk in de Europese ondernemingsraden was opgedaan, dat dit onderzoek kon plaatsvinden, rekening houdend met het feit dat het om een volledig nieuwe ontwikkeling ging.

1.5. De Commissie diende het onderzoek „in overleg met de lidstaten en de sociale partners op Europees niveau” te verrichten.

1.6. Het onderzoek moest gaan over de wijze waarop de richtlijn wordt toegepast, dus over alle aspecten inzake het opzetten en functioneren van de Europese ondernemingsraden en over de vraag of de minimumaantallen werknemers adequaat zijn.

(1) De tekst van de documenten waarmee Richtlijn 94/45/EG in nationaal recht is omgezet, is te vinden op het volgende internetadres: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-dial/labour/directive9445/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/directive9445/index_en.htm)

1.7. Na dit onderzoek en een in april 1999 gehouden conferentie met de sociale partners heeft de Commissie het Europees Parlement en de Raad op 4 april 2000 verslag uitgebracht over de toepassing van de richtlijn. In dit verslag worden vooral de omzettingsmaatregelen van de lidstaten toegelicht, maar wordt ook de tenuitvoerlegging van de richtlijn geëvalueerd. De Commissie onderstreept dat sommige punten van de richtlijn — hoe goed deze ook in nationaal recht is omgezet — voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Zij wijst erop dat dergelijke interpretatiekwesaties ofwel door de betrokken partijen, ofwel door de rechter moeten worden opgelost. De Commissie concludeerde dus niet dat er op dat moment aanleiding was om een wijziging van de richtlijn voor te stellen.

1.8. De voorzitter van het Europees Parlement heeft het verslag vervolgens voorgelegd aan enerzijds de EP-commissie „Werkgelegenheid en sociale zaken”, ter bestudering, en anderzijds de EP-commissies „Juridische zaken en interne markt” en „Industrie, externe handel, onderzoek en energie”, voor advies. In de op 17 juli 2001 ingediende resolutie van het EP over het verslag verzoekt het Parlement de Commissie om snel met een voorstel tot wijziging van de richtlijn te komen teneinde een aantal verbeteringen aan te brengen <sup>(1)</sup>.

1.9. Bijna drie jaar na haar verslag, nu er meer ervaring met de concrete toepassing van de richtlijn is opgedaan, acht de Commissie het verstandig om opnieuw te bekijken hoe de zaken ervoor staan, temeer daar deze kwestie ook ter sprake komt in de Agenda voor het sociaal beleid die op de Top van Nice (december 2000) is vastgesteld.

1.10. Sinds de publicatie van het verslag van de Commissie in april 2000 is de arbeidsmarktsituatie in Europa aanzienlijk gewijzigd. Transnationale herstructureringen veranderen van karakter, voltrekken zich in alsmaar hoger tempo en worden steeds meer een constante in het bedrijfsleven. Hierdoor worden Europese ondernemingsraden voor nieuwe uitdagingen geplaatst.

1.11. Richtlijn 94/45/EG zal ook van toepassing zijn op nieuwe lidstaten zodra deze tot de EU zijn toetreden. Naar verwachting zal de Unie op 1 mei 2004 met tien nieuwe landen worden uitgebreid. Deze uitbreiding zal heel wat gevolgen hebben. Ten eerste dienen sommige van de bestaande Europese ondernemingsraden werknemersvertegenwoordigers uit de nieuwe lidstaten in hun midden op te nemen. Ten tweede zullen er nieuwe concerns onder de richtlijn gaan vallen, hetgeen ongetwijfeld nieuwe uitdagingen met zich mee zal brengen. Bij de overwegingen en maatregelen m.b.t. de EOR's zal in de komende jaren rekening moeten worden gehouden met de specifieke kenmerken van de nieuwe onder-

nemingen waarop de richtlijn van toepassing is, alsook met de eigen wijze waarop de arbeidsverhoudingen in de nieuwe lidstaten zijn vormgegeven. Zoals de sociale partners tijdens de in april 1999 gehouden conferentie „Europese ondernemingsraden: praktijk en ontwikkeling” hebben opgemerkt, zal er een leerproces nodig zijn om de diverse betrokkenen in staat te stellen elementen en gegevens die uit verschillende culturen, praktijken en situaties afkomstig zijn, op elkaar af te stemmen en de hindernissen als gevolg van sociale, economische en culturele verschillen te overwinnen.

1.12. Voorts is ook de wetgevingssituatie veranderd. Op het gebied van voorlichting en raadpleging van werknemers gelden inmiddels nieuwe bepalingen. Deze zijn vastgesteld bij Richtlijn 2001/86/EG van 8 oktober 2001 over de rol van de werknemers in de Europese vennootschap en bij Richtlijn 2002/14/EG van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap.

## 2. Stand van zaken

### 2.1. Ruime ervaring

2.1.1. De richtlijn over de Europese ondernemingsraden is van toepassing op 1865 ondernemingen en concerns die samen 17 mln werknemers tellen. Eind 2002 bestond er in 639 daarvan (met een totaal aantal werknemers van 11 mln) een Europese ondernemingsraad. In 72 % van de gevallen (400 bedrijven) was een overeenkomst al vooraf tot stand gekomen, d.w.z. vóór de datum waarop de richtlijn moest zijn omgezet, (art. 13 van de richtlijn), terwijl er in 28 % van de gevallen is onderhandeld overeenkomstig artikel 6. De (eventueel verlengde of gewijzigde) vooraf reeds bestaande overeenkomsten vormen dus nog steeds het leeuwendeel van de thans functionerende EOR's. Ook zijn er zeven overeenkomsten waarbij voorlichtings- en raadplegingsprocedures zijn ingesteld zonder dat er een EOR is opgericht <sup>(2)</sup>.

2.1.2. Ruim de helft van de overeenkomsten is in 1996 gesloten. Sindsdien komen er jaarlijks ongeveer veertig bij. Van alle ondernemingen en concerns die momenteel onder de richtlijn vallen, kunnen er 1 200 (met in totaal 6 mln werknemers) nog een EOR of een procedure voor voorlichting en raadpleging van werknemers instellen. Deze ondernemingen of concerns zijn vaak van beperktere omvang en dragen een minder sterk transnationaal stempel, maar zijn toch al in aanzienlijke mate grensoverschrijdend actief.

(1) Verslag van het Europees Parlement A5-0282/2001 van 17 juli 2001 over het verslag van de Commissie over de stand van toepassing van Richtlijn van de Raad 94/45/EG — EP-commissie werkgelegenheid en sociale zaken.

(2) Gegevensbank Infopoint van het EVV.

2.1.3. Een kwart van de overeenkomsten valt onder het Duitse recht, 12 à 13 % onder het Franse, Belgische of Britse recht, en 4 à 7 % onder het Nederlandse, Zweedse, Italiaanse, Ierse of Finse recht. Minder dan 20 overeenkomsten vallen onder het recht zoals dat in resp. Oostenrijk, Noorwegen, Denemarken, Luxemburg, Zwitserland, Spanje en Griekenland vigeert.

2.1.4. De EU-uitbreiding is al een realiteit voor ongeveer 30 % van de bestaande EOR's<sup>(1)</sup>, die leden of waarnemers hebben opgenomen uit de landen die op 1 mei 2004 tot de Unie zullen toetreden. De kandidaat-lidstaten, met name Polen, Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Hongarije, zijn begonnen om Richtlijn 94/45/EG in nationaal recht om te zetten.

2.1.5. Thans zijn meer dan 10 000 werknemersvertegenwoordigers rechtstreeks bij de werking van de Europese ondernemingsraden betrokken. Zij houden zich bezig met interculturele uitwisselingen en praktijken. Dit is een van de meest zichtbare en substantiële manieren waarop het „sociale Europa” gestalte krijgt.

## 2.2. Sluiting van overeenkomsten

2.2.1. Ten grondslag aan de richtlijn ligt het beginsel dat de sociale gesprekspartners in de bedrijven zelf het initiatief moeten nemen om te onderhandelen. Dat terecht voor dit beginsel is gekozen, blijkt uit het aantal overeenkomsten dat op basis van de artt. 6 of 13 tot stand is gebracht. Gezien de complexe en inherent Europese aard van dit nieuwe instrument hebben de sociale partners niet altijd een gemakkelijke rol gehad, maar de verrichte studies laten over het algemeen zien dat zij uit hun ervaringen met Europese ondernemingsraden duidelijk wederzijds voordeel halen.

2.2.2. De bestaande overeenkomsten, of zij nu vóór (de meerderheid) of na de inwerkingtreding van de richtlijn zijn gesloten, zijn zeer divers. In de meeste gevallen bevatten zij bepalingen inzake transnationale voorlichting en raadpleging van werknemers, overeenkomstig de in de richtlijn beschreven rechten. Slechts acht overeenkomsten zijn beperkt tot voorlichting. Voorts zijn er overeenkomsten die niet alleen centrale voorlichtings- en raadplegingsmechanismen bevatten, maar ook voorzien in decentrale procedures op nationaal niveau betreffende bepaalde aspecten van voorlichting en raadpleging.

2.2.3. Alleen al door het feit dat het hoofdbestuur en de bijzondere onderhandelingsgroep rond de tafel zijn gaan zitten met het oog op instelling van een Europese ondernemingsraad, hebben de sociale dialoog en de rol van de sociale gesprekspartners binnen de onderneming aan betekenis gewonnen. Uit verscheidene studies blijkt dat Europese vakbondsfederaties

bij ruim driekwart van de vrijwillig tot stand gebrachte overeenkomsten een belangrijke coördinerende rol hebben vervuld en deze mede hebben ondertekend. Leden van de bijzondere onderhandelingsgroep hebben dikwijls verzocht om bij de onderhandelingen geassisteerd te worden door deskundigen van hun keuze, met name vertegenwoordigers van relevante Europese werknemersorganisaties.

2.2.4. Hoe een nieuwe overeenkomst tot stand dient te komen, is in Richtlijn 94/45/EG vastgelegd. Indien in de overeenkomst echter niet is bepaald hoe deze bijgesteld of herzien moet worden, kan de vraag wie onderhandelt en wie ondertekent tot een gevoelige kwestie uitgroeien.

2.2.5. Werknemers van de 1200 ondernemingen of concerns die overwegen onderhandelingen op te starten om een Europese ondernemingsraad of een voorlichtings- en raadplegingsprocedure ten behoeve van werknemers in te stellen, vragen zich meestal allereerst af hoe de onderneming of het concern in Europa is gestructureerd en hoe het met het personeelsbestand en de gesprekspartners in de verschillende landen is gesteld. In drie prejudiciële beslissingen van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen<sup>(2)</sup> wordt het beginsel gehuldigd dat alle informatie die voor het starten van onderhandelingen over de instelling van een Europese ondernemingsraad onmisbaar is, met name informatie over structuur en personeelsbestand van het concern, door het bestuur van de in de Europese Economische Ruimte betrokken ondernemingen aan de werknemersvertegenwoordigers moet worden verstrekt, ongeacht waar het concern zijn hoofdvestiging heeft en hoe het bestuur ervan over de relevantie van de richtlijn denkt.

2.2.6. Het scheppen van de voorwaarden en middelen voor het starten van onderhandelingen is een zaak van het hoofdbestuur, dat verantwoordelijk is voor de diverse praktische aspecten van het organiseren van de vergaderingen (vervoer, accommodatie, vertolking, verrekening van de tijd die ermee gemoeid gaat) en ook de kosten voor zijn rekening moet nemen. Deze kwestie is vooral van cruciaal belang voor middelgrote Europese concerns, die het merendeel van de bedrijven vormen waar onderhandelingen nog niet zijn begonnen. Het zou goed zijn eens na te denken over de vraag hoe het opzetten van de transnationale sociale dialoog in deze bedrijven specifiek kan worden ondersteund, bv. via de begrotingslijnen die hiervoor ter beschikking staan.

(1) Europees Vakbondsinstuut „European Works councils — facts and figures”, Brussel, november 2002.

(2) C-62/99 Bofrost, arrest van 29 maart 2001; C-440/00 Kühne & Nagel, conclusies bekendgemaakt op 11 juli 2002; C-349/01 ADS Anker GmbH, conclusies bekendgemaakt op 27 februari 2003.



2.2.7. De onderhandelingen moeten uiterlijk zes maanden na de aanvraag of het initiatief beginnen en kunnen drie jaar in beslag nemen, maar duren meestal korter. Het verloop ervan is dikwijls van bepalende invloed op de manier waarop de Europese ondernemingsraad in de beginperiode functioneert.

2.2.8. In verband met fusies, overdrachten of belangrijke wijzigingen in hun activiteitenpalet zijn er tal van ondernemingen die de overeenkomsten inzake hun Europese ondernemingsraad(en) aanpassen of aan nieuwe onderhandelingen onderwerpen. Ondernemingsraden kunnen herstructureringen pas in goede banen leiden als de samenstelling van de vertegenwoordigende organen in geval van wijzigingen in het activiteitengamma van de onderneming of het concern op adequate wijze wordt aangepast en als zij tijdens de overgangperiodes daadwerkelijk in functie blijven. In de helft van de overeenkomsten is de Europese ondernemingsraad bevoegd voor herstructureringsvraagstukken. In 51 % van de overeenkomsten wordt melding gemaakt van fusies, in 47 % van sluiting van vestigingen en in 53 % van delocalisering<sup>(1)</sup>. Wijzigingen in activiteiten hebben in de meeste EOR's tot vragen geleid.

### 2.3. Werking van de Europese ondernemingsraden

2.3.1. In de verslagen die de Commissie (DG Werkgelegenheid en sociale zaken) samen met de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden heeft gepubliceerd, wordt onderscheid gemaakt tussen EOR-overeenkomsten die alleen voor de vorm lijken te bestaan of een symbolische functie lijken te hebben en in het kader waarvan slechts één keer per jaar wordt vergaderd, en overeenkomsten tot oprichting van EOR's die echt aan de weg kunnen timmeren en die bestaan uit personeelsvertegenwoordigers die ook in de periodes tussen de vergaderingen actief blijven en steeds contact onderhouden met het bestuur<sup>(2)</sup>.

2.3.2. De bestaande Europese ondernemingsraden zijn hoe dan ook voortdurend aan veranderingen onderhevig en volgen hun eigen ontwikkelingsproces. Wil men derhalve nagaan in hoeverre de overeenkomsten de ondernemingsraden in staat stellen om daadwerkelijk een actieve rol te spelen, dan moet niet alleen gekeken worden naar de bepalingen van de overeenkomst, maar ook naar de in de praktijk opgedane ervaring.

2.3.3. Uit verscheidene studies (met name Lecher<sup>(3)</sup>) komt duidelijk naar voren dat met het sluiten van een overeenkomst de totstandbrenging van een Europese ondernemingsraad niet is afgerond, maar eigenlijk pas begint.

2.3.4. Uit de studies waarin het functioneren van de EOR's is onderzocht aan de hand van monografieën, enquêtes of uitwisseling van praktijken, blijkt dat er inderdaad sprake is van een dynamisch ontwikkelingsproces dat zich in diverse fasen voltrekt. Aanvankelijk werd nog wel eens terughoudend gereageerd op verzoeken om een EOR in te stellen, maar thans zien velen in dat een EOR de sociale dialoog en de voorlichting en raadpleging binnen de onderneming ten goede komt.

2.3.5. Volgens een door de Nederlandse werkgeversorganisatie AWWN gepubliceerd document waarin wordt ingegaan op de taken en de rol van de EOR's van 17 ondernemingen die hun hoofdvestiging in Nederland hebben, zijn de meeste werkgevers van mening dat de EOR een meerwaarde oplevert of kan opleveren, vooral bij herstructureringen<sup>(4)</sup>. Sommige werkgevers daarentegen vinden dat het sociaal overleg in de onderneming er met de EOR's niet op vooruit is gegaan. In een studie naar Japanse multinationals<sup>(5)</sup> oordeelt een grote meerderheid van de ondervraagde *senior managers* eveneens dat EOR's een gunstige invloed hebben. Een positief oordeel wordt ook geveld in een onderzoek dat onlangs door een Amerikaanse consultancyfirma onder managers van 24 grote, voornamelijk Amerikaanse multinationals is verricht<sup>(6)</sup>. In de meeste gevallen wordt er in de praktijk verdergegaan dan strikt op grond van de bepalingen van de overeenkomst is voorgeschreven, zijn de besturen thans meer dan in de beginperiode bereid om vraagstukken transnationaal te bestuderen, leidt het vertrouwelijke karakter nauwelijks tot problemen, is er waardering voor de bijdragen van deskundigen en wordt de raadpleging over herstructureringen als positief beoordeeld. Ofschoon het overleg veel tijd en middelen kost, is driekwart van de ondervraagde managers van mening dat de EOR's over het geheel genomen een meerwaarde voor de onderneming hebben. Verscheidene respondenten merken op dat EOR's ook onverwachte voordelen opleveren, doordat de managers hierdoor in het besluitvormingsproces zorgvuldiger en gecoördineerder te werk gaan.

(1) Gegevensbank Infopoint — EVV.

(2) A Review of Negotiating European Works Councils: a comparative study of Article 6 and Article 13 agreements. Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, Mark Carley — Paul Marginson, 2000.

(3) Lecher W., Nagel B. & Platzer H.W. (1999), The establishment of European works Councils. From information committee to social actor, Ashgate Publishing, Aldershot.

(4) Toegevoegde waarde van Europese ondernemingsraden, J. Lamers, AWWN, Haarlem 1998.

(5) S. Nakano in European journal of industrial relations, vol. 5, n° 3, blz. 307-326.

(6) Organization Resources Counselors Inc. ORC European Works Council Survey 2002, samengevat in EIROnline 01/2003.

2.3.6. EOR's kunnen dus worden ingedeeld al naar gelang de ontwikkelingsfase waarin zij zich bevinden, maar vaak ook worden zij ingedeeld aan de hand van de manier waarop zij functioneren (Lecher). Zo blijken sommige te fungeren als een verlengstuk van nationale structuren die het land van de hoofdvestiging vertegenwoordigen en vormen zij daarmee een bron van aanvullende informatie voor nationaal gebruik, terwijl andere door vertegenwoordigers van het dominerende land geleid worden; in dat geval is er wel een transnationale dimensie zichtbaar, maar staat zij nog in de kinderschoenen. Weer andere hebben een echte „supranationale groepsidentiteit” ontwikkeld waarbij de leden op gelijke voet met elkaar omgaan en gezamenlijke standpunten uitwerken.

2.3.7. Tijdstip, inhoud en invloed van de transnationale voorlichting en raadpleging zijn voor het functioneren van Europese ondernemingsraden van doorslaggevend belang. Het gaat hierbij met name om het volgende:

- de kwaliteit van het overleg in de EOR en de mogelijkheid van de EOR om een actieve rol te spelen, hangen af van de mate waarin het bestuur en de leden regelmatig goede en specifieke informatie aan hun collega's verstrekken en van de mate waarin deze informatie daadwerkelijk voor alle belanghebbenden toegankelijk is. Zo zijn in sommige EOR's afspraken gemaakt over het opzetten van „scoreborden”, over de soorten informatie die noodzakelijk zijn en over de analyse daarvan;
- in 87 % van de overeenkomsten is een bepaling ingebouwd over het vertrouwelijke karakter van informatie. Een dergelijke clausule geeft in de praktijk vaak aanleiding tot discussie, vooral in geval van herstructureringen. Via overlegmechanismen kan echter een klimaat van vertrouwen worden geschapen waarmee dit probleem kennelijk kan worden verlicht.

2.3.8. Wanneer de Europese ondernemingsraad er in alle besluitvormingsprocessen, met name rond herstructureringen, vroeg bij is, blijkt de kans groter te zijn dat er op managementniveau weloverwogen en anticiperend te werk wordt gegaan.

2.3.9. Het transnationale karakter van door de EOR behandelde vraagstukken is dikwijls onderwerp van discussie, vooral waar het gaat om besluiten die *de facto* slechts één land betreffen, maar waarvan de strategische gevolgen in de praktijk ook elders merkbaar zijn. Volgens de richtlijn betreffende de betrokkenheid van de werknemers in de Europese vennootschap (SE) — die weliswaar op een ander terrein ligt, vooral daar de Europese vennootschap volledig facultatief is — gaat het bij de informatie die verstrekt wordt aan het orgaan dat de werknemers vertegenwoordigt, om „inlichtingen over aangelegenheden die betrekking hebben op de SE zelf en op eender welke van haar dochterondernemingen of vestigingen in een andere lidstaat of over aangelegenheden die de bevoegdheid

van de besluitvormingsorganen in één enkele lidstaat te buiten gaan”.

2.3.10. Volgens onderzoek dat de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden heeft verricht onder 12 ondernemingen of concerns die transnationale gemeenschappelijke teksten hebben opgesteld<sup>(1)</sup> en volgens databanken met gegevens over de overeenkomsten<sup>(2)</sup> beginnen sommige EOR's hun voorlichtings- en raadplegingstaak te overschrijden en houden zij zich thans ook bezig met het opstellen van gezamenlijke standpunten, gedragscodes, handvesten, actieprogramma's en akkoorden op Europees niveau, in het bijzonder op het gebied van gezondheid, veiligheid en milieu, grondrechten, mobiliteit, opleiding, aanvullende pensioenen, fusies, sluitingen, verplaatsingen en herstructureringen.

2.3.11. De totstandbrenging van een echte, vruchtbare dialoog binnen de EOR blijkt in de praktijk ook samen te hangen met de werkwijze van de EOR. De werkwijze bepaalt immers hoe de informatie rondgaat en in welke mate werkzaamheden kunnen worden gecoördineerd en er op ontwikkelingen kan worden gereageerd.

- Als essentieel voor het functioneren van EOR's worden beschouwd: het beperkte comité (of bureau of secretariaat) dat in driekwart van de EOR's bestaat, zijn samenstelling en vergaderfrequentie, zijn betrekkingen met de nationale vertegenwoordigende instanties, de mogelijkheid om contact te onderhouden met de verschillende plaatsen waar het bedrijf vestigingen heeft, en de voorzieningen op het gebied van vertaling.
- De leden beschikken al naar gelang de EOR over uiteenlopende middelen en mogelijkheden. In 42 % van de overeenkomsten wordt al plaats ingeruimd voor opleidingsmaatregelen, waarmee tegemoet wordt gekomen aan specifieke behoeften in verband met de uitoefening van vertegenwoordigende functies op Europees niveau. In de meeste overeenkomsten is voorzien in de mogelijkheid om deskundigen in te schakelen (in 57 % ervan mogen deskundigen deelnemen aan voltallige en voorbereidende vergaderingen). Inschakeling van deskundigen blijft evenwel een controversieel punt, daar de nationale instanties er van oudsher uiteenlopende praktijken op nahouden; zo maken in sommige landen vakbondsfunctionarissen deel uit van de EOR's. Eveneens van essentieel belang is dat de communicatiemiddelen (inclusief de mogelijkheid om contact te onderhouden met de verschillende vestigingsplaatsen) en de voorzieningen op het gebied van vertaling en vertolking op de behoeften worden afgestemd. Verder zijn er verschillen in vergaderfrequentie: in 83 % van de overeenkomsten is het aantal vergaderingen uitdrukkelijk tot één beperkt of is vastgesteld dat er naast één gewone vergadering ook één buitengewone vergadering kan worden gehouden, terwijl in 14 % van de overeenkomsten in twee gewone vergaderingen is voorzien.

(1) M. Carley, *Joint texts negotiated by European Works Councils*, Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, Dublin, 2001.

(2) Gegevensbank Infopoint — EVV.

- Het voorlichtings- en raadplegingsproces heeft hoofdzakelijk betrekking op de in de richtlijn vermelde onderwerpen en blijkt vooral bij herstructureringen van groot belang te zijn. In sommige EOR's wordt dit proces echter uitgebreid tot door het bestuur geplande maatregelen, met name op de volgende gebieden: her- en bijscholing, milieu, veiligheid en gezondheid, gelijkheidsbeleid, eventuele financiële participatie van werknemers en (weliswaar nog maar in een klein aantal gevallen) culturele en sociale activiteiten.

De ervaring leert dat de EOR bij uitstek een plek is waar van gedachten wordt gewisseld met het oog op verwezenlijking van doelstellingen zoals die welke in Lissabon zijn geformuleerd; hierin is een hoofdrol weggelegd voor levenslang leren.

2.3.12. Een ander punt dat in de praktijk van cruciaal belang is, is de mate waarin de EOR in staat is zich aan te passen aan en mee te gaan met veranderingen in het concern, en de eigen werking te verbeteren („dynamiek”). In de Belgische overeenkomst tot omzetting van de richtlijn wordt in de zgn. subsidiaire voorschriften gesproken over wijzigingen in de structuur of de omvang van de onderneming of het concern. In dergelijke gevallen kunnen er voorschriften van toepassing zijn die geregeld kunnen worden in een samenwerkingsprotocol.

2.3.13. In een aantal overeenkomsten wordt specifiek ingegaan op de verschillende activiteiten of divisies van een concern. Sommige EOR's, ook al houden zij zich bezig met zeer uiteenlopende activiteiten, vormen één enkele instantie, terwijl reeds één op de tien EOR's intern georganiseerd is per vakterrein (studie van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, Dublin). De meeste betrokken ondernemingen hebben tevens formele afspraken gemaakt over de verspreiding van informatie en de coördinatie tussen de verschillende overlegniveaus en -organen.

2.3.14. De verhouding tussen het aantal mannen en het aantal vrouwen in de bijzondere onderhandelingsgroepen en de EOR's is uitermate onevenwichtig. Hoogstwaarschijnlijk weerspiegelt dit een eveneens in de nationale vertegenwoordigende organen bestaande onevenwichtigheid. Het zou goed zijn eens te bekijken hoe dit probleem doeltreffend kan worden aangepakt, vooral ook gezien de rol die EOR's in het Europese sociaal model spelen.

2.3.15. In sommige overeenkomsten en nationale omzettingregels is bepaald dat de diverse categorieën werknemers op evenwichtige wijze in de EOR moeten zijn vertegenwoordigd.

2.3.16. Voorts wordt er per lidstaat verschillend gedacht over de rechtspersoonlijkheid van EOR's en over de vraag in hoeverre deze de mogelijkheid hebben een rechtszaak aan te spannen, middelen te beheren en akkoorden te sluiten.

2.3.17. Alle landen hebben sancties in het vooruitzicht gesteld ingeval door de richtlijn opgelegde verplichtingen (inzake het opzetten van een onderhandelingsorgaan en de werking van de EOR) niet worden nagekomen. In sommige gevallen kunnen echter rechtstoegangsproblemen ontstaan, met name wanneer een niet-Europees concern zijn Europese hoofdkantoor vestigt in een land dat geen werknemersvertegenwoordigers in de EOR heeft. De vertegenwoordigers kunnen dan geconfronteerd worden met praktische en wettelijke problemen waar het gaat om de mogelijkheid zaken aanhangig te maken bij de in het land van de hoofdvestiging bevoegde rechtbank (volgens het Belgische nationale recht bv. mogen werknemersorganisaties zich tot de arbeidsrechtbank wenden).

## 2.4. *Coördinatie tussen het nationale en het Europese sociaal overleg*

2.4.1. Het subsidiariteitsbeginsel wordt in Richtlijn 94/45/EG terdege in acht genomen. Er wordt immers rekening gehouden met de verschillende vormen van vertegenwoordiging, voorlichting en raadpleging van de werknemers in de onderneming. De wijze waarop hun vertegenwoordigers worden gekozen of aangewezen, wordt door de lidstaten bepaald.

2.4.2. De wisselwerking tussen het lokale en Europese niveau heeft in een aantal gevallen bijgedragen tot een verbetering van de nationale praktijken.

2.4.3. Zo zijn sommige ondernemingen er in aansluiting op de Europese ondernemingsraad toe gekomen om, soms via een overeenkomst, ondernemingsraden voor de verschillende nationale vestigingen van het concern op te richten. Volgens een onder Belgische vertegenwoordigers van het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) gehouden enquête heeft de Europese ondernemingsraad er voorts toe geleid dat er in 35 % van de gevallen op nationaal niveau communicatienetwerken tussen de vestigingen tot stand zijn gebracht. Volgens dezelfde enquête vindt 67 % van de vertegenwoordigers dat de EOR een rol heeft gespeeld bij het verbeteren van de werking van de lokale ondernemingsraad (1).

2.4.4. Mede dankzij de EOR konden belemmeringen voor voorlichting, raadpleging en communicatie in sommige ondernemingen uit de weg worden geruimd. Hiermee is gevolg gegeven aan punt 5 van de bijlage van de Richtlijn, waarin bepaald is dat de leden van de ondernemingsraad de werknemersvertegenwoordigers of, bij ontstentenis daarvan, alle werknemers, dienen te informeren.

(1) De EOR, goed op weg? ACV en Hoger Instituut voor de arbeid, Veerle Cortebeek & Joris Van Ruysseveldt, Leuven, 2002.

2.4.5. Voorts hebben sommige concerns tegelijkertijd met de oprichting van Europese ondernemingsraden een begin gemaakt met transnationale bestuursvergaderingen, teneinde voor meer samenhang tussen de lokale ondernemingsbesturen te zorgen.

2.4.6. Mede dankzij de Europese ondernemingsraden is men zich tevens bewuster geworden van de Europese dimensie van het sociale overleg, dat niet alleen gestalte krijgt via informatieverstrekking en raadpleging, maar ook via grensoverschrijdende uitwisselingen, die een buitengewone culturele verrijking kunnen betekenen. Daar er in Europa vele verschillende vormen van vertegenwoordiging bestaan, kan in het kader van de Europese integratie van echte culturele vooruitgang gesproken worden als er kennis wordt uitgewisseld, wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt en er naar synergie tussen de belangen van werknemers en werkgevers binnen een concern wordt gestreefd.

### 3. Conclusies

3.1. De overeenkomsten inzake en de ervaringen met Europese ondernemingsraden zijn in diverse rapporten en studies onderzocht. Hieruit kan worden afgeleid hoe een onderhandelingsproces tot instelling van een EOR of een procedure tot voorlichting en raadpleging van werknemers op eenvoudige, democratische en doeltreffende wijze kan worden vormgegeven. Ook is veel ervaring opgedaan met de concrete uitoefening van het recht van werknemers op informatie en raadpleging, die de essentie van de richtlijn vormt.

3.2. Gezien zijn samenstelling heeft het EESC vanuit een bijzondere invalshoek zijn licht kunnen doen schijnen op het dynamische proces van de sociale dialoog die momenteel in de ondernemingen en concerns plaatsvindt. De Europese ondernemingsraad staat nog in de kinderschoenen, maar ontwikkelt zich voortdurend, getuige het relatief grote aantal overeenkomsten waarover ieder jaar opnieuw wordt onderhandeld.

3.3. De dynamiek en activiteiten van de EOR en de voorlichting en raadpleging die erin plaatsvinden, kunnen voor alle betrokkenen, met inbegrip van de burgers, zeker nuttig zijn. De reacties op de mondialisering van het bedrijfsleven en op de herstructureringen van ondernemingen hebben gevolgen voor de leef- en werkomstandigheden, maar ook voor het sociale klimaat buiten de bedrijfsploegen.

3.4. Op basis van de bevindingen — die het onderschrijft — van het onderzoek naar de concrete toepassing van de richtlijn, heeft het EESC in kaart kunnen brengen hoe de Europese ondernemingsraden tot het sociaal overleg en de

ontwikkeling in Europa bijdragen. Over sommige fundamentele zaken bestaan echter nog verschillen van mening. Hierbij gaat het met name om de volgende kwesties:

- het beginsel dat de voorlichting en raadpleging van werknemers „tijdig” genoeg moeten plaatsvinden om „van nut” te kunnen zijn;
- de werkingssfeer van Richtlijn 94/45/EG, bv. wat betreft *joint ventures*, de mogelijkheid om de koopvaardijvloot uit te sluiten van het toepassingsgebied van de richtlijn, en het begrip „onderneming”, daar „ondernemen” op velerlei manieren kan plaatsvinden. De diversiteit aan ondernemingen zal op Europees niveau alleen nog maar toenemen als de richtlijn ook van toepassing blijkt op als ondernemingen opererende verenigingen, coöperaties en onderlinge maatschappijen met steeds belangrijker en steeds meer grensoverschrijdende economische activiteiten. Overheidsbedrijven worden nu reeds expliciet vermeld in de wetgeving waarmee de richtlijn in Zweeds en Spaans recht is omgezet;
- de vertegenwoordiging en de evenredigheid van de vertegenwoordiging in de Europese ondernemingsraden; deze kwestie komt in de transnationale regels niet aan de orde;
- de impact van de Europese ondernemingsraden op het sociaal overleg in de onderneming op nationaal niveau;
- de mogelijkheid voor leden van Europese ondernemingsraden om de werkplekken van de door hen vertegenwoordigde werknemers te bezoeken en er te communiceren met de vertegenwoordigers en de werknemers op deze locaties;
- de verhouding tussen de Europese ondernemingsraad en de mededingingsautoriteiten. In Verordening nr. 4064/98 van de Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen is bepaald dat „de erkende werknemersvertegenwoordigers” gehoord kunnen worden als „natuurlijke of rechtspersonen die aantonen (...) voldoende belang te hebben” bij het onderzoek naar een concentratie die onder communautaire controle valt. De toegang van de werknemersvertegenwoordigers tot het dossier is thans niet gewaarborgd, zelfs niet tot een „niet-vertrouwelijke” versie ervan. Dit is vooral een zaak van de communautaire autoriteiten, die hiervoor een oplossing moeten vinden in het streven naar betere coördinatie tussen het sociaal beleid en het mededingingsbeleid.

3.5. Ook over de reikwijdte van de constatering en overwegingen inzake de toepassing van Richtlijn 94/45/EG en de werking van de Europese ondernemingsraden zijn de meningen in het Comité verdeeld. Een aantal leden vindt dat het Comité zich in dit verkennende advies moet beperken tot het verstrekken van informatie en niet moet proberen om eventuele toekomstige discussies tussen de sociale partners over de herziening van de richtlijn te beïnvloeden, daar de

Commissie volgens haar werkprogramma voornemens is om de sociale partners hierover al in het najaar van 2003 te raadplegen. Andere leden vinden dat de bevindingen van het Comité m.b.t. de toepassing van de richtlijn en de werking van de Europese ondernemingsraden als uitgangspunt zouden moeten kunnen dienen voor een onderzoek naar aspecten van de richtlijn die wellicht aan herziening toe zijn.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van organisaties die op Europees niveau actief zijn op het terrein van jeugdzaken”**

(COM(2003) 272 def. — 2003/0113 (COD))

(2004/C 10/06)

Op 24 juni 2003 besloot de Raad, overeenkomstig artikel 149 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die was belast met de voorbereiding van de werkzaamheden dienaangaande, heeft haar advies opgesteld op 10 september 2003. Rapporteur was mevrouw Van Turnhout, co-rapporteurs waren de heren Soares en Pezzini.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 september 2003 gehouden 402e zitting (vergadering van 24 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en één stem tegen is goedgekeurd.

## 1. Samenvatting

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) is ingenomen met deze maatregel, waarmee de continuïteit van essentiële steun aan organisaties die op Europees niveau actief zijn op het terrein van jeugdzaken, wordt gewaarborgd.

1.2. Het EESC staat echter kritisch tegenover het voorstel om de financiering vanaf het derde jaar met 2,5 % per jaar te verminderen. In onderhavig advies wordt de waarschijnlijke impact van dit voorstel uiteengezet. Het EESC is bovendien van mening dat bedoelde organisaties moeten worden behandeld als in art. 162 van de Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie (1). Zij streven immers een

doelstelling van algemeen Europees belang<sup>(2)</sup> na, en vallen daarom niet onder artikel 113(2) van de Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad.

1.3. Het EESC juicht toe dat de financiering van het Europees Jeugdforum dankzij deze maatregel een stabiel karakter krijgt, zodat dit forum kan blijven groeien en krachtiger zal kunnen worden.

<sup>(2)</sup> Artikel 162 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie.

„Een orgaan dat een doelstelling van algemeen Europees belang nastreeft, is:

- a) hetzij een Europees orgaan met een opdracht op het gebied van onderwijs, opleiding, voorlichting of onderzoek en studie over Europese beleidsmaatregelen of een Europese normalisatie-instelling;
- b) hetzij een representatief Europees netwerk van organisaties zonder winstoogmerk die in de lidstaten of in kandidaat-lidstaten werkzaam zijn en met de Verdragsdoelstellingen overeenstemmende beginselen en beleidsmaatregelen bevorderen.”

(1) Artikel 108 van het Financieel Reglement.

1.4. Het EESC is bezorgd over de trend van de afgelopen jaren, namelijk een geleidelijke vermindering (degressiviteit) van de subsidies aan sommige jongerenorganisaties. Het doet een beroep op het Europees Parlement, de Raad en de Commissie om ervoor te ijveren dat meer geld op deze begrotingslijn wordt gezet. Erkend moet worden dat de groei en ontwikkeling van internationale jongerenorganisaties van essentieel belang zijn voor de ontwikkeling en toekomst van Europa.

1.5. Het EESC stelt vast dat het Commissievoorstel betrekking heeft op de periode 2004-2006. Het dringt er bij de Commissie op aan, zo snel mogelijk een brede raadpleging op te starten over de wijze waarop de financiering na 2006 gestalte moet krijgen.

1.6. Het EESC dringt aan op de onmiddellijke uitvoering van de uitstekende aanbevelingen in het door de Commissie opgestelde evaluatieverslag over de steun aan internationale, niet-gouvernementele jongerenorganisaties <sup>(1)</sup>.

1.7. Het EESC wijst erop dat dit een van de vele Commissievoorstellen is voor communautaire actieprogramma's en steunmaatregelen, op een brede waaier van actieterrinen. Het dringt er met klem op aan dat de Commissie een samenhangende aanpak volgt op deze gebieden, vooral met betrekking tot de criteria om voor financiële steun in aanmerking te komen.

## 2. Achtergrond

2.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel voor een communautair actieprogramma ter bevordering van organisaties die op Europees niveau actief zijn op het terrein van jeugdzaken. Met dit voorstel wordt een basisbesluit vastgesteld voor de toekenning van subsidies aan op Europees niveau actieve organisaties op het terrein van jeugdzaken, voor een periode van drie jaar (2004-2006).

2.2. Deze steun werd jaren achtereenvolgend zonder rechtsgrondslag toegekend uit hoofde van begrotingsonderdelen voor de huishoudelijke uitgaven van de Commissie:

- begrotingslijn A-3023 biedt medefinanciering voor de huishoudelijke uitgaven van het Jeugdforum van de Europese Unie;
- begrotingslijn A-3029 ondersteunt internationale niet-gouvernementele jongerenorganisaties.

2.3. Dankzij deze ondersteuning heeft het Europese Jeugdforum, via het Jeugdforum van de Europese Unie, essentiële financiële steun gekregen. Voor de internationale niet-gouvernementele jongerenorganisaties was deze steun van vitaal belang om hun administratie en secretariaat draaiende te houden. Op Europees niveau is dit de enige financiering voor dit soort organisaties.

2.4. Bij de opstelling van onderhavig advies heeft het EESC het Europese Jeugdforum en de daarbij aangesloten organisaties geraadpleegd, waaronder zowel internationale niet-gouvernementele jongerenorganisaties (INGYO's) als nationale Jeugdraden (NYC's) waren: in totaal meer dan negentig organisaties.

## 3. Europees Jeugdforum

3.1. Het EESC juicht toe dat de financiering van het Europees Jeugdforum dankzij deze maatregel een stabiel karakter krijgt, zodat dit forum kan blijven groeien en krachtiger zal kunnen worden. Momenteel loopt de financiering van deze organisatie via het Jeugdforum van de Europese Unie, waarvan sommige leden van het Europese Jeugdforum, zoals nationale Jeugdraden van buiten de Unie, geen lid zijn. Het lijkt alsof hiermee slechts een technische belemmering wordt weggenomen, maar het EESC wijst tevens op de politieke betekenis van één enkele pan-Europese organisatie voor de jeugd.

3.2. Het EESC juicht het toe dat in par. 2.1 van de bijlage de onafhankelijkheid en autonomie van het Jeugdforum worden erkend. Desalniettemin wordt verwezen naar het beginsel van „een zo groot mogelijke betrokkenheid bij de activiteiten van het Europees Jeugdforum van de jongerenorganisaties die niet bij het Forum zijn aangesloten en van jongeren die geen lid zijn van een organisatie”. Het EESC is van mening dat dit niet als een voorwaarde voor financiering mag worden gesteld, aangezien het Jeugdforum nu al naar een brede Europese samenstelling streeft, net als UNICE en ETUC.

## 4. Internationale niet-gouvernementele jongerenorganisaties (INGYO's)

4.1. De Commissie verstrekt al enkele jaren onontbeerlijke financiële steun aan Jongeren-NGO's ten behoeve van hun administratie en secretariaat; dit is de enige steun op Europees niveau. De meeste nationale Jeugdraden binnen de Europese Unie kennen vergelijkbare regelingen voor de financiële steun van hun nationale regeringen.

4.2. Een duidelijkere definitie en een beter begrip van de werkzaamheden van INGYO's is van essentieel belang voor de werking en het succes van dit voorstel. Het EESC hoopt dat criteria worden vastgesteld waaraan Jongeren-NGO's moeten voldoen, om ervoor te zorgen dat zij: door en voor jongeren worden gerund; een echte democratische structuur hebben; de participatie van jongeren op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau mogelijk maken; geen winst oogmerk hebben (*non-profit*), en worden geleid door vrijwilligers. Alleen door een stringente toetsing aan die criteria ontstaat de zekerheid dat alleen jongerenorganisaties die hieraan voldoen voor steun in aanmerking komen.

<sup>(1)</sup> SEC(2003) 934 Commission Staff Working Paper, Support for non governmental youth organisations (Evaluation Report).

4.3. Het EESC staat zeer afwijzend tegenover het voorstel in par. 5.6 van de bijlage om de financiering vanaf het derde jaar met 2,5 % per jaar te verminderen.

- Door de steun aan Jongeren-NGO's af te bouwen, worden ervaring en kennis die in de loop der jaren zijn opgebouwd, verspild. Vanuit het standpunt van de belastingbetaler zou dat betekenen dat in het verleden gedane investeringen van openbare middelen teniet worden gedaan.
- Duurzame structuren zijn voor Jongeren-NGO's van bijzonder belang, aangezien hun leden, vrijwilligers en leidinggevendenden — gezien de aard van jongerenorganisaties — snel rouleren. Bovendien zijn Jongeren-NGO's, meer nog dan andere vrijwilligersorganisaties, afhankelijk van vrijwilligers die vaak nog maar weinig ervaring hebben wanneer zij bij de organisatie betrokken raken.
- Jongeren-NGO's steunen op een deel van de samenleving met weinig eigen inkomen, hetgeen van invloed is op de mogelijkheden die zij hebben om in de eigen achterban geld in te zamelen.

4.4. Het voorstel om de subsidies na drie jaar te verlagen, kan bovendien tot gevolg hebben dat organisaties zich opsplitsen en hergroeperen, om in hun nieuwe gedaante een nieuwe aanvraag in te dienen. Organisaties zouden juist moeten worden gestimuleerd sterker en groter te worden. Als het zo

blijft dat de financiële steun aan afzonderlijke organisaties jaarlijks wordt verlaagd, begrijpt het EESC waarom delen van een organisatie zich soms afsplitsen, en zelf een subsidie aanvragen. Er moeten maatregelen worden genomen om dit tegen te gaan.

4.5. Het EESC onderstreept dat het van belang is om maatregelen te nemen waarmee de oprichting van nieuwe organisaties wordt aangemoedigd, vooral wanneer zij voor jonge bevolkingsgroepen opkomen die traditioneel niet of onvoldoende vertegenwoordigd zijn. Het EESC is van mening dat dit jaar, dat tot Europees jaar van gehandicapten is uitgeroepen, bijzondere inspanningen moeten worden geleverd om de ontwikkeling van organisaties die opkomen voor jongeren met een handicap, te bevorderen.

4.6. Het EESC benadrukt dat het zaak is dat de Commissie bij de selectieprocedures voor subsidies wordt betrokken. Het EESC heeft er begrip voor dat de Commissie een deel van de selectiewerkzaamheden wenst uit te besteden, maar is van mening dat de politieke besluitvorming en controle de verantwoordelijkheid van de Commissie moeten blijven.

4.7. Het EESC wijst erop dat de Engelse versie van het document in Bijlage 1 spreekt van „in-formal education” in plaats van „non-formal education”. De andere versies spreken van „non-formal education” (NL: „niet-formeel onderwijs”), hetgeen in overeenstemming is met de uitleg die het EESC aan die begrippen geeft.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen”

(2004/C 10/07)

Op 18 februari 2003 heeft de heer Barnier, EU-commissaris van regionaal beleid, het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht een advies op te stellen over het onderwerp „Partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen.”

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie, economische en monetaire samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 11 september 2003, rapporteur was de heer Barros Vale, co-rapporteur de heer Di Odoardo.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 402e zitting van 24 en 25 september 2003 (vergadering van 24 september) het volgende advies met algemene stemmen goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Van oudsher gaat de aandacht van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) in het bijzonder uit naar de manieren waarop de beleidsmaatregelen van democratisch gekozen autoriteiten en van het maatschappelijk middenveld in Europees verband en in de lidstaten zelf gecoördineerd worden.

1.2. Het werkprogramma van het EESC voor 2003 omvat dan ook een initiatiefadvies waarin het onderzoek doet naar en zich uitspreekt over het partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen. Tegelijkertijd bleek de Commissie al van plan om het EESC om een verkennend advies over dit onderwerp te vragen, waaruit duidelijk blijkt hoe relevant en actueel het is. Er moet nu verder onderzoek naar worden gedaan, vooral met het oog op de herziening van de Structuurfondsverordeningen en de toetreding van een groot aantal nieuwe landen tot de EU.

1.3. Het „partnerschap” is een van de nagestreefde beginselen binnen het wettelijke kader van het structuurbeleid (zoals onmiskenbaar blijkt uit Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999) en heeft met elke nieuwe herziening aan belang gewonnen.

1.4. Het partnerschapsbeginsel heeft in de jaren 1994-1999 een brede toepassing gekregen, en in de huidige periode vindt het ook ingang bij lokale overheden, sociaal-economische partners en een aantal NGO's <sup>(1)</sup>.

1.5. Niet alleen is het aantal potentiële partners toegenomen, zij hebben ook een grotere rol gekregen in het hele

proces en nemen deel aan de ontwikkeling, het toezicht en de evaluatie achteraf <sup>(2)</sup>.

1.6. Het grotere belang dat wordt gehecht aan het partnerschap is vooral een gevolg van de volgende twee factoren:

- de door de partners geuite wens dat de rol van het partnerschap wordt versterkt;
- de onderzoeken waaruit blijkt dat een goed (breed en geïntegreerd) partnerschap van belang is voor het welslagen van de programma's omdat:
  - a) maatregelen een deskundiger en legitiemer karakter krijgen als de partners van meet af aan bij het proces worden betrokken;
  - b) een breed en geïntegreerd partnerschap een betere coördinatie en organisatie van de programma's mogelijk maakt;
  - c) de middelen beter worden gebruikt dankzij een adequatere selectie van projecten óf een betere voorlichting van de ontvangende partijen en de medefinanciers;
  - d) de grotere zichtbaarheid van de EU-maatregelen leidt tot een grotere transparantie.

### 2. Het begrip „partnerschap”

2.1. Het begrip „partnerschap” moet beter worden omschreven, waarbij het grote belang ervan als instrument van sociale gelijkheid — en niet als politiek instrument — voor de uitvoering van de Structuurfondsen duidelijker tot uiting dient te komen.

<sup>(1)</sup> Artikel 8 van bovengenoemde verordening.

<sup>(2)</sup> Ibid. artikel 15.



2.2. het partnerschap zoals omschreven in verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad tot vaststelling van algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen<sup>(1)</sup> heeft grofweg betrekking op twee soorten partners (over wier uiteenlopende functies in de Verordening meer duidelijkheid zou moeten worden geschapen):

- de „institutionele” partners en vooral de lokale en regionale overheden;
- de sociale en economische krachten.

2.3. In dit EESC-advies komt het begrip partnerschap in zijn algemeenheid aan de orde, al krijgt het gezichtspunt van de sociale en economische partners uiteraard ruime aandacht.

### 3. De huidige situatie

3.1. Het eerste type partnerschap in het kader van de Structuurfondsen is, eerder nog dan op het niveau van de lidstaten, te vinden op Europees niveau. Vanaf het stadium van de algemene programmering moeten de EU-maatregelen namelijk een consensus van de Commissie, de lidstaten en de sociaal-economische partners als uitgangspunt hebben.

3.2. In artikel 8 van bovengenoemde verordening staat dat de Commissie elk jaar „de op Europees niveau georganiseerde sociale partners over het structuurbeleid van de Gemeenschap” raadpleegt.

3.3. Het EESC ziet in dat partnerschap op het niveau van de lidstaten een voorbeeldfunctie en zelfs een multiplicatoreffect kan hebben. In de praktijk ging deze raadpleging op Europees niveau in de afgelopen jaren echter niet verder dan vergaderingen van een paar uur, waarbij de partners slechts een beknopte toelichting bij de stand van zaken van de Structuurfondsen te horen kregen en niet in de gelegenheid werden gesteld om concrete, met redenen omklede voorstellen te doen voor de verdere koers of voor de evaluatie van een en ander.

3.4. Partnerschap op Europees niveau is beperkt gebleven tot het „leveren van informatie”, wat niet hetzelfde is als „overleg” over het Structuurbeleid van de EU, al wordt wel erkend dat ook de sociale partners in de EU in dit verband de taak hebben om actief toezicht te houden op het institutionele proces ter uitvoering van de Structuurfondsen.

3.5. De Commissie moet de raadpleging van de sociaal-economische partners daarom op een andere leest schoeien door voor meer vergadermogelijkheden, efficiënte discussies en efficiënt overleg met de vaste en sectorale partners te zorgen.

3.6. Tijdens een algemene herziening van de Structuurfondsverordening zou bovendien nóg explicieter moeten worden aangegeven dat de Commissie, vooral bij de omschrijving van de algemene doelstellingen van het Structuurbeleid, naast de lidstaten ook altijd de sociaal-economische partners op Europees niveau dient te raadplegen (veelbetekenend is in dit verband artikel 10 van de Verordening, dat als volgt luidt: „... telkens na raadpleging van alle lidstaten, maakt de Commissie voor elk van de in artikel 1 bedoelde instellingen algemene indicatieve richtsnoeren bekend die gebaseerd zijn op de relevante overeengekomen communautaire beleidsmaatregelen ...”, en waarin dus met geen woord wordt gesproken over raadpleging van de sociaal-economische partners).

3.7. Het is uitermate lastig om een overzicht te maken van de diverse partnerschapsvormen in de lidstaten voor de programmeringsperiode 2000-2006. Bij de analyse van de ontwikkelingsplannen, de communautaire bestekken, de operationele programma's of de enkelvoudige programmeringsdocumenten blijkt meestal dat slechts in zeer algemene bewoordingen gewag wordt gemaakt van de manieren waarop de sociaal-economische partners bij een en ander moeten worden betrokken en dat de passages over hun rol in de toezichtcomités zeer summier zijn en onderling sterk variëren.

3.8. Er moeten daarom EU-richtsnoeren komen waarin beter wordt aangegeven wat er in de verslagen van de lidstaten staat over de goedgekeurde bepalingen inzake de raadpleging van de partners. Op die manier is het mogelijk om gedetailleerdere informatie te vergaren over de verschillende partnerschapsvormen en goede praktijken in kaart te brengen.

3.9. Door de uitbreiding van het aantal organen dat in de toezichtcomités zitting kan nemen is bovendien een beter beheer en een betere toepassing van de Structuurfondsen mogelijk. Op deze manier wordt geprofiteerd van hun concrete ervaringen en hun kennis van de sociaal-economische realiteit en van de gebieden in kwestie, iets wat het hele proces ten goede komt.

3.10. Een sterker partnerschap en een grotere rol voor de partners vormen een belangrijke doelstelling die bij raadplegingen en overleg in de praktijk niet altijd wordt verwezenlijkt. Dit blijkt wel uit het volgende:

- a) om de door de lidstaten ingediende plannen goed te kunnen keuren is het een essentiële voorwaarde dat de sociaal-economische partners tijdens het opstellen ervan zijn geraadpleegd; de manier waarop dit gebeurt is niet altijd ideaal geweest: vaak ontbrak het aan werkelijke ondersteuning van en aan een echte rol voor de partners;

(1) PB L 161 van 26.6.1999.

- b) om de plannen te kunnen afronden maakt een versterking van het partnerschap deel uit van de onderhandelingen tussen de Commissie en de lidstaten; de situatie loopt echter zeer uiteen van lidstaat tot lidstaat, waarbij onduidelijkheid bestaat over de minimaal aanvaardbare mate waarin de partners bij een en ander betrokken moeten worden;
- c) partnerschap is een van de factoren die steeds terugkeren in de specificaties voor de tussentijdse evaluatie van alle programma's en enkelvoudige programmeringsdocumenten. Nogmaals: het is belangrijk om inzicht te krijgen in de manier waarop tegen partnerschap aan wordt gekeken en de manier waarop het deze evaluatie beïnvloedt;
- d) de Commissie heeft de mainstreaming van de partnerschapervaringen uit de vorige periode, zoals de territoriale werkgelegenheidspacten, aangemoedigd, maar door toedoen van zowel de autoriteiten als de partners was het resultaat niet altijd om over naar huis te schrijven;
- e) de Commissie is van plan een thematische evaluatie uit te voeren van de territoriale werkgelegenheidspacten die ze in de vorige periode ondersteunde; er zullen case-studies worden verricht die moeten uitmonden in een lijst van goede praktijken, waarover het EESC zich graag zou willen uitspreken.
- 3.11. Ook voor de potentiële partners is een belangrijke rol weggelegd bij de versterking van het partnerschap, vooral omdat zij een andere visie hebben dan de huidige partners. Zij moeten hun lidstaat dan ook vragen om hun een plaats te geven in de toezichtcomités, aangezien zij waarschijnlijk kunnen terugvallen op technische ondersteuning en gespecialiseerde opleidingsmaatregelen en bovendien goede praktijken verder kunnen ontwikkelen.
- 3.12. In de eerste jaren van de huidige periode (2000-2006) tekent zich al de volgende situatie af:
- a) in de ruim 100 programma's en enkelvoudige programmeringsdocumenten van doelstelling 1, de 60 van doelstelling 2 en de 59 met betrekking tot Interreg III die de Commissie al heeft ontvangen en bestudeerd, houdt men zich aan de partnerschapsregels — een voorwaarde om voor steun in aanmerking te komen;
- b) de Commissie heeft ook geconstateerd dat de sociaal-economische partners zijn geraadpleegd over de diverse plannen, programma's en enkelvoudige programmeringsdocumenten; de bedoeling is dat dezen zitting krijgen in de toezichtcomités;
- c) de informatie die de lidstaten hierover geven is echter van zeer uiteenlopende kwaliteit. Veel landen maken er zonder verdere toelichting slechts gewag van dat de partners geraadpleegd zijn. Een uitzondering vormt de on-line-publicatie van de programma's, zodat het publiek er kennis van kan nemen. De Commissie zou dit initiatief moeten ondersteunen;
- d) ook de informatie over deelname aan de toezichtcomités loopt sterk uiteen. Soms staat er alleen maar dat de partners bij de werkzaamheden zullen worden betrokken. Tijdens de door het EESC georganiseerde hoorzittingen over dit onderwerp bleken de partners zeer gefrustreerd te zijn over de resultaten, terwijl de verschillende overheden er juist tevreden over zijn;
- e) in de ingediende documenten verschilt het gebruik van de term „partners” vaak van programma tot programma in een en hetzelfde land, wat een gevolg is van de in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 vastgelegde subsidiariteit;
- f) ook wat de rechten betreft die worden toegekend aan de in de toezichtcomités zitting hebbende sociaal-economische partners bestaan er verschillen. Ook al zitten zij in deze comités, toch hebben zij vaak een andere status dan de andere leden. Zo komt het voor dat zij geen of slechts een beperkt stemrecht hebben, en vaak is er voor hen slechts een adviserende of informatieve rol weggelegd;
- g) ondanks de gesignaleerde problemen gelooft het EESC, en naar het schijnt ook de Commissie, dat er op de middellange termijn resultaten te zien zullen zijn. Zoals bekend hebben de toezichtcomités in de huidige periode (2000-2006) een belangrijkere rol dan voorheen, met name omdat zij de selectiecriteria voor projecten moeten goedkeuren. Bij de volgende tussentijdse evaluatie zal het al mogelijk zijn om relevantere conclusies te trekken, aangezien de invloed van partnerschap een van de te beoordelen elementen is;
- h) uit de voorgaande alinea's blijkt wel hoe belangrijk partnerschap is, mede voor de uitvoering van het Structuurbeleid. Door de uiteenlopende procedures en de diverse rollen die de partners krijgen toebedeeld, lijkt het te ontbreken aan een duidelijk kader voor hun participatie op het stuk van procedures en tenuitvoerlegging tijdens de verschillende fases. Dit probleem verdient speciale aandacht. Uit de verschillende rollen die de partners zelfs in een en dezelfde lidstaat krijgen, valt op te maken dat er wat dit betreft behoefte is aan een hechter en gedetailleerder raamwerk.

3.13. Er moet in dit verband echter nog heel wat werk worden verzet, vooral door de Commissie. Het EESC is zeer verheugd dat het is verzocht om een verkennend advies op te stellen. De samenwerking van de sociale partners met de overheden van de lidstaten heeft een duidelijk multiplicatoreffect en geeft aanleiding tot een nieuw soort netwerken. Alleen al het prille karakter van deze nieuwe manieren waarop het maatschappelijk middenveld en vooral de sociaal-economische partners zich bij de uitvoering van overheidsprogramma's kunnen ontplooiën, brengt een zware verantwoordelijkheid met zich mee voor de Commissie, die erop moet toezien dat de overheden onberispelijk te werk gaan.

#### 4. De verschillende partnerschapsniveaus en –stadia en aanverwante procedurele kwesties

4.1. Uit het onderzoek „The thematic evaluation of the partnership principle”, dat de Evaluation, Development and Review Unit van het Londense Tavistock Institute in 1999 in opdracht van de Commissie heeft uitgevoerd, blijkt dat er grote verschillen bestaan wat de deelname van de partners aan de diverse programmastadia betreft. Hun deelname is intensief tijdens de (algemene) programmering (vóór de onderhandelingen) maar veel te gering in de toezicht- en evaluatiefases. Volgens het onderzoek wordt hun in veel lidstaten in deze fases slechts de „illusie van deelname” geboden.

4.2. Gezien deze situatie dient nog eens goed te worden nagedacht over de in artikel 35 van de Structuurfondsenverordening genoemde toezichtcomités. Door hun belangrijke nieuwe taken zijn de regelingen voor de deelname van de sociale partners aan herziening toe.

4.3. In het onderzoek van het Tavistock Institute staat ook te lezen dat de partners de toezichtcomités meer zagen als een manier om informatie in te winnen over de stand van zaken van de Structuurfondsen dan als een instantie die meedenkt over de opties.

4.4. De sociaal-economische partners moeten verplicht zitting en bovendien stemrecht krijgen in de toezichtcomités; dit verduidelijkt hun positie ten opzichte van de onderwerpen die daar aan de orde komen.

4.4.1. De nationale en regionale overheden alsook de EU-instellingen kunnen geen duidelijk beeld krijgen van hoe de meerderheid van de in de toezichtcomités vertegenwoordigde partijen over een bepaald onderwerp denkt, en zelfs niet van de eventuele krachtenverdeling tussen tegengestelde standpunten, als deze standpunten zonder verdere toelichting in de notulen terechtkomen. Alleen als ook de uitslag van de stemming wordt vastgelegd kunnen zij zich een duidelijk beeld van een en ander verschaffen.

4.5. Het is van belang dat de sociaal-economische partners een bijdrage kunnen leveren aan de toezichtcomités. Daarvoor is het volgende nodig:

- op de agenda's van de vergaderingen moeten niet alleen, zoals nu nog vaak gebeurt, oplossingen voor administratieve en bureaucratische problemen op het gebied van de betrekkingen tussen de beheersautoriteiten en de Commissie komen te staan; bij deze vergaderingen dient de nadruk vooral te liggen op de controle van de efficiëntie en de kwaliteit van de uitvoering van de maatregelen;
- voor de toezichtcomités moet er een technisch secretariaat komen of operationeel worden gemaakt dat de nodige ondersteuning kan bieden, zodat de sociaal-economische partners die zitting zullen nemen in de comités de hiervoor benodigde informatie goed kunnen voorbereiden en zich zo naar behoren van hun taak kunnen kwijten;
- de bereikte kwaliteit van het partnerschap bij de diverse maatregelen moet een van de toezichtindicatoren zijn waaruit de efficiëntie van de programma's valt op te maken; dit is een belangrijk criterium bij de toekenning van de „prestatiereserve” (zie artikel 44 van de Verordening) waar de lidstaten door middel van operationele programma's voor in aanmerking kunnen komen.

4.6. De Commissie zou onderzoek moeten doen naar de verschillende participatiemodellen die op nationaal en regionaal niveau gebruikt worden; op die manier kan een aantal vrij onbekende, maar van groot belang voor de toekomst zijnde praktijken worden geëvalueerd en verspreid.

4.7. De partij die een bepaald programma beoordeelt, dient onafhankelijk te zijn van de nationale overheid die voor de uitvoering van het programma verantwoordelijk is. Ook hier kunnen de institutionele en de sociaal-economische partijen een grotere rol spelen, dankzij hun kennis van de concrete resultaten van de diverse maatregelen.

#### 5. Criteria voor de selectie van partners

5.1. De selectie van partners en de transparantie van hun taken en verantwoordelijkheden is van essentieel belang.

5.2. De vraag is of partners die betrokken zijn bij de verschillende uitvoeringsfasen van de programma's tegelijkertijd ook projecten in gang mogen zetten. Hier moeten regels voor komen, zodat het partnerschap geen partijen omvat die van de staat afhankelijk zijn en die dus functioneel of structureel beperkt zijn in hun onafhankelijkheid.

5.3. Nagegaan zou moeten worden hoeveel partners voor elke fase van de programma's het beste zijn. Anders dreigen de processen inefficiënt te worden door toenemende bureaucratie en een algemene verwatering van de individuele verantwoordelijkheid, die verloren gaat in enorm grote comités die vaak niet meer zijn dan officiële fora voor het uitwisselen van informatie.

5.4. Er moeten geloofwaardige netwerken van partners (met adequate bevoegdheden) komen op de verschillende niveaus, om ervoor te zorgen dat zij een effectieve en niet slechts een puur formele rol kunnen spelen.

5.5. Naast de partijen die van oudsher de sociaal-economische partners vormen (zoals vakbonden, industrie- en landbouwverenigingen, verenigingen van ambachtshandelaars en handelaren, de non-profit-sector en coöperaties), moet de rol van de zogenoemde functioneel autonome organismen zoals kamers van koophandel, universiteiten en woningbouwverenigingen in het EU-structuurbeleid worden versterkt.

## 6. Belangenconflicten

6.1. Er kunnen problemen ontstaan als gevolg van de samenstelling van het partnerschap en de eventueel gebrekkige efficiëntie van de processen, door een opeenhoping van functies die niet te rijmen vallen met een transparante en onafhankelijk besluitvorming. Zo is het mogelijk dat steeds dezelfde mensen betrokken zijn bij de programmering, het toezicht én de evaluatie, en dat zij bovendien degenen zijn die baat hebben bij de programma's.

6.2. Er is vaak sprake van een potentieel belangenconflict als iemand die besluiten neemt tegelijkertijd baat kan hebben bij de Structuurfondsen.

6.3. Er moet duidelijkheid komen over de vraag bij welke fasen van het proces de partners moeten worden betrokken en welke bevoegdheden zij dienen te hebben. Zij moeten een adviserende rol en geen beslissingsbevoegdheid krijgen. Een dergelijke bevoegdheid van de sociaal-economische partners zou namelijk een inbreuk betekenen op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de democratisch gekozen besluitvormingsorganen. Met betrekking tot de vraag of de partners al dan niet stemrecht dienen te krijgen, is het EESC van mening dat dit recht beperkt moet blijven tot de met voorbereiding, toezicht en beoordeling belaste organen en nooit van toepassing mag zijn op de beheers- en besluitvormingsorganen, al dienen de partners hierin wel zitting te hebben of vertegenwoordigd te zijn. Met andere woorden: het beginsel van de participatiedemocratie moet worden toegepast zonder afbreuk te doen aan het beginsel van de representatieve democratie.

6.4. Er moeten duidelijke regels worden opgesteld voor alle groepen in kwestie — programmeurs, toezichthouders, beoordelaars — zodat eventuele belangenconflicten worden vermeden die niet verenigbaar zouden zijn met ethische en rechtsregels.

## 7. Andere partnerschapsvormen

7.1. Bij de uitvoering van het Structuurbeleid moet steeds meer worden gestreefd naar nieuwe participatievormen voor de institutionele en sociaal-economische partners, die lang niet alleen maar zitting dienen te krijgen in de programmerings-, beheers-, controle- en evaluatieorganen.

7.2. Het instrument van globale subsidies zou in dit verband ruim baan dienen te krijgen. De lidstaten zouden dit type modellen in ieder geval in enkele van de communautaire bestekken moeten invoeren, omdat dit zou kunnen leiden tot minder bureaucratie en snellere werkwijzen en de begrotingen van de lidstaten ongemoeid zou laten, wat gezien de huidige krapte van de overheidsfinanciën positief is.

7.3. Het instrument van globale subsidies hoeft niet in zijn huidige vorm gehandhaafd te blijven. Na een evaluatie van de opgedane ervaringen dienen de regels voor deze subsidies juist zo te worden verbeterd dat geloofwaardige partijen — niet per se op het niveau van de landelijke overheden — een steeds grotere rol kunnen gaan spelen bij het beheer van de EU-fondsen. In veel lidstaten is dit laatste helaas nog niet het geval.

## 8. Financiering en technische ondersteuning

8.1. De sociaal-economische partners moeten financierings- en opleidingsmogelijkheden worden geboden, zodat zij zich naar behoren van hun taken kunnen kwijten. Momenteel is dit nog nauwelijks het geval.

8.2. Soms wordt de zwakke bijdrage van de partners veroorzaakt doordat zij niet over voldoende onderlegde deskundigen beschikken om een actieve rol te kunnen spelen op de Structuurfondsfora, iets wat ze wel zouden kunnen en moeten doen.

## 9. Uitbreiding

9.1. De aanstaande uitbreiding van de EU baart het EESC eveneens zorgen, omdat het maatschappelijk middenveld in een aantal van de nieuwe lidstaten zwak is. Partnerschap in die landen heeft alleen kans van slagen als de sociaal-economische organisaties in technisch en financieel opzicht worden versterkt, zodat zij over de minimale voorwaarden beschikken om efficiënt mee te draaien in het partnerschapsmechaniek.

## 10. Andere kwesties

10.1. De lidstaten dienen de bureaucratische rompslomp zo beperkt mogelijk te houden. Vaak komt het partnerschapsbeginsel in het gedrang door de buitensporig complexe administratie, met allerlei vaak contraproductieve barrières en praktijken.

## 11. Conclusies

11.1. Er zijn grote voordelen verbonden aan de invoering van een minimale participatiedrempel door middel van een EU-verordening, waarbij de lidstaten zelf kunnen besluiten of zij de participatie via hun eigen wetgeving willen intensiveren.

11.2. De rol van de sociaal-economische partners, de inhoud van de voorstellen en de participatieprocedures verschillen noodgedwongen in de voorbereidings-, financierings-, toezicht- en evaluatiefase van het Structuurbeleid. Daarom moet duidelijk gesteld worden wat men verwacht van de partners, welke maatregelen zij dienen te nemen om de programma's zo succesrijk mogelijk te maken, op welke niveaus het partnerschap actief is en in welke politieke en technische organen zij een rol moeten spelen.

11.3. Partnerschap is van doorslaggevend belang in de volgende twee fasen van het Structuurbeleid:

- de „politieke” fase van de programmering van de fondsen, wanneer algemene besluiten vallen, op EU- óf op nationaal niveau;
- de toezicht- en evaluatiefase.

11.4. Artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 moet een gedetailleerdere formulering krijgen, zodat er sprake is van een duidelijk kader voor elke actieve partij in elke fase van een programma, van het ontwerp tot de evaluatie, en er voor de sociaal-economische partners een daadwerkelijke rol kan zijn weggelegd.

11.5. Om verwarring en interferenties te voorkomen moet het operationeel beheer van de Structuurfondsmaatregelen een bevoegdheid van de beheersautoriteiten blijven.

11.6. De ervaring die is opgedaan met de territoriale werkgelegenheidspacten kan belangrijke informatie opleveren voor de rol van de partners en duidelijkheid helpen scheppen over de verantwoordelijkheden en beperkingen van de overheidsinstanties of van de sociaal-economische en institutionele partners.

11.7. Het is zeer wenselijk dat de sociaal-economische partners meer en zwaardere verantwoordelijkheden krijgen, met technische en financiële capaciteiten, bij het beheer van maatregelen die uit de Structuurfondsen worden gefinancierd. Er zou daarom een aanzienlijk minimumbedrag moeten worden vastgesteld — bijvoorbeeld 15 % van de totale middelen voor de communautaire bestekken — dat de lidstaten via de helaas nog maar weinig gebruikte globale subsidies zouden dienen te besteden.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek (gecodificeerde versie)”**

(COM(2003) 298 def. — 2003/0103 (CNS))

(2004/C 10/08)

Op 6 juni 2003 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie, economische en monetaire samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 11 september 2003; rapporteur was mevrouw Florio.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 402e zitting van 24 september 2003 het volgende advies met 125 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

1. In juni 2002 heeft de Commissie in aansluiting op het witboek over governance haar goedkeuring gehecht aan een aantal documenten ter verbetering van de werking van de Europese instellingen; deze moeten ernaar streven zo goed mogelijk uit te leggen wat de Europese Unie doet en welke besluiten zij neemt. Meer dan eens is erop gewezen dat de democratische werking van de EU ook gebaseerd is op haar vermogen om de burgers voor te lichten en hun deelneming aan besluitvormings- en wetgevingsprocessen te ondersteunen.

2. In dit verband is het dan ook van des te meer belang dat de informatie, met name over de communautaire wetgeving, eenvoudig en duidelijk is. In 1987 heeft de Commissie haar diensten opdracht tot codificatie gegeven, waarbij meer rechtszekerheid moet worden verschaft zonder dat in de betrokken wetteksten inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht.

3. Het onderhavige voorstel beoogt de codificatie van Besluit 91/115/EEG van de Raad tot oprichting van een Comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek. Daar het gaat om een codificatie die is opgesteld op basis van een voorafgaande consolidatie, spreekt het EESC zich in dit advies niet over de tekst zelf maar alleen over de vereenvoudigingsprocedure uit.

4. Het EESC is van mening dat, gezien het belang van de oprichting van het bewuste Comité en de vele wijzigingen die in verschillende redactiefasen aan de tekst zijn aangebracht, de vereenvoudigingsprocedure (via codificatie) een goede zaak is die ongetwijfeld zal bijdragen tot een betere werking van het

Comité zelf en een betere voorlichting over zijn werkzaamheden.

5. Deze voorlichting is van bijzonder belang voor de verschillende institutionele en maatschappelijke instanties die, zoals overeengekomen, gegevens met betrekking tot de monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek produceren en gebruiken.

6. Het EESC was altijd al van mening dat besluiten met betrekking tot statistiek op een zo groot mogelijke consensus gebaseerd moeten zijn en op zoveel mogelijk steun moeten kunnen rekenen, daar zij erg belangrijk zijn voor het uitstippen van strategieën op monetair, financieel en begrotingsgebied. Het is dan ook van belang dat de waarheidsgetrouwheid en betrouwbaarheid van de door de nationale bureaus voor de statistiek en Eurostat geleverde gegevens voortdurend worden gecontroleerd en aan monitoring worden onderworpen.

7. Gelet op het bovenstaande is het besluit van de Raad om een comité op te richten dat zich moet uitspreken over de ontwikkeling en de coördinatie van de monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek van bijzonder belang; het EESC is overigens voorstander van de codificatie van het desbetreffende besluit van de Raad, maar onderstreept tegelijk dat er sinds de goedkeuring van het document door de Raad (1991) meer dan 10 jaren zijn verstreken, wat wijst op een zekere traagheid bij de uiteindelijke redactie van de wetteksten en de codificatieprocedures.

8. Het EESC hoopt daarom dat er, waar mogelijk, van deze codificaties sneller werk zal worden gemaakt.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Cohesiefonds (gecodificeerde versie)”**

(COM(2003) 352 def. — 2003/0129 (AVC))

(2004/C 10/09)

De Raad van de Europese Unie heeft op 30 juni 2003 besloten om overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 11 september 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Silva.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 402e zitting van 24 september 2003, met 123 stemmen vóór, 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, het volgende advies goedgekeurd.

1. Het Comité onderschrijft het initiatief van de Europese Commissie om Verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad tot oprichting van een Cohesiefonds te codificeren.

2. Een en ander moet bijdragen tot de vereenvoudiging en verduidelijking van de communautaire wetgeving op een gebied dat in deze fase van de Europese eenmaking van aanzienlijk belang is.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen („de EG-concentratieverordening”)**

(COM(2002) 711 def. — 2002/0269 (CNS))

(2004/C 10/10)

De Raad heeft op 14 januari 2003 besloten, overeenkomstig artikel 308 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2003 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Sanchez Miguel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 402e zitting op 24 en 25 september 2003 (vergadering van 24 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 102 stemmen voor, 27 tegen, bij 16 onthoudingen werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Met onderhavig voorstel wil de Commissie Verordening (EEG) nr. 4064/89 en de daarop bij de Aktes van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden en bij Verordening nr. 1310/97 aangebrachte wijzigingen in één tekst samenvoegen. Met dit nieuwe voorstel wil de Commissie enerzijds de regelingen begrijpelijker maken voor iedereen die bij concentraties van Europese ondernemingen is betrokken, en, anderzijds, voldoen aan haar wettelijke verplichting om de omzetrempels, die bepalend zijn voor de communautaire dimensie van een concentratie, te herzien.

1.2. In het Groenboek over de herziening van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad<sup>(1)</sup> stelde de Commissie een aantal gebieden voor waarop wijzigingen zouden moeten worden aangebracht: het functioneren van de omzetrempels, de materiële criteria aan de hand waarvan zij concentraties beoordeelt en procedurekwesties. Het Comité sprak zich in een advies<sup>(2)</sup> over het Groenboek over deze drie aspecten uit.

1.3. Het Hof van Justitie heeft tijdens de looptijd van de concentratieverordening een serie uitspraken gedaan die van groot belang zijn voor de interpretatie van de concentratieregels en de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Commissie. In het licht van deze jurisprudentie moest de in het Groenboek voorgestelde herziening worden uitgebreid.

1.4. Het resultaat van de herziening zal moeten worden beoordeeld nadat de nieuwe verordening in werking is getre-

den. Gegeven de resultaten van de raadpleging door de Commissie van een groot aantal instanties staat momenteel wel vast dat herziening geboden is, omdat de in kaart gebrachte moeilijkheden afbreuk doen aan de efficiëntie van de regeling.

1.5. Voorts lijkt het cruciaal, de nieuwe verordening vóór de uitbreiding van de EU uit te vaardigen. Het valt namelijk niet uit te sluiten dat er zich in veel nieuwe lidstaten concentratietendenzen zullen voordoen. Deze kunnen worden vergemakkelijkt door de procedure te vereenvoudigen en vooral door de toepassing van de voor communautaire concentraties geldende omzetrempels te verfijnen.

## 2. Inhoud van het voorstel

2.1. De belangrijkste onderdelen van het voorstel voor een nieuwe verordening zijn:

- bevoegdheidsvraagstukken;
- materiële vraagstukken;
- procedurekwesties;
- overige wijzigingen.

### 2.2. Bevoegdheidsvraagstukken

2.2.1. De Commissie stelt voor een efficiënt verwijzingsstelsel in te voeren teneinde tot een optimale bevoegdheidsverdeling tussen de nationale autoriteiten en haarzelf te komen met als doel:

- verbetering van de verwijzingscriteria, zoals een nauwkeurige „spiegeling” van de criteria voor verwijzing in beide richtingen;
- toepasselijkheid van de artikelen 9 en 22 in de fase voorafgaand aan de aanmelding waardoor de uitoefening van het initiatiefrecht van aanmeldende partijen in deze fase wordt vergemakkelijkt;

<sup>(1)</sup> COM(2001) 745 def.

<sup>(2)</sup> PB C 241 van 7.10.2002.



- exclusieve bevoegdheid voor de Commissie indien alle betrokken lidstaten, of minstens drie ervan, instemmen met de verwijzing van een zaak overeenkomstig artikel 22;
- de mogelijkheid voor de Commissie om lidstaten te verzoeken zaken te verwijzen op grond van artikel 22; op die manier zou zij over een formeel recht van initiatief beschikken.

2.2.2. De inhoudelijke criteria worden, met name op verwijzingsvlak, verbeterd door schrapping van de verplichting voor de lidstaten om ex artikel 9, lid 2, sub a), te onderzoeken of een concentratie al dan niet een machtspositie dreigt te doen ontstaan of te versterken en deze te vervangen door de mogelijkheid een zaak te verwijzen op grond van het feit dat de mededinging op een afzonderlijke markt in een bepaalde lidstaat op significante wijze wordt belemmerd. Tevens zijn op verzoek van partijen of wanneer minstens drie lidstaten zich geraakt voelen, de artikelen 9 en 22 in de fase voorafgaand aan de aanmelding van toepassing.

2.2.3. Verder wordt voorgesteld de procedureregels inzake gezamenlijke verwijzingen in het licht van de opgedane ervaringen<sup>(1)</sup> te verduidelijken en efficiënter te maken door deze te voorzien van uiterste termijnen voor het indienen van verwijzingsverzoeken door lidstaten en voor andere lidstaten die zich bij dergelijke verzoeken willen aansluiten.

2.2.4. In de definitie van een concentratie (artikel 3) wordt expliciet het criterium opgenomen dat er sprake dient te zijn van een duurzame wijziging van zeggenschap. Verder wordt voorgesteld om twee of meer transacties die van elkaar afhangen of nauw verweven zijn, te beschouwen als een en dezelfde concentratie.

### 2.3. Materiële vraagstukken

2.3.1. Wat de materiële criteria voor het optreden van de Commissie betreft, werd in het Groenboek met name de toets betreffende „substantiële concurrentievermindering” ter sprake gebracht. De Commissie wil de rechtszekerheid verhogen en heeft daarom een nieuw artikel 2, lid 2, voorgesteld. Daarin wordt het begrip „machtspositie” verduidelijkt in het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie<sup>(2)</sup>, opdat het ook van toepassing is op vermeende oligopolistische structuren (zonder dat daarbij sprake is van onderling afgestemde feitelijke gedragingen)<sup>(3)</sup>.

(1) Zaken Promatech/Sulzer (Commissiebeschikking van 24 juli 2002) en GEES/Unison (beschikking van 17 april 2002).

(2) Zie de noten 17 en 18 van het onderhavige Commissiedocument.

(3) De Commissie heeft op basis van de huidige concentratieverordening voor horizontale „fusies” een ontwerpmededeling uitgebracht (zie PB C 331 van 31 december 2002, blz. 18) en het Comité stelt daar momenteel een advies over op (CESE 1170/2003).

2.3.2. Tevens is in dit verband met het oog op een efficiënte fusiecontrole in artikel 2, lid 1, sub b) rekening gehouden met „de ontwikkeling van de technische en economische vooruitgang voor zover deze in het voordeel van de consument is en geen belemmering vormt voor de mededinging”.

### 2.4. Procedurekwesties

2.4.1. De aanmeldingstermijn van één week (artikel 4, lid 1) wordt geschrapt, maar de verplichting om vooraf aan te melden wordt duidelijk geformuleerd.

2.4.2. Verder stelt de Commissie in de volgende twee gevallen een automatische ontheffing voor van de regel dat de totstandbrenging van een aangemelde concentratie wordt opgeschort totdat zij een goedkeuringsbeschikking heeft gegeven:

- voor overnames via de beurs;
- voor concentraties die onder de vereenvoudigde procedure vallen.

2.4.3. Termijnen worden uitgedrukt in werkdagen.

2.4.4. De ervaring heeft geleerd dat voor bepaalde ingewikkelde zaken de tijdsdruk zowel in fase I als in fase II te groot is en daarom wordt het volgende, flexibelere, tijdschema voorgesteld:

- fase I: 35 werkdagen indien corrigerende maatregelen zijn voorgesteld;
- fase II: facultatieve verlenging met 20 en automatische verlenging met vijftien werkdagen.

2.4.5. Wat de procedure na vernietiging van een beschikking van de Commissie door het Hof van Justitie betreft, wordt voorgesteld artikel 10, lid 5, duidelijker te formuleren om recht te doen aan de nieuwe eisen die aan concentraties worden gesteld.

2.4.6. Ten aanzien van de bepalingen inzake rechtshandhaving, dat wil zeggen zowel procedurele als strafbepalingen, wordt onder meer het volgende voorgesteld:

- de handhabingsbepalingen moeten stroken met de anti-trustregelgeving;
- de maximumgeldboeten in verband met het feitenonderzoek worden verhoogd;
- de maximumbedragen van dwangsommen in verband met de handhaving van bepaalde soorten Commissiebeschikkingen worden eveneens verhoogd;
- de Commissie krijgt de bevoegdheid verklaringen op te nemen.

## 2.5. Overige wijzigingen

2.5.1. De Commissie moet de Raad vóór 1 juli 2007 verslag uitbrengen over de toepassing van de drempels.

2.5.2. De termijnen voor de verwijzingsprocedures voorafgaand aan de aanmelding worden bijgesteld zoals in artikel 1.

2.5.3. Wat de bevoegdheden van de Commissie betreft om een concentratie achteraf te verbieden, kan zij ex artikel 8, lid 4, de scheiding van de betrokken ondernemingen of samengevoegde activa, de beëindiging van gezamenlijke zeggenschap of elke andere passende maatregel gelasten om daadwerkelijke mededinging te herstellen.

2.5.4. Nevenrestricties zijn beperkingen die rechtstreeks verband houden met een concentratie en daarom wordt voorgesteld dat de Commissiebeschikking geacht wordt betrekking te hebben op deze beperkingen.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité staat positief tegenover het voorstel voor een nieuwe concentratieverordening waarmee ernaar wordt gestreefd de regelgeving te vereenvoudigen. Er worden namelijk verschillende regelingen gebundeld, waardoor deze gemakkelijker kunnen worden toegepast op de interne markt<sup>(1)</sup>. Uit de raadpleging over het Groenboek kwam naar voren dat er behoefte bestaat aan flexibele en begrijpelijke voorschriften die niet alleen het werk van de Commissie en de nationale autoriteiten vergemakkelijken, maar het ook, en vooral, voor het bedrijfsleven simpeler maken om een beroep te doen op deze regeling. Het is de bedoeling dat op die manier rechtsonzekerheid en schadelijke effecten voor alle bij concentraties betrokken partijen worden voorkomen.

3.2. Er zij op gewezen dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de toepassing van de herhaaldelijk gewijzigde regels in het voorstel is verwerkt. Dit zal de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling zeker ten goede komen. Ondernemingen wendden zich in het verleden namelijk regelmatig tot het Hof met interpretatieproblemen als gevolg van de onnauwkeurige formulering van een aantal bepalingen. Met betrekking tot de afbakening van de bevoegdheden van de betrokken autoriteiten enerzijds en de economische criteria aan de hand waarvan de bevoegdheid van de Commissie ter zake kan worden bepaald, anderzijds.

(1) Afgezien van de reeds genoemde teksten heeft de Commissie een hele reeks interpretatieve mededelingen uitgebracht, zoals de Mededeling inzake het begrip volwaardige gemeenschappelijke onderneming (PB C 66 van 2 maart 1998), de Mededeling betreffende het begrip „concentratie” (PB C 66 van 2 maart 1998), de Mededeling betreffende het begrip „betrokken ondernemingen” (PB C 66 van 2 maart 1998) en de Mededeling betreffende de berekening van de omzet (PB C van 2 maart 1998).

3.3. De beoordeling van concentraties op basis van de huidige regels is zonder meer een ingewikkelde zaak en wordt er alleen maar moeilijker op door de snel veranderende economische omstandigheden als gevolg van andere aspecten van de globalisering. Deze omstandigheden nopen tot het ontwikkelen van economische en productiestructuren waarmee het concurrentievermogen van de economie van de Unie kan worden verhoogd.

3.4. Bij concentratiecontrole dient ook rekening te worden gehouden met wereldwijde economische aspecten, zoals wordt aangegeven in artikel 1, lid 3, onder a), om het hoofd te kunnen bieden aan de voortdurende groeiende internationale concurrentiedruk waarmee de Europese bedrijven worden geconfronteerd. Het Comité wijst dan ook op de noodzaak om overnames te beoordelen op basis van een gedetailleerde analyse van de wereldmarkt en zich dus niet te beperken tot de Europese situatie.

3.5. Daarom dienen de gevolgen voor het concurrentievermogen centraal te blijven staan in de overwegingen in het kader van concentratiecontrole. Concurrentievermogen moet dus niet uitsluitend in het licht van de Europese situatie worden benaderd, maar moet ook, zoals opgemerkt in par. 3.4, in internationaal perspectief worden geplaatst omdat de mondiale economische context in toenemende mate van belang is. Mededingsbeleid dient met name ter behartiging van de consumentenbelangen. Het Comité is zich uiteraard bewust van de grote variëteit aan economische en sociale vraagstukken waarmee structurele veranderingen gepaard gaan en is derhalve van opvatting dat ook met de belangen van andere marktdeelnemers rekening moet worden gehouden.

3.6. Voorts dient erop te worden gewezen dat er enige discrepantie bestaat tussen de overwegingen en het corpus van het voorstel: in de overwegingen is een aantal reacties op het Groenboek en commentaar van sociaal-economische en andere organisaties verwerkt, maar in het voorstel zelf vinden deze geen enkele weerklank. Illustratief in dit verband zijn de overwegingen 32 en 42 betreffende de rechten van werknemers van de bij een concentratie betrokken onderneming: in de tekst van de ontwerpverordening wordt op geen enkele wijze gewag gemaakt van deze rechten, die overigens wel in het Verdrag<sup>(2)</sup> zijn erkend. Daarbij moet nog eens worden beseft dat concentraties grote gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in de betrokken ondernemingen. De Commissie dient haar aanpak dan ook bij te stellen in het licht van de fundamentele doelstellingen van artikel 2 van het Verdrag en daartoe behoort de versterking van de economische en sociale samenhang binnen de Gemeenschap (zie artikel 130 A van het Verdrag).

(2) Zie artikel 127, lid 2, van het EG-Verdrag: „Bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en de activiteiten van de Gemeenschap wordt rekening gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau.”

3.7. Daarnaast verschillen de taalversies van het voorstel. Dit verdient alle aandacht omdat de correcte toepassing van de voorschriften hierdoor gevaar kan lopen. Alle taalversies zullen immers rechtsgeldig zijn.

3.8. Het Comité zal hierna, bij de analyse van het voorstel, dezelfde indeling als de Commissie aanhouden, zodat een vergelijking met het EESC-advies over het Groenboek kan worden gemaakt. In ieder geval vergemakkelijkt de bundeling van de reeds bestaande teksten een meer systematische kijk op de afzonderlijke onderwerpen en ook zullen de voorschriften daardoor beter kunnen worden uitgevoerd.

3.9. Over de bevoegdheidsvraagstukken is naar aanleiding van de voorstellen van het Groenboek uitgebreid gediscussieerd. Voorliggend resultaat kan dan ook als redelijk bevredigend worden beschouwd. Dit geldt zowel voor de definitie van „concentratie” als voor de verwijzingsregels (zelfs al dient nogmaals te worden overwogen of er altijd sprake is van een communautaire dimensie in de zin van het Groenboek wanneer twee of meer lidstaten zijn betrokken) en daarmee voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de lidstaten. Toch kunnen er twee opmerkingen worden gemaakt.

3.9.1. Wat het besluit betreft, een concentratie met communautaire dimensie te verwijzen naar de autoriteiten van een of meer lidstaten die beter in staat zouden zijn om de zaak te onderzoeken, wordt in het Groenboek voorgesteld om het criterium dat de door de concentratie geraakte markt „geen wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt vormt” (artikel 9, lid 2, onder b) te vervangen door het bewijs dat de gevolgen van de concentratie tot de lidstaat in kwestie beperkt blijven. Die wijziging is in onderhavig voorstel echter niet terug te vinden. Het Comité pleit toch voor die wijziging omdat daarmee de bevoegdheden tussen de nationale en de EG-autoriteiten efficiënter kunnen worden verdeeld.

3.9.2. Verder opent het voorgestelde artikel 4, lid 4, de mogelijkheid dat partijen voor aanmelding van een concentratie de Commissie verzoeken, de zaak naar de nationale autoriteiten te verwijzen. Men kan zich afvragen of het nagestreefde doel met de voorgestelde formulering kan worden bereikt in die zin dat de Commissie zich het recht voorbehoudt om een zaak niet alleen in zijn geheel maar ook gedeeltelijk naar nationale autoriteiten te verwijzen. Ingeval van gedeeltelijke verwijzing worden partijen geconfronteerd met de situatie dat één enkele operatie, die zij op één enkele manier door één enkele autoriteit beoordeeld wensen te zien, uiteindelijk door twee verschillende instanties zal worden onderzocht. Het Comité acht het wenselijk dat de Commissie slechts de bevoegdheid krijgt om een zaak in zijn geheel naar de nationale autoriteiten te verwijzen. Mocht zij op verzoek van de

betrokken ondernemingen besluiten dat de concentratie een communautaire dimensie heeft, dan kan zij de lidstaten niet de mogelijkheid geven om deze te verbieden en moet zij bijgevolg de zaak zelf onderzoeken.

3.10. Bij de materiële vraagstukken gaat het om de basisinstrumenten van het mededingingsbeleid, met name de „machtspositietoets” en de toets betreffende de „substantiële concurrentievermindering”. Het Hof van Justitie heeft in dit verband ruim geïnterpreteerd<sup>(1)</sup> en daardoor strekt de verordening zich ook uit tot twijfelgevallen als oligopolies. Op die manier komt het voorgestelde artikel 2, lid 2, de nagestreefde duidelijkheid inderdaad ten goede, hoewel door de omzetrempels van artikel 1 een groot aantal concentraties aan communautaire controle worden onttrokken, terwijl deze toch duidelijk economische gevolgen voor de interne markt hebben. In ieder geval moeten de in de voorgaande paragrafen 3.4 en 3.5 gemaakte opmerkingen voor ogen worden gehouden bij de analyse van deze materiële vraagstukken.

3.10.1. Los daarvan is het Comité van mening dat bij het op één lijn brengen van de voorgestelde bepalingen en de overwegingen aangaande deze materiële aspecten, rekening moet worden gehouden met de belangen van de werknemers en de gevolgen voor de werkgelegenheid van concentraties. Aan het recht op informatie en consultatie van de werknemers in de EU mag namelijk geen afbreuk worden gedaan.

3.10.2. Voorts dienen artikel 3, lid 4, en artikel 5, lid 2, op elkaar te worden afgestemd. Krachtens eerstgenoemde bepaling worden twee of meer transacties die van elkaar afhangen of die zo nauw verweven zijn dat de economische ratio ervan de behandeling als één enkele transactie rechtvaardigt, als één en dezelfde concentratie beschouwd. Het verdient aanbeveling om in artikel 5, lid 2, (berekening van de omzet) hiernaar te verwijzen.

3.11. De procedurekwesties zijn grondig herzien. Niet alleen zijn bestaande regelingen gebundeld, maar ook is de inhoud ervan bijgewerkt om de aanvraag- en aanmeldingsprocedure te actualiseren en te vereenvoudigen.

3.11.1. De Commissie wil de uitvoerbaarheid van de procedure voor verwijzing naar de nationale autoriteiten verhogen en stelt voor de termijnen te verlengen (artikel 9, lid 4, en volgende). Verlenging van iedere fase van de procedure kan echter zeker ook een obstakel vormen.

<sup>(1)</sup> In zaak T-112/96 (Gencor/Commissie) heeft het de definitie van machtspositie verduidelijkt.

3.11.2. Verzoeken partijen binnen 15 werkdagen na het begin van de tweede fase om verlenging, dan is de dan geldende termijn te strikt. Het verzoek kan immers slechts aan het begin van de procedure worden ingediend en het valt niet uit te sluiten dat partijen in die fase nog niet weten welke bezwaren de Commissie eventueel tegen de aangemelde transactie zal inbrengen. Verder moet worden aangegeven of de termijnen van 15 en 20 dagen cumulatief zijn of dat de tweede pas begint te lopen wanneer tot verlenging besloten is. In het eerste geval, dat wil zeggen wanneer de Commissie een besluit moet nemen, zou de procedure wel eens lang kunnen gaan duren.

3.12. De overige wijzigingen zijn over het algemeen toereikend voor de regeling van aangelegenheden die van groot belang voor de mededinging en de interne markt zijn. Het Comité is evenwel van mening dat twee kwesties moeten worden herzien:

3.12.1. Zijn nevenrestricties geboden, dan blijven deze onderworpen aan de toestemming die de Commissie aan de concentratie hecht. Zij hoeft zich echter niet expliciet over deze restricties uit te spreken, maar het ontbreken van een uitdrukkelijk standpunt harerzijds doet afbreuk aan de rechtszekerheid van het bedrijfsleven. In dit geval valt te denken aan de constructie dat de nationale autoriteiten vraagtekens bij het accessoire karakter van de restricties plaatsen. Worden deze als onafhankelijke restricties beschouwd, dan zullen partijen zich tot de nationale rechter moeten wenden om de rechtsgeldigheid ervan bevestigd te zien.

3.12.1.1. Het is dus wenselijk en in lijn met de jurisprudentie van het Hof van Justitie<sup>(1)</sup> dat de Commissie verplicht blijft, expliciet aan te geven of zij de door partijen aangemelde beperkingen inderdaad als nevenrestricties beschouwt.

3.12.2. Wordt deze verplichting niet gehandhaafd, dan dient ter wille van het behoud van een aanvaardbaar niveau van rechtszekerheid (i) de bewijslast ter zake van het niet-accessoire karakter van de beperking bij de klagende derde te berusten en (ii) moeten de reeds door de Commissie gepubliceerde beginselen en richtsnoeren<sup>(2)</sup> dwingende rechtskracht krijgen.

3.13. In het voorgestelde artikel 13 zijn de bepalingen van artikel 20 van Verordening 1/2003 van de Raad van 16 december overgenomen. Het is duidelijk dat niet aan de onderzoeksbevoegdheden van de Commissie mag worden getornd en dat deze moeten worden uitgebreid om rekening te houden met de specifieke kenmerken van elk geval apart.

Wat vrijwillige aanmeldingen betreft, zouden deze bevoegdheden evenwel wat kunnen worden ingeperkt. In andere gevallen (geen aanmelding of niet-nakoming van procedurele verplichtingen) moet de verordening echter strikt worden toegepast, hetgeen echter ook geldt wanneer de Commissie zich richt tot anderen dan de aanmelders.

3.14. Voorts stelt de Commissie voor dat zij administratieve vergoedingen voor het indienen van aanmeldingen mag vaststellen (artikel 23, lid 1, onder e). Dat lijkt onaanvaardbaar.

3.15. Tot slot zou de Commissie via de nieuwe verordening de juridische consistentie van bepaalde begrippen moeten verbeteren en meer houvast bieden wanneer het gaat om de interpretatie van bepaalde aspecten bij de beoordeling van concentraties, wat al eerder ter sprake is gekomen in de diverse mededelingen terzake en m.n. in de ontwerpmededeling die op 31 december 2002 in PB C 331 is verschenen, door deze begrippen op te nemen in de definities en de procedurevoorschriften die zijn neergelegd in het voorstel voor een verordening.

#### 4. Voorstellen voor wijzigingen

Ten einde een optimaal effect bij de toepassing van de verordening na te streven en vooral ter verbetering van de uitvoering in het licht van de toekomstige ontwikkelingen, stelt het Comité de Commissie de volgende wijzigingen voor:

4.1. Overweging 17: De nieuwe tekst „Bij de toepassing van ... met de gemeenschappelijke markt” moet worden geschrapt; zie par. 3.12.1 van dit advies.

4.2. Artikel 1, lid 2, onder b) dient als volgt te luiden:

„b) de totale omzet die, elk afzonderlijk, in de Gemeenschap door tenminste twee der betrokken ondernemingen is behaald, meer dan 250 miljoen euro per onderneming bedraagt,”

4.3. Artikel 2, lid 1, onder b), dient als volgt te luiden:

„b) met de marktpositie van de betrokken ondernemingen, hun economische en financiële macht, de keuzemogelijkheden van leveranciers en afnemers, hun toegang tot voorzieningsbronnen en afzetmarkten, het bestaan van juridische of feitelijke hinderpalen voor de toegang tot de markt, de ontwikkeling van vraag naar en aanbod van de betrokken producten en diensten en de prijzen daarvan, de belangen van de tussen- en eindverbruikers, de werkgelegenheidsontwikkeling in de desbetreffende economische sector en in de gebieden waarin de bij de concentratie betrokken ondernemingen vestigingen hebben, alsmede de ontwikkeling van de technische en economische vooruitgang voor zover deze in het voordeel van de consument is en geen belemmering vormt voor de mededinging.”

(1) Zie zaak T-251/00 (20 november 2002 — Lagardère en Canal+/Commissie).

(2) Zie de Mededeling van 27 juni 2001.

4.4. In artikel 3, lid 6, onder a) moet „financiële instellingen” worden vervangen door „beleggingsondernemingen”.

4.5. Aan artikel 4, lid 2, dient de volgende alinea te worden toegevoegd:

„Bij of terstond na aanmelding bij de Commissie dienen de aanmeldende personen of ondernemingen de vertegenwoordigers van de werknemers van de bij de concentratie betrokken ondernemingen van de aanmelding op de hoogte te stellen.”

4.6. In artikel 4, lid 4, 1e alinea, op een na laatste regel, moeten de woorden „geheel of” worden geschrapt.

4.7. In artikel 4, lid 4, 3e alinea, eerste regel, moet de passage „Tenzij de betrokken lidstaat er niet mee instemt” worden geschrapt.

4.8. Artikel 4, lid 5, 4e alinea, dient als volgt te worden gewijzigd:

„Indien alle betrokken lidstaten, of ten minste twee daarvan, de Commissie verzoeken de concentratie te onderzoeken, wordt deze geacht een communautaire dimensie te hebben en dient zij overeenkomstig de leden 1 en 2 bij de Commissie te worden aangemeld;”

4.9. Artikel 4, lid 5, voorlaatste alinea, moet als volgt worden gewijzigd:

„Indien de Commissie besluit de concentratie te onderzoeken, kan zij verlangen dat overeenkomstig de leden 1 en 2 een aanmelding wordt ingediend. De betrokken lidstaat of lidstaten passen hun nationale mededingingswetgeving niet toe op de concentratie;”

4.10. Artikel 5, lid 2, 1e alinea, dient als volgt te worden gewijzigd:

„2. Vindt de concentratie plaats via de verwerving van delen van één of meer ondernemingen, welke delen al dan niet eigen rechtspersoonlijkheid bezitten, dan moet, in afwijking van lid 1, ten aanzien van de vervreemder of vervreemders alleen rekening worden gehouden met de

omzet van de delen die het voorwerp zijn van de concentratie. Wel wordt bij de berekening van de totale omzet rekening gehouden met onderlinge afhankelijkheid of verbondenheid met andere delen van de geconcentreerde ondernemingen ex artikel 3, lid 4.”

4.11. Artikel 5, lid 3, onder a, „opbrengsten uit effecten” te vervangen door:

„opbrengsten uit deelnemingen en uit aandelen”.

4.12. In artikel 5, lid 3, onder a, dienen de woorden „financiële instelling” te worden vervangen door „beleggingsonderneming”.

4.13. Artikel 6, lid 1, onder b, 2e alinea, moet als volgt worden gewijzigd:

„Een beschikking waarbij verklaard wordt dat de concentratie verenigbaar is, wordt geacht betrekking te hebben op beperkingen die rechtstreeks verband houden met en noodzakelijk zijn voor de totstandbrenging van de concentratie en die in de aanmelding of de Commissiebeschikking zijn vermeld.”

4.14. Artikel 8, lid 2, 3e alinea, dient als volgt te worden gewijzigd:

„Een beschikking waarbij verklaard wordt dat de concentratie verenigbaar is, wordt geacht betrekking te hebben op beperkingen die rechtstreeks verband houden met en noodzakelijk zijn voor de totstandbrenging van de concentratie en die in de aanmelding, de gewijzigde aanmelding of de Commissiebeschikking zijn vermeld.”

4.15. Artikel 9, lid 2, onder b) moet als volgt worden gewijzigd:

„b) nadelige gevolgen heeft voor de mededinging op een markt in die lidstaat die alle kenmerken vertoont van een afzonderlijke markt en geen grensoverschrijdende effecten heeft.”

4.16. Artikel 9, lid 4: gegeven de hierboven uiteengezette argumenten is het aanbevelingswaardig, de in dit lid genoemde termijnen te verkorten.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

## BIJLAGE

**bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor ten minste één kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de zitting verworpen:

**Paragraaf 3.6**

Schrappen

*Motivering*

De kritiek in paragraaf 3.6 is niet terecht. De afweging die de Commissie in de mededeling maakt snijdt hout: vanzelfsprekende opmerkingen dat de verordening moet worden geïnterpreteerd en toegepast met inachtneming van fundamentele rechten en beginselen en dat zij „op geen enkele wijze afbreuk [doet] aan de collectieve rechten van werknemers, zoals die in de betrokken ondernemingen zijn erkend, met name voor wat betreft een eventuele verplichting om op grond van het Gemeenschapsrecht of het nationale recht hun erkende vertegenwoordigers te informeren of te raadplegen”, staan in de overwegingen. In een verordening zelf horen zulke opmerkingen niet thuis; daar zouden ze eigenlijk alleen maar onduidelijkheid kunnen scheppen over de doelstellingen van de verordening.

*Uitslag van de stemming*

Voor: 48, tegen: 71, onthoudingen: 11.

**Paragraaf 3.10**

Door het volgende vervangen:

„3.10. Wat de materiële vraagstukken betreft stelt de Commissie voor om vast te houden aan de machtspositietoets. Het EESC is het ermeê eens dat niet moet worden overgestapt op de SCV-toets<sup>(1)</sup>. Tegelijkertijd wordt in artikel 2 (2) een definitie opgenomen waardoor het begrip een nieuwe betekenis krijgt. Bedrijven die de concurrentieparameters merkbaar kunnen beïnvloeden hebben volgens het voorstel een machtspositie. Dit is wel heel vaag en rekbaar; een en ander zou niet alleen een aanzienlijke, maar onnodige uitbreiding van de controles met zich meebrengen, maar ook leiden tot grote onzekerheid, met alle mogelijke negatieve gevolgen van dien voor structurele veranderingen. In dit verband is het duidelijk van groot belang dat men weet waar men aan toe is.

3.10.1. Onduidelijke concentratieregelingen kunnen ernstige ongewenste afschrikkingseffecten hebben. Niet alleen de in economisch opzicht werkelijk schadelijke acquisities worden tegengewerkt, maar ook de volkomen legitieme, nuttige en noodzakelijke structurele operaties. Juist dit laatste moet worden voorkomen. Daarom dient het begrip „machtspositie” zijn huidige betekenis te behouden, zodat het systeem goed afgebakend en stabiel genoeg blijft. Mocht het de bedoeling zijn om de verordening ook te laten gelden voor een zogenoemd niet-synergetische oligopolie — een op zichzelf al vreemde situatie — dan kan hier met een specifieke toevoeging voor worden gezorgd.”

*Motivering*

Spreekt voor zichzelf.

*Uitslag van de stemming*

Voor: 39, tegen: 86, onthoudingen: 9.

<sup>(1)</sup> Zie ook par. 3.2.13 van het EESC-advies van 17.7.2002; PB C 241, 7.10.2002.

**Paragraaf 3.10.1**

Schrappen.

*Motivering*

Het recht van werknemers op informatie is al ergens anders geregeld, en de Commissie moet zelf kunnen uitmaken hoe zij aan informatie komt om een besluit te nemen over een bepaald onderwerp. In de meeste gevallen ligt het voor de hand dat zij zich hierbij onder meer laat leiden door de standpunten van werknemersorganisaties. Het lijkt overbodig om dit in de verordening te regelen.

Werkgelegenheidseffecten mogen op zichzelf nooit een reden zijn om een geplande concentratie af te blazen. Alleen concentraties die de concurrentie duidelijk belemmeren moet op basis van de verordening een halt worden toegevoerd.

*Uitslag van de stemming*

Voor: 45, tegen: 84, onthoudingen: 11.

**Paragraaf 4.3**

Schrappen

*Motivering*

Werkgelegenheidseffecten mogen op zichzelf nooit een reden zijn om een geplande concentratie af te blazen. Alleen concentraties die de concurrentie duidelijk belemmeren moet op basis van de verordening een halt worden toegevoerd. Het voorgestelde artikel 2, lid 1, onder b, leidt slechts tot verwarring en het zal moeilijker in te schatten zijn welke beschikkingen op basis van de Verordening zullen worden genomen.

*Uitslag van de stemming*

Voor: 53, tegen: 76, onthoudingen: 8.

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwerpmededeling van de Commissie betreffende de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Raadsverordening inzake de controle op concentraties van ondernemingen”<sup>(1)</sup>**

(2004/C 10/11)

Op 22 januari 2003 besloot de Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over de voornoemde ontwerpmededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 september 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer Hernández Bataller.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 september 2003 gehouden 402e zitting (vergadering van 24 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 90 stemmen vóór en 21 tegen, bij 25 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2 van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen<sup>(2)</sup> zal de Commissie bedrijfsconcentraties in de zin van deze verordening toetsen op hun verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt.

1.2. Deze EEG-verordening is aangevuld met diverse mededelingen van de Commissie, nl. over:

- het begrip volwaardige gemeenschappelijke onderneming<sup>(3)</sup>
- het begrip „betrokken onderneming”<sup>(3)</sup>
- de berekening van de omzet<sup>(3)</sup>
- de onderlinge aanpassing van de procedures bij de behandeling van concentraties in het kader van het EGKS- en het EG-Verdrag<sup>(3)</sup>
- een vereenvoudigde procedure voor de behandeling van bepaalde concentraties
- voor de Commissie aanvaardbare corrigerende maatregelen<sup>(4)</sup>
- beperkingen die rechtstreeks verband houden met en noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van concentraties<sup>(5)</sup>.

1.3. Aan deze omvangrijke reeks regelingen moeten nog het besluit betreffende het mandaat van raadadviseurs-au-

diteurs<sup>(6)</sup> en de verordening betreffende de aanmeldingen, de termijnen en het horen van betrokkenen en derden bij concentraties van ondernemingen<sup>(7)</sup> worden toegevoegd.

1.4. Op grond van het debat naar aanleiding van het verschijnen van het Groenboek, waarover het Comité reeds advies heeft uitgebracht<sup>(8)</sup>, alsook op grond van de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake fusiecontrole<sup>(9)</sup>, heeft de Commissie haar aanpak van concentraties moeten wijzigen. Zo heeft zij een nieuw voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen<sup>(10)</sup> gepresenteerd en heeft zij de onderhavige mededeling gepubliceerd, die tot doel heeft horizontale fusies op grond van de Raadsverordening inzake de controle op concentraties van ondernemingen te beoordelen.

## 2. Inhoud van de ontwerpmededeling

2.1. Deze ontwerpmededeling gaat over de criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld hoe „horizontale fusies”<sup>(11)</sup> de mededinging op de relevante markt beïnvloeden.

<sup>(6)</sup> Besluit van de Commissie van 23 mei 2001 betreffende het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde mededingingsprocedures (PB L 162 van 19.6.2001).

<sup>(7)</sup> Verordening (EG) nr. 447/98 van de Commissie van 1 maart 1998 betreffende de aanmeldingen, de termijnen en het horen van betrokkenen en derden overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB L 61 van 2.3.1998).

<sup>(8)</sup> PB C 241 van 7.10.2002.

<sup>(9)</sup> Zie o.a. het arrest van 22 oktober 2002 (zaak T-77/02) Schneider/Commissie en dat van 20 november 2002 (zaak T-251) Lagardère SCA, Canal + SA/Commissie.

<sup>(10)</sup> Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen („de concentratieverordening”) COM(2002) 711 def., PB C 20 van 28.1.2003.

<sup>(11)</sup> Onder horizontale fusies worden bedrijfsconcentraties verstaan waarbij ondernemingen betrokken zijn die actieve aanbieders op dezelfde relevante markt dan wel potentiële concurrenten zijn. Voor meer details, zie de richtsnoeren van de Commissie inzake de toepasselijkheid van artikel 81 van het EG-Verdrag op horizontale samenwerkingsovereenkomsten (PB C 3 van 6.1.2001).

<sup>(1)</sup> PB C 331 van 31.12.2002.

<sup>(2)</sup> PB L 395 van 30.12.1989, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1310/97 van de Raad van 30.6.1997 (PB L 180 van 9.7.1997).

<sup>(3)</sup> PB C 66 van 2.3.1998.

<sup>(4)</sup> PB C 68 van 2.3.2001.

<sup>(5)</sup> PB C 188 van 4.7.2001.



2.1.1. Deze beoordeling omvat twee delen, die onderling samenhangen:

- i) de bepaling van de relevante productmarkt en de relevante geografische markt, waarbij vooral wordt gekeken naar het marktaandeel, de mate van concentratie en het belang van innovatie, en
- ii) de beoordeling van de fusie vanuit mededingingsoogpunt.

2.1.2. De ontwerpmededeling is dan ook opgebouwd rond de volgende onderzoekselementen:

- a) de kans dat de fusie mededingingsbeperkende effecten heeft op de relevante markten, bij gebreke van factoren die voor tegenwicht zorgen;
- b) de kans dat afnemersmacht kan functioneren als tegenwicht tegen een toename van economische macht als gevolg van de fusie;
- c) de kans dat markttoetreding door nieuwe ondernemingen daadwerkelijke mededinging op de relevante markten in stand houdt;
- d) de kans dat de fusie efficiëntieverbeteringen oplevert, en
- e) de voorwaarden voor een reddingsfusie-beargumentering (*failing firm defence*).

2.2. Bij horizontale fusies zijn echter niet al deze elementen van belang. Doorgaans worden alleen efficiëntieverbeteringen en de reddingsfusie-beargumentering onderzocht wanneer de aanmeldende partijen aantonen dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

2.3. Volgens de Commissie zijn er drie belangrijke manieren waarop horizontale fusies de daadwerkelijke mededinging op een aanzienlijk wijze kunnen belemmeren als gevolg van de vorming of versterking van een machtspositie:

- een fusie kan een „overweldigende marktpositie” in het leven roepen of versterken. Een onderneming in een dergelijke positie zal vaak prijzen kunnen verhogen zonder dat zij in toom wordt gehouden door de reacties van haar afnemers en haar daadwerkelijke of potentiële concurrenten;
- een fusie kan de mate van de mededinging op een oligopolistische markt doen dalen door het wegnemen van belangrijke concurrentiedruk op één of meer aanbieders, die vervolgens hun prijzen zouden kunnen verhogen, en

- een fusie kan de aard van de mededinging op een oligopolistische markt zo veranderen dat aanbieders die voordien hun gedragingen op de markt niet coördineerden, na de fusie wel tot marktcoördinatie in staat zijn en dus hun prijzen verhogen. Een fusie kan marktcoördinatie ook vereenvoudigen voor aanbieders die al vóór de fusie coördineerden.

2.4. Volgens de Commissie kan van een „onderneming met een overweldigende marktpositie” worden gesproken als aan een aantal uiteenlopende criteria wordt voldaan. Meestal is dat een groot marktaandeel (van meer dan 50 %), met name wanneer kleinere ondernemingen veel kleinere marktaandelen behalen. Maar voor het bepalen van de omvang van de economische sterkte van de fusieonderneming kan volgens de Commissie ook rekening worden gehouden met:

- schaal- of toepassingsvoordelen;
- bevoorrechte toegang tot voorzieningsbronnen;
- een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopsnetwerk;
- toegang tot belangrijke installaties of leidende technologie, die de fusierende ondernemingen een strategisch voordeel kan bieden tegenover hun concurrenten;
- bevoorrechte toegang tot specifieke grondstoffen, zoals fysiek of financieel kapitaal;
- andere strategische voordelen, zoals het bezit van de belangrijkste handelsmerken, een gevestigde reputatie, of uitgebreide kennis van de specifieke afnemersvoorkeuren.

Die 50 % is geen absolute waarde, maar een indicator van het vermoeden van het bestaan van een machtspositie. Soms wordt zelfs een marktaandeel van 70 % gedoogd, mits de concurrentie niet wordt verstoord en geen onoverkomelijke barrières worden opgeworpen voor andere concurrenten die tot de markt willen toetreden, cfr. het arrest in de zaak T-114/02 van 3 april 2003. Anderzijds kunnen ook fusievoornemens waarbij een marktaandeel van minder dan 50 % ontstaat worden afgewezen, indien de mededinging hierdoor ernstig in gevaar wordt gebracht.

2.5. De Commissie is van mening dat sommige fusies onder bepaalde omstandigheden, „op oligopolistische markten” (oligopoliesituaties die geen heimelijke afspraken inhouden), de omvang van de concurrentie kunnen doen afnemen door het wegnemen van sterke concurrentiedruk op één of meer aanbieders, die het vervolgens winstgevend vinden om na de fusie hun prijzen te verhogen of hun productie in te krimpen. Om de mate van marktconcentratie vast te stellen stelt de Commissie voor, bepaalde indicatoren te gebruiken die variëren naargelang de goederen betrekkelijk homogeen dan wel gedifferentieerd zijn.

2.5.1. Op markten waar omvang van productie of capaciteit de belangrijkste strategische besluiten van de oligopolistische marktdeelnemers vormen, is het voornaamste aandachtspunt voor ondernemingen, hoe hun besluit inzake productie of capaciteit uitwerkt op het niveau van de marktprijzen.

2.5.2. Op bepaalde markten is de prijszetting echter het belangrijkste strategische besluit van de oligopolistische marktdeelnemers. Negatieve gevolgen voor de mededinging kunnen zich voordoen wanneer na de fusie de nieuwe entiteit het winstgevend vindt prijzen te verhogen ingevolge het verlies aan concurrentie tussen de fuserende ondernemingen, met alle gevolgen vandien voor de consument. De prikkel om prijzen te verhogen houdt nauw verband met het aandeel van het omzetverlies dat elk van de fuserende ondernemingen naar verwachting zou terugwinnen dankzij de omzetsstijging voor het product van de andere partij bij de fusie.

2.6. Een fusie kan de aard van de mededinging op een oligopolistische markt zo veranderen dat aanbieders die voordien hun gedragingen op de markt niet coördineerden, vervolgens wel tot marktcoördinatie in staat zijn en dus hun prijzen verhogen, zonder een overeenkomst te hoeven sluiten of hun toevlucht te hoeven nemen tot onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de zin van artikel 81 van het EG-Verdrag.

2.6.1. De marktstructuur kan zodanig worden gewijzigd dat zij het mogelijk, economisch rationeel en dus verkieslijk vinden om duurzaam één front te vormen op de markt met het doel om boven concurrerende prijzen te verkopen.

2.7. Tot slot wordt in de ontwerpmededeling ingegaan op bijzondere gevallen als innovatie, potentiële toetreding, afnemersmacht creërende of versterkende fusies, reorganisaties binnen het bedrijfsleven die beantwoorden aan de vereisten van een dynamische mededinging en reddingsfusies.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is zeer te spreken over de criteria die de Commissie hanteert om te beoordelen hoe fusies de mededinging beïnvloeden. Al met al zijn de theoretische economische ideeën in het voorstel adequaat en vrij oncontroversieel. Wel zou de praktische toepassing beter begeleid kunnen worden. Om bedrijven in individuele gevallen te kunnen adviseren zou de Commissie meer aandacht moeten besteden aan typische praktijksituaties en ook aan zaken als empirisch bewijs en de benodigde hoeveelheid bewijs.

3.1.1. Enerzijds worden de belangen van de consument behartigd, die nieuwe waarborgen krijgt omtrent een goede prijs-kwaliteitverhouding van producten en diensten; anderzijds worden ondernemingen ertoe aangespoord hun concurrentiepositie in het oog te houden en economisch efficiënt te presteren.

3.1.2. In het voorstel wordt nadere uitleg gegeven bij sommige aspecten van de procedurevoorschriften waaraan de Commissie zich dient te houden bij de beoordeling van een aangekondigde fusie van ondernemingen. Gezien de aard van deze voorschriften mag hierbij geen rekening worden gehouden met aspecten die van ondergeschikt belang zijn voor bedrijfsconcentraties, zoals werkgelegenheid en ondernemingsbeleid.

3.1.3. Het Comité pleit ervoor, deze aspecten in toekomstige Europese wetsvoorstellen ter zake wél mee te laten spelen. Zo zouden bijvoorbeeld voorschriften kunnen worden opgenomen betreffende de informatieplicht van ondernemers aan werknemers.

3.1.4. De ontwerpmededeling bevat een verdere ontwikkeling van de begrippen „machtspositie”<sup>(1)</sup> en „substantiële concurrentievermindering”, die in het Groenboek over de herziening van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad<sup>(2)</sup> worden omschreven, vooral ten aanzien van „efficiëntieverbeteringen”. Deze extra toelichting in de ontwerpmededeling maakt herziening van de verordening van de Raad overbodig. Alle bedrijven die in staat zijn om de concurrentieparameters merkbaar en duurzaam te beïnvloeden lijken nu echter een machtspositie te bekleden. Hierdoor verbreedt zich het toepassingsgebied en zal er dus veel sneller ingegrepen kunnen worden. De voorgestelde definitie is zeer breed en onduidelijk. De ontwerpmededeling schiet tekort om dit probleem aan te pakken; dat moet allereerst gebeuren door middel van een duidelijker definitie in de verordening. Voor de duidelijkheid zou er met een redelijke nauwkeurigheid op gewezen moeten worden dat deze van toepassing is op de zogenoemde unilaterale effecten van oligopoliesituaties die geen heimelijke afspraken inhouden (zie bijvoorbeeld voetnoot 7 van de ontwerpmededeling). Het is van cruciaal belang dat de betrokken partijen weten wat hun te wachten staat. Onduidelijke concentratieregelingen kunnen ernstige ongewenste afschrikkingeffecten hebben. Niet alleen de in economisch opzicht werkelijk schadelijke acquisities worden tegengewerkt, maar ook de volkomen legitieme, nuttige en noodzakelijke structurele operaties.

(1) Een onderneming neemt een machtspositie in wanneer zij over een dusdanige economische macht beschikt dat zij op de markt geen rekening hoeft te houden met het gedrag van concurrenten, afnemers van halffabrikaten of eindgebruikers.

(2) COM(2001) 745 def.; zie ook de Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt, PB C 372 van 9.12.1997.

3.1.5. E.e.a. sluit volledig aan bij het streven naar een grotere doorzichtigheid van de Europese instellingen dat de Commissie ook op andere fronten van haar betrekkingen met de burger aan de dag heeft gelegd (denk maar aan de vaststelling van een aantal administratieve maatregelen die van toepassing zijn op de betrekkingen met de klager in gevallen van niet-naleving van het Gemeenschapsrecht door de lidstaten <sup>(1)</sup>).

3.2. Ter wille van een nauwkeuriger beoordeling van de gevolgen van een fusie voor de mededinging beperkt de Commissie zich in haar ontwerpmededeling tot horizontale fusies en worden soortgelijke verschijnselen als „joint ventures” en „samenwerkingsovereenkomsten tussen ondernemingen” <sup>(2)</sup> buiten beschouwing gelaten.

3.3. Als de criteria van de ontwerpmededeling worden toegepast, zullen de beoordelingen gedetailleerder worden. Bijgevolg zullen ondernemingen, wanneer zij hun fusievoorstellen bekendmaken, meer details moeten verschaffen omtrent bepaalde belangrijke elementen, vooral met betrekking tot de marktsector waarin zij actief zijn. De Commissie zal erop moeten letten dat ondernemingen niet met te veel en onnodige bureaucratische rompslomp worden opgezaald.

3.3.1. Op deze manier wordt het rechtszekerheidsbeginsel versterkt en worden meningsverschillen, bijvoorbeeld over de juistheid van de beoordelingscriteria die door de Commissie worden toegepast, en die bij het Gerecht van Eerste Aanleg <sup>(3)</sup> zijn aangekaart, waarschijnlijk voorkomen <sup>(4)</sup>.

3.3.2. De Commissie zou echter nog eens moeten nagaan of het niet wenselijk is een aantal van de begrippen, criteria en parameters en sommige van de hier omschreven regels om te zetten in wettelijke voorschriften zoals vastgelegd in het voorstel voor een verordening betreffende de controle op concentraties <sup>(5)</sup>, ten einde de rechtszekerheid van de beoordeling van concentraties te vergroten.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Enige nadere toelichting van de inhoud en de reikwijdte van bepaalde, door de Commissie in haar ontwerpmededeling

<sup>(1)</sup> COM(2002) 141 def., PB C 244 van 10.10.2002.

<sup>(2)</sup> Waarop groepsvrijstellingsverordeningen, voor O&O en specialisaties, alsook de onder voetnoot 2 genoemde richtsnoeren van toepassing.

<sup>(3)</sup> Zie het arrest in de zaak T-342/99 *Airtours vs Commissie*; zaak T-310/01 *Schneider vs Commissie*, nog niet gepubliceerd als jurisprudentie van het Hof.

<sup>(4)</sup> De toepassing van nieuwe criteria zal geen invloed hebben op de mate waarin de Commissie horizontale fusies toestaat. Het is niet de bedoeling het toelatingsbeleid aan te scherpen. Waar het hier om gaat, is dat de betekenis van de criteria die bij de beoordelingsprocedure worden gehanteerd, nader wordt toegelicht.

<sup>(5)</sup> COM(2002) 711 def. van 12.12.2002.

gebruikte begrippen zou hier evenwel op zijn plaats zijn. Het gaat om de volgende begrippen.

4.2. In paragraaf 11 sub a) en in paragraaf 19 wordt gesproken over een „overweldigende marktpositie”. Dit is een nieuw begrip, dat moeilijk te onderscheiden is van het begrip „machtspositie”, dat een door de Commissie en in de jurisprudentie van het Hof <sup>(6)</sup> veelvuldig gebruikte term is en waarnaar in paragraaf 20 uitdrukkelijk wordt verwezen. Het Comité stelt voor het begrip „overweldigende marktpositie” te schrappen omdat het geen duidelijk afgebakende juridische term is. Dat zou de doorzichtigheid en de rechtszekerheid van de toetsing door de Commissie ten goede komen.

4.3. Ook in paragraaf 25 wordt naar een nieuw begrip verwezen, nl. „oligopolie-situaties die geen heimelijke afspraken inhouden”. Deze term lijkt juridisch gezien dezelfde strekking te hebben als een „individuele machtspositie”, wat wederom een vaste term is die door de Commissie en het Hof van Justitie voor bepaalde gevallen wordt gebruikt <sup>(7)</sup>. In de omschrijving van „oligopolie-situaties die geen heimelijke afspraken inhouden” zou gebruik moeten worden gemaakt van de parameters die reeds door de Amerikaanse antitrustautoriteiten zijn vastgelegd en die onlangs nog in bepaalde besluiten van de Commissie werden aangehaald.

4.3.1. Wat „oligopolie-situaties die geen heimelijke afspraken inhouden” kennelijk onderscheidt van andere situaties, is dat het om een collectieve noch individuele machtspositie gaat. Maar hoe kan de Commissie dan een dergelijke situatie vaststellen?

4.4. In voetnoot 28 en in paragraaf 27 wordt gesproken over „betrekkelijk homogene producten”. Goederen zijn betrekkelijk homogeen „wanneer afnemers de producten van één producent beschouwen als een voldoende goed substituuut voor het product van een andere producent”. Een concretere omschrijving zou hier op zijn plaats zijn, eventueel geschraagd door een paar concrete voorbeelden.

4.5. Ook de maatstaf die door de Commissie wordt gehanteerd om bepaalde concentraties te toetsen vergt nadere precisering. Zo wordt in paragraaf 16 gesproken over de HHI (die niet meer dan 1 000 mag bedragen) als graadmeter voor de concentratie op de markt, terwijl in paragraaf 29 het marktaandeel (max. 25 %) wordt aangehaald als indicator voor concurrentieproblemen in het geval van homogene producten. Maar wat gebeurt er als het marktaandeel van partijen minder dan 25 % bedraagt en de HHI meer dan 1 000? Een HHI van 1 000 punten lijkt wat aan de lage kant, aangezien de

<sup>(6)</sup> *Michelin vs Commissie*, arrest van 9.11.1983, Jurisprud. blz. 3461.

<sup>(7)</sup> Arrest van 15.12.1994, Jurisprud. I-5641.

Commissie bij andere gelegenheden, zoals in de richtsnoeren voor horizontale overeenkomsten<sup>(1)</sup>, heeft verklaard dat een concentratiegraad van 1 000 tot 1 800 „gematigd” is. Kan de HHI daarom niet worden opgetrokken tot 1 300 of 1 400? In uitzonderlijke gevallen zou de HHI boven de 1 000 of zelfs de 2 000 punten mogen uitkomen. Kortom, de ontwerpmededeling is niet duidelijk genoeg over hoe met de drempelwaarden moet worden omgegaan. Verder zou de scheidslijn tussen gedifferentieerde en homogene markten in de praktijk wel eens niet zo scherp kunnen zijn en is er misschien wel sprake van diverse grijze gebieden. Er zijn dan ook verduidelijkingen nodig om in praktisch opzicht nuttige „safe havens” te creëren en de drempels algemener te maken, zodat ze bij voorkeur betrekking hebben op alle soorten effecten.

4.6. Ook paragraaf 41 zaait verwarring. Hierin wordt gesteld dat „het weinig waarschijnlijk is dat de Commissie een fusie zou goedkeuren” wanneer al voor de fusie marktcoördinatie plaatsvond op de oligopolistische markt in kwestie, tenzij wordt vastgesteld dat de fusie de marktcoördinatie zou verstoren. Dit sluit niet goed aan bij artikel 2.3 van de concentratieverordening, op grond waarvan de Commissie een fusie enkel kan verbieden indien deze een machtspositie die tot een substantiële concurrentievermindering leidt schept of versterkt.

4.7. Tot slot verdient ook hoofdstuk VI („Efficiëntieverbeteringen”) enige bijzondere aandacht. Efficiëntieverbeteringen kunnen feitelijk van doorslaggevende betekenis zijn voor de goedkeuring van een fusie indien de concurrentievoordelen opwegen tegen de nadelen. De verbeteringen moeten kunnen worden getoetst aan de hand van vooraf, in een document of regeling van de Commissie vastgelegde criteria. Ondernemingen moeten duidelijk maken wat de voordelen voor de

<sup>(1)</sup> PB L 395 van 30.12.1989, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1310/97 van de Raad van 30.6.1997 (PB L 180 van 9.7.1997).

consument zijn; bij wijze van uitzondering mag ook naar langetermijnvoordelen worden gekeken<sup>(2)</sup> (i.g.v. voordelen van O&O), zij het uitsluitend in welbepaalde concrete gevallen.

4.7.1. Maar ook in paragraaf 21 worden efficiëntieverbeteringen genoemd als mogelijke oorzaken van een sterkere „marktpositie”, een term die verder niet wordt uitgelegd. Worden efficiëntieverbeteringen die tot schaalvoordelen leiden beschouwd als positieve elementen of, integendeel, als een versterking van de overweldigende marktpositie? Hoe wordt vastgesteld dat de positieve en negatieve aspecten waartoe efficiëntieverbeteringen kunnen leiden, met elkaar in evenwicht zijn?

4.7.2. Om dit soort verwarring te vermijden, moet de Commissie met concrete en verhelderende voorbeelden komen. De analyse van „efficiëntieverbeteringen” is wellicht het meest vernieuwende element van de ontwerpmededeling van de Commissie, een element dat tot dusver niet aan de orde is gekomen in de onderzoeken van de Commissie naar fusievoornemens van bedrijven (zie beschikking van de Europese Commissie in de zaak General Electric/Honeywell in 2001<sup>(3)</sup>). Omwille van de rechtszekerheid zou de Commissie in de ontwerpmededeling expliciet moeten stellen dat „efficiëntieverbeteringen” niet bestaan.

<sup>(2)</sup> Enige voorzichtigheid bij het hanteren van het criterium langetermijnvoordeel is geboden. Dit blijkt o.m. uit de overwegingen bij het arrest van 12 december 2002 in de zaak C-281/01 waarin *inter alia* het volgende wordt gesteld: „Het betrokken programma moet weliswaar afhankelijk van het werkelijke gedrag van de fabrikanten en consumenten op de lange termijn een positief effect op het milieu hebben als gevolg van het lagere energieverbruik waartoe dit programma zou leiden, maar het is slechts een indirect en zijdelings effect in tegenstelling tot het effect op de handel in kantoorapparatuur dat rechtstreeks en onmiddellijk is.”

<sup>(3)</sup> Beschikking van de Commissie van 3.7.2001 in de zaak COMP/M.2220.

Brussel, 24 september 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

*BIJLAGE***bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen is uitgebracht, werd tijdens de beraadslagingen verworpen:

**Paragraaf 3.1.3**

Schrappen.

*Motivering*

Het recht van werknemers op informatie is al ergens anders geregeld, en de Commissie moet zelf kunnen uitmaken hoe zij aan informatie komt om een besluit te nemen over een bepaald onderwerp. In de meeste gevallen ligt het voor de hand dat zij zich hierbij onder meer laat leiden door de standpunten van werknemersorganisaties. Het lijkt overbodig om dit in de verordening te regelen.

Werkgelegenheidseffecten mogen op zichzelf nooit een reden zijn om een geplande concentratie af te blazen. Alleen concentraties die de concurrentie duidelijk belemmeren moet op basis van de verordening een halt worden toegevoerd.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 53, tegen: 78, onthoudingen: 10.

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité ter attentie van de „Intergouvernementele Conferentie 2003”

(2004/C 10/12)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting van 21 februari 2002 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen „ter attentie van de Intergouvernementele Conferentie 2003” en overeenkomstig art. 19, lid 1, van zijn reglement van orde een subcomité op te richten dat de desbetreffende werkzaamheden moet voorbereiden.

Het subcomité heeft zijn ontwerpadvies op 15 september 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer Malosse.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 september 2003 gehouden 402e zitting (vergadering van 24 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Voornaamste aanbevelingen van het Europees Economisch en Sociaal Comité t.a.v. de IGC

1.1. Het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa is het resultaat van een ongekend democratisch, transparant en open proces. Wijziging van dit verdrag zal in de toekomst uitsluitend plaatsvinden in het kader van een Conventie of in ieder geval, voor minder fundamentele wijzigingen, na raadpleging van het Europees Parlement. Dit is een beproefde methode gebleken: het ontwerp heeft werkelijk toegevoegde waarde voor de burger in termen van leesbaarheid, eenvoud, zichtbaarheid en democratisch gehalte.

1.1.1. Waar het hier om gaat, is dat er permanent maar ook met het oog op een herziening van het verdrag tot vaststelling van een grondwet procedures worden vastgesteld die een grotere betrokkenheid van de burgers en een meer gestructureerde dialoog met de organisaties van de civiele samenleving garanderen. Dat is de enige manier om de legitimiteit van de Unie te vergroten en de op het beginsel van participerende democratie gebaseerde civiele dialoog te verwerklijken.

1.2. Het Comité verzoekt de IGC niet te tornen aan het bereikte evenwicht en aan de met algemene instemming geformuleerde hoofdbeginselen van het ontwerp-verdrag, dat op 18 juli 2003 aan het voorzitterschap van de Unie is voorgelegd.

1.3. Met het oog op de debatten die zich op Europees en nationaal niveau zullen ontpinnen beveelt het EESC de vertegenwoordigers van de intergouvernementele conferentie aan, het ontwerp zoveel mogelijk aan te vullen, te preciseren en te verduidelijken teneinde het vertrouwen en de betrokkenheid van de burgers en de organisaties van de civiele samenleving te vergroten, door:

- de uitvoeringsvoorschriften voor het economisch en sociaal beleid van de Unie aan te scherpen en de *governance* van de eurozone te verbeteren;

- de democratische legitimiteit van het economische, sociale en monetaire beleid op te voeren door het Europees Parlement en het EESC een belangrijker stem in het kapittel te geven;

- de prioriteiten van het beleid inzake economische, sociale en territoriale cohesie bij te stellen en het desbetreffende instrumentarium te vereenvoudigen;

- het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid democratischer, samenhangender en efficiënter te maken;

- het toepassingsgebied en de uitvoeringsvoorschriften van het beginsel van participerende democratie beter te definiëren, teneinde de civiele dialoog en de rol die het Europees Economische en Sociaal Comité daarin vervult, concrete invulling te geven;

- ervoor te zorgen dat het EESC voortaan ook geraadpleegd moet worden over het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, de toepassing van het non-discriminatiebeginsel en cultuur;

- de rol van de georganiseerde civiele samenleving bij de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel te erkennen en het EESC het recht te geven om bij het Hof van Justitie beroep in te stellen.

### 2. Algemene beoordeling van het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet

#### 2.1. Algemene opmerkingen

2.1.1. Met het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, dat op 18 juli 2003 aan het voorzitterschap van de Europese Raad is voorgelegd, komt de eenwording van Europa weer een stap dichterbij. Dit ontwerp is het resultaat van een democratisch, transparant en open proces, geïnspireerd door de positieve ervaringen met een eerdere Conventie, nl. die welke het Handvest van de grondrechten van de Unie heeft opgesteld.

2.1.2. De Europese Conventie die het ontwerp-verdrag heeft voorbereid, was een legitieme instantie, die voor een grote meerderheid (ongeveer twee derde) uit parlementsleden (afkomstig uit het Europees Parlement, de lidstaten en de kandidaat-lidstaten) bestond. Ook de deelname van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten en van de Europese Commissie, hoedster van de verdragen, was legitiem en kwam overeen met de unieke aard van de EU, die een unie van staten én een unie van volkeren is. De aanwezigheid van de sociale partners, van het Europees Economisch en Sociaal Comité, van de regio's — vertegenwoordigd door het Comité van de Regio's — en van de Ombudsman als waarnemers heeft het representatieve karakter van de Conventie versterkt, hoewel volwaardige deelname van deze gremia haar legitimiteit nog zou hebben vergroot.

2.1.3. De conventie-methode is weliswaar nog voor verbetering vatbaar, maar de Conventie heeft haar werkzaamheden doorgaans in alle openheid verricht en iedere burger die belangstelling had, kon voor zover mogelijk vergaderingen bijwonen en inzage verkrijgen in documenten. De werkzaamheden van de Conventie begonnen met een fase van „luisteren”; tijdens deze fase konden vertegenwoordigers van de civiele samenleving en jongeren hun mening kenbaar maken. Door de wijze waarop deze hoorzittingen waren georganiseerd heeft niet iedereen zijn stem kunnen laten horen en waren diepgaande discussies niet echt mogelijk, maar deze aanzet tot dialoog zou het begin kunnen zijn van een echte participatiedemocratie, die het mogelijk maakt de burgers nader tot het Europese project en de Europese instellingen te brengen, zoals in de Verklaring van Laken wordt bepleit. Het EESC heeft deze luistersessies en dit streven naar transparantie voortgezet en uitgebreid, m.n. door in overleg met het praesidium van de Conventie regelmatig voorlichtings- en discussiebijeenkomsten met de Europese maatschappelijke organisaties en netwerken te organiseren, door samen te werken met de nationale Sociaal-economische raden en soortgelijke instellingen en ook door initiatieven te ontplooiën die een grotere betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties van de kandidaat-lidstaten beogen.

2.1.4. De Conventie is ook doelmatig te werk gegaan, want zij is erin geslaagd om binnen het beschikbare tijdsbestek een volledig en evenwichtig voorstel te presenteren, dat antwoord geeft op de vragen die door de Europese Raad van Laken op 14 en 15 december 2001 zijn geformuleerd. Zij heeft haar eigen dynamiek weten te creëren, wat haar tevens in staat heeft gesteld de Verklaring van Laken ruim te interpreteren.

2.1.5. De Conventie heeft de betrokkenheid van de nationale parlementen, die voordien nauwelijks in een vroege fase aan de grote Europese debatten deelnamen, vergroot. Opmerkelijk was ook de betrokkenheid van de kandidaat-landen, die feitelijk op voet van gelijkheid met de lidstaten aan de werkzaamheden hebben deelgenomen; zij hadden alleen geen stemrecht, maar dat is door de Conventie in feite nooit gebruikt.

2.1.6. De intergouvernementele conferentie (IGC) krijgt een legitiem en geloofwaardig ontwerp voorgelegd, dat inmiddels op grote schaal onder de burgers wordt verspreid. Dit is een unieke situatie, waarin het democratisch proces voorafgaat aan het diplomatieke proces. En deze IGC is op zich slechts een fase vóór de laatste, maar cruciale, etappe, nl. de ratificatie in elke lidstaat — per referendum of door het parlement — van het verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. Het gaat hier immers, en voor het eerst, om een constitutionele tekst die de burgers van Europa er ondubbelzinnig toe verbindt aan een gemeenschappelijke toekomst te bouwen.

2.1.7. Het gaat er bij het ontwerp-verdrag vooral ook om de rol en de doelstellingen van de Unie begrijpelijker te maken, zodat de steun van de Europese burgers kan worden verworven. Dat kan alleen maar worden bereikt als de Europese instellingen, met inbegrip van het EESC, erin slagen het vertrouwen van de burgers te wekken én te behouden.

2.1.8. Het Comité staat achter het ontwerp-verdrag, dat is opgesteld door de Conventie die het in september 2002 middels een resolutie<sup>(1)</sup> van zijn prioriteiten op de hoogte heeft gesteld; zijn drie waarnemers, de heren Briesch en Frerichs en mevrouw Sigmund, hebben hieraan een actieve bijdrage geleverd<sup>(2)</sup>. Het Comité hoopt dat de IGC, in haar streven naar meer doeltreffendheid en een groter democratisch gehalte, het algemene evenwicht van het ontwerp niet in gevaar brengt. Het EESC dringt er ook op aan dat de IGC op transparante wijze te werk zal gaan bij het vaststellen van een regeling voor de voorlichting en raadpleging van de georganiseerde civiele samenleving op Europees en nationaal niveau.

2.1.9. Het Comité vindt wel dat er m.b.t. het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet twee essentiële vragen moeten worden gesteld:

- Beantwoordt het ontwerp-verdrag aan de verwachtingen van de burgers, zoals geformuleerd in de Verklaring van Laken en zoals door het Comité met medewerking van zijn leden (afkomstig uit de belangrijkste nationale maatschappelijke organisaties) en naar aanleiding van talloze door het EESC georganiseerde conferenties, hoorzittingen en bijeenkomsten vastgesteld?
- Kan het ontwerp-verdrag nog verbeterd worden zonder het algemene evenwicht ervan in gevaar te brengen?

<sup>(1)</sup> Resolutie van het EESC van 19 september 2002 bestemd voor de Europese Conventie, goedgekeurd tijdens de zitting van 18 en 19 september 2002 (PB C 61 van 14 maart 2003).

<sup>(2)</sup> Plaatsvervangers: de heer Olsson, de heer Regaldo (ter vervanging van de heer Little m.i.v. september 2002) en de heer Sepi (ter vervanging van de heer Vinay m.i.v. september 2002).

## 2.2. De toegevoegde waarde van de nieuwe grondwet voor de Europese burgers

De eigenlijke constitutionele bepalingen en het Handvest van de grondrechten (Deel I en II)

2.2.1. Met dit ontwerp-verdrag heeft Europa voor het eerst een duidelijk omschreven doel: namens de burgers en de staten van Europa een politieke Unie tot stand brengen. Van essentieel belang hierbij en zeer positief is dat deel I (art. 2, 3 en 4) een duidelijke definitie van de doelstellingen en waarden van de Unie bevat. Het Comité is ingenomen met de evenwichtige formulering van deze artikelen, waaraan het middels wijzigingsvoorstellen een bijdrage heeft geleverd. Wel moet in het kader van de doelstelling „sociale bescherming” (art. 1-3) worden vastgehouden aan de oorspronkelijke formulering, nl. die van „een hoge mate van sociale bescherming”. Het feit dat het Handvest van de grondrechten in deel II is opgenomen, is een onmiskenbare overwinning voor de civiele samenleving. De burgers van Europa kunnen zich hierop beroepen ten overstaan van een nationale rechterlijke instantie wanneer het gaat om de uitvoering van Europees beleid.

2.2.2. Het ontwerp-verdrag draagt niet alleen het karakter van een grondwet die uiting moet geven aan het collectief bewustzijn, maar is ook begrijpelijker, leesbaarder en eenvoudiger dan de bestaande verdragen. Het feit dat de drie vroegere pijlers zijn samengevoegd en onder één noemer zijn gebracht moet de burger een duidelijker beeld geven van de Unie, hoewel het verdwijnen van de federalistische term „Gemeenschap” wellicht valt te betreuren. Met het ontwerp-verdrag wordt voor de burgers duidelijk wat de exclusieve, gedeelde en coördinerende bevoegdheden van de Unie zijn, en bijgevolg welke terreinen tot de nationale, regionale of lokale verantwoordelijkheid blijven behoren. Het nieuwe verdrag is goed leesbaar, in ieder geval wat de delen I en II betreft. Het jargon is, hoewel nog zeer aanwezig, vervangen door termen die de burger meer aanspreken; verordeningen zijn vervangen door „Europese wetten” en richtlijnen door „kaderwetten”. Door verduidelijking van bestaande bepalingen of toevoeging van nieuwe bepalingen aangaande bijvoorbeeld de schorsing van lidmaatschapsrechten van de Unie, vrijwillige terugtrekking uit de Unie of de solidariteitsclausule wordt het beeld van een algemeen aanvaard, door een gevoel van lotsverbondenheid geschraagd, gemeenschappelijk engagement versterkt.

2.2.3. Het ontwerp-verdrag verbetert ook de zichtbaarheid van de Unie. Door het beginsel van een vaste voorzitter van de Raad (dat het institutionele evenwicht niet in gevaar brengt) en de aanstelling van een minister van Buitenlandse Zaken van de Unie krijgt het Europees beleid wellicht een persoonlijk gezicht. Het feit dat er in deel IV van het ontwerp-verdrag een apart artikel is gewijd aan de symbolen van de Unie illustreert ook dit streven naar herkenbaarheid van de Unie en haar waarden voor de burgers. Voorts getuigt ook de instelling van een

onafhankelijke autoriteit die toezicht houdt op de eerbiediging van de voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens (artikel 50 van deel I) van het verlangen naar meer transparantie in de richting van de burgers.

2.2.4. Met het ontwerp-verdrag wordt het democratische gehalte van de Unie opgevoerd en wordt het besluitvormingsproces efficiënter. De verantwoordelijkheden die aan de nationale parlementen worden toegekend („early warning”, recht om een klacht in te dienen), kunnen worden beschouwd als middelen om zowel het subsidiariteitsbeginsel beter te doen naleven als de nationale vertegenwoordigers meer bij de Europese eenwording te betrekken. De verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie door het Europees Parlement en de uitbreiding van diens bevoegdheden bij de samenstelling van het college zullen de legitimiteit van een instelling die als motor achter de Unie en als hoedster van de communautaire methode fungeert, ongetwijfeld vergroten. Als het Europees Parlement meer bevoegdheden krijgt, zal ook het belang van deze instelling in de ogen van de burgers toenemen. Voorts zou ook de uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid en van het gebruik van de medebeslissingsprocedure, de besluiten en het optreden van de Unie meer legitimiteit en doelmatigheid moeten verschaffen.

2.2.5. In het toekomstige verdrag wordt een volledig nieuwe titel (titel VI van deel I) gewijd aan het democratisch bestel van de Unie. Hierin wordt aandacht besteed aan de beginselen van de representatieve en participerende democratie, de rol van de sociale partners en van een autonome sociale dialoog, de taken van de Europese ombudsman en het beginsel van transparantie. Ook wordt in deze titel bepaald dat de Commissie op initiatief van minstens één miljoen burgers kan worden verzocht een wetsvoorstel in te dienen, wat als opmerkelijke winst voor de civiele samenleving kan worden beschouwd, mits de uitvoeringsvoorschriften een goed verloop van de procedure waarborgen (artikel 46, lid 4). Ten slotte bewijst ook de in artikel 51 genoemde dialoog met kerken en levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties dat de Unie het oor te luisteren wil leggen in de samenleving.

2.2.5.1. Tot grote tevredenheid van het Comité wordt in het ontwerp-verdrag erkend dat de participerende democratie onlosmakelijk met het Europese samenlevingsmodel is verbonden. Om de democratische legitimiteit van de Unie te vergroten, is het namelijk niet alleen nodig dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de instellingen duidelijk worden omschreven, maar ook dat de actieve participatie van de civiele samenleving ten volle wordt gegarandeerd. Zonder de hulp van actieve en geëngageerde burgers en van de organisaties waarin zij zijn verenigd, is het immers niet mogelijk om van Europa de beoogde ruimte van vrijheid, democratie, rechtvaardigheid en veiligheid te maken.



## Het beleid en de werking van de Unie (Deel III)

2.2.6. Wat opvalt in deel III, is dat aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt op het vlak van de democratisering (uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid, sterkere betrokkenheid van het Europees Parlement en van het Hof van Justitie) van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

2.2.6.1. Het is echter jammer dat er, ondanks de samenvoeging van de drie pijlers, bijzondere bepalingen blijven bestaan voor de uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, al wordt er hier en daar wel vooruitgang geboekt en is er uitzicht op een gemeenschappelijke diplomatieke dienst. Unanimité blijft de regel en nergens wordt melding gemaakt van de inspraak van burgers en maatschappelijke organisaties op Europees niveau. De bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zouden ook regels moeten omvatten m.b.t. de raadpleging van de vertegenwoordigers van de civiele samenleving op EU-niveau; dit zou de doelmatigheid en legitimiteit van het optreden van de EU op dit terrein ten goede komen. Het Comité stelt voor dat deze kwestie in het kader van de IGC grondig bestudeerd wordt en opnieuw onder de loep wordt genomen, zonder dat het algemene evenwicht van het ontwerp-verdrag in gevaar wordt gebracht.

2.2.7. Het Comité is verheugd dat het belang van economische, sociale en territoriale samenhang opnieuw is bevestigd, en steunt de beginselen die aan het EU-beleid terzake ten grondslag liggen. Dit beleid moet voornamelijk zijn gericht zijn op de ontwikkeling van de menselijke, culturele en natuurlijke hulpbronnen van de minst ontwikkelde landen en regio's teneinde gelijke kansen te waarborgen. Met het oog op de uitbreiding van de EU en gezien het toenemend belang van de kenniseconomie is herschikking van de prioriteiten en vereenvoudiging van de uitvoeringsvoorschriften geboden. In dit verband heeft het Comité voorgesteld één enkel fonds voor territoriale cohesie in te voeren<sup>(1)</sup>. Het is dan ook ingenomen met artikel 119 van deel III, waarin wordt gesproken over eventuele samenvoeging van de structuurfondsen.

2.2.8. Ook is het Comité zeer te spreken over de toevoeging van een nieuwe bepaling waarin de aandacht wordt gevestigd op de belangrijke rol die diensten van algemeen belang kunnen spelen voor de bevordering van de sociale en territoriale cohesie in de Unie. Bevordering van een hoog niveau van diensten van algemeen belang had echter in de doelstellingen van artikel I-3 moeten worden opgenomen.

2.2.9. Daarentegen zouden sommige gedeelten van het ontwerp-verdrag moeten worden aangescherpt. Zo wordt op sociaal en economisch gebied, alsook op het terrein van de werkgelegenheid en de duurzame ontwikkeling slechts weinig

voortgang geboekt. Het Comité is verheugd dat volledige werkgelegenheid en een zeer concurrerende sociale markteconomie expliciet als doelstellingen van de Unie worden genoemd, maar het wijst erop dat deze doelstellingen dan ook duidelijk in de desbetreffende artikelen van deel III moeten worden verwoord en dat in het ontwerp-verdrag duidelijker moet worden aangegeven dat het economische en monetaire beleid tot de beoogde groei en volledige werkgelegenheid dient bij te dragen.

2.2.10. Ook de voorstellen voor coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid zijn nauwelijks vernieuwend ten opzichte van de bestaande bepalingen en praktijken, met name waar het gaat om de governance van de eurozone. En dat terwijl de verwachtingen van de burgers veelal zijn toegespitst op een samenlevingsmodel dat groei en duurzame werkgelegenheid brengt. Deze hooggespannen verwachtingen, die in de lijn liggen van de doelstellingen die in maart 2000 door de Europese Raad van Lissabon zijn geformuleerd, worden — zoals het Comité heeft kunnen vaststellen aan de hand van vragenlijsten en hoorzittingen — op ruime schaal gedeeld door het maatschappelijk middenveld van de kandidaat-lidstaten. Zelf is het Comité met concrete voorstellen gekomen voor economische en sociale governance<sup>(2)</sup>.

2.2.11. Het bestaan van flagrante concurrentievervalsingen op de interne markt schaadt de cohesie op die markt en ondermijnt de dynamiek die de doelstellingen van Lissabon dichterbij moet helpen brengen. Daarom zou stemming bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen een reëel vooruitzicht op convergentie in een uitgebreid Europa kunnen bieden. Op fiscaal gebied zou, wat het probleem van unanimité betreft, gebruik kunnen worden gemaakt van de procedure voor intensieve samenwerking, die het mogelijk maakt dat een groep lidstaten harder vooruitgaat met inachtneming van de bepalingen van het EU-recht en zonder de mededinging te verstoren.

### 3. Het ontwerp-verdrag verbeteren om de betrokkenheid van de Europese burger te vergroten — Voorstellen van het EESC

3.1. *Betere omschrijving van het toepassingsgebied en de uitvoeringsvoorschriften van het beginsel van participerende democratie (artikel 46 van deel I)*

3.1.1. Het beginsel van participerende democratie is van fundamenteel belang om tegemoet te komen aan de wens van de Europese Raad van Laken om de burgers nader tot het Europese project en de Europese instellingen te brengen.

<sup>(1)</sup> Zie het verkennend advies van het Comité van 25 september 2003 „Economische en sociale samenhang: concurrentievermogen van de regio's, governance en samenwerking”.

<sup>(2)</sup> Zie het initiatiefadvies van het Comité van 12 december 2002 over „Economische governance in de Europese Unie”, PB C 85 van 8.4.2003.

Tijdens de vele bijeenkomsten, conferenties en hoorzittingen die het Comité heeft georganiseerd in de tijd dat de Conventie actief was, heeft het geconstateerd dat de verwachtingen zowel in de lidstaten als in de kandidaatlanden alsook bij de grote Europese maatschappelijke organisaties zeer hooggespannen waren en dat er een zekere teleurstelling was over de inhoud van het ontwerp-verdrag op dit vlak.

3.1.2. Al is artikel I-46 van het ontwerp-verdrag een absolute aanwinst, het artikel gaat toch niet zo ver als het EESC en de middenveldorganisaties gewenst en gevraagd hebben. Het beginsel van de participerende democratie houdt namelijk niet alleen raadpleging, maar ook actieve deelname in van alle representatieve actoren van de georganiseerde civiele samenleving aan zowel beleidsvorming en voorbereiding van de besluitvorming (in een vroeg stadium) als tenuitvoerlegging en follow-up van die besluiten.

3.1.3. Het Comité betreurt dat de bepalingen waarin dit beginsel wordt uitgewerkt en die het vertrouwen van de Europese civiele samenleving in een Unie die het participatiebeginsel hoog in het vaandel draagt, moeten vergroten, ontoereikend zijn. De dialoog met de burgers (de „civiele dialoog”) geeft de rechtstreeks betrokkenen een stem in het kapittel en is daarmee een cruciaal element bij het opvoeren van het democratische gehalte van de Europese Unie. Om ervoor te zorgen dat deze dialoog er ook werkelijk komt, moet echter worden aangegeven in welk kader en waar deze dialoog zal plaatsvinden. Het Comité ziet hier, vanwege zijn aard en samenstelling, de taak voor zich weggelegd de voorwaarden voor de civiele dialoog te creëren en als institutioneel forum voor deze dialoog te fungeren. Het zou dan ook graag zien dat, zonder dat het ontwerp-verdrag in gevaar wordt gebracht, tegemoet zou worden gekomen aan het volgende verzoek:

- het Europees Economisch en Sociaal Comité, dat voortaan bij voorkeur als „Europese Sociaal-Economische Raad” zou moeten worden aangeduid, zou moeten worden opgenomen in de lijst van instellingen die het institutioneel kader van de Unie vormen (artikel 18, lid 2, van deel I).

Gezien zijn aard en de taken die het in het institutionele bestel van de EU heeft toegewezen gekregen, draagt het Comité immers bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie en de versterking van haar democratische legitimiteit, in het algemeen belang van de Unie en haar lidstaten.

Bovendien krijgt lid 2 van artikel 46 („De instellingen van de Unie voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met de representatieve verenigingen en het maatschappelijk middenveld”) hierdoor meer betekenis.

Dit proces van overleg en raadpleging bij de formulering van Europees beleid moet evenwel tot alle territoriale niveaus worden uitgebreid.

- Er zou een artikel III-297 moeten worden ingevoegd, waarin de taken van het Europees Economisch en Sociaal Comité duidelijk worden omschreven:

„In het kader van de adviestaak die hem bij artikel I-31 van de grondwet is toegekend, dient de Europese Sociaal-Economische Raad:

- de wetgevende en uitvoerende lichamen van de Unie te ondersteunen bij de beleidsformulering, de besluitvorming en de tenuitvoerlegging;
- de Europese Unie, op verzoek van de sociale partners, en met inachtneming van hun autonome bevoegdheden te helpen bij het opzetten van de sociale dialoog;
- de dialoog tussen de Unie en de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld te bevorderen overeenkomstig de beginselen van artikel I-46, lid 1 en lid 2;
- het buitenlands beleid van de Unie mee vorm te geven door in dialoog te treden met de maatschappelijke organisaties in landen en gebieden buiten de Europese Unie.”

3.1.4. De follow-up van de adviezen van het Comité (op verzoek, op eigen initiatief of bij wijze van verkennend advies) vormt bovendien een fundamentele waarborg van zijn doeltreffendheid in het kader van een werkelijk participerende democratie. Daarom stelt het Comité voor, artikel III-298 als volgt te wijzigen:

„De instellingen brengen het Comité regelmatig op de hoogte van de follow-up van zijn adviezen.”

### 3.2. *Uitbreiding van de representatieve en participerende democratie*

3.2.1. Het Comité betreurt dat er geen regels worden voorgesteld om de burgers via het Europees Parlement, en de civiele samenleving via het Europees Economisch en Sociaal Comité te betrekken bij en te raadplegen over een zo belangrijk terrein als de coördinatie van het economisch en het werkgelegenheidsbeleid. De IGC zou hierin verandering moeten brengen door vast te leggen dat het Europees Parlement en het EESC over de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB) van de lidstaten moeten worden geraadpleegd (art. III-71).

3.2.2. De open-coördinatiemethode is voortaan ook van toepassing op terreinen als het sociaal beleid, de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven, onderzoek en volksgezondheid. Het is echter jammer dat er geen bepalingen zijn opgenomen op grond waarvan het Europees Parlement, de nationale parlementen, het EESC, de sociale partners en andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld werkelijk hun stem kunnen laten horen op de gebieden die hen raken.

3.2.3. Vanwege de samenstelling en de expertise van de leden van het EESC verdient het aanbeveling het aantal onderwerpen waarover het Comité verplicht moet worden geraadpleegd uit te breiden tot:

- de toepassing van het non-discriminatiebeginsel (art. III-7)
- het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid (art. III-167 en III-168)
- cultuur (art. III-181) <sup>(1)</sup>.

Dit zou de democratische legitimiteit van het communautaire beleid op terreinen die van bijzonder belang zijn voor de Europese burgers en de maatschappelijke organisaties helpen versterken, een thema dat de Unie na aan het hart ligt.

### 3.3. *De georganiseerde civiele samenleving en het subsidiariteitsbeginsel*

3.3.1. De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel is één van de meest besproken onderwerpen van de Conventie geweest. Dit onderwerp kwam ook al in de Verklaring van de Europese Raad van Laken aan de orde. In het ontwerp-verdrag krijgen de nationale parlementen — zeer terecht — een rol toebedeeld bij het toezicht op het subsidiariteitsbeginsel. Ook het Comité van de Regio's wordt hierbij betrokken; het mag voortaan beroep instellen tegen voorstellen voor wetgevingshandelingen waarover het volgens de grondwet moet worden geraadpleegd. Het krijgt echter niet de status van instelling.

<sup>(1)</sup> In artikel I-31 van het ontwerp-verdrag is bepaald dat het Economisch en Sociaal Comité uit vertegenwoordigers bestaat van representatieve actoren van het maatschappelijk middenveld, met name ook van culturele organisaties. Het is dan ook logisch om in raadpleging van het Comité over culturele vraagstukken te voorzien.

3.3.2. In het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid wordt bepaald dat brede raadpleging geboden is alvorens een wetgevingshandeling wordt voorgesteld en aangenomen. Toch wordt in dit protocol, dat aan de nationale parlementen het recht een gemotiveerd advies te formuleren en aan de lidstaten (eventueel namens hun nationale parlementen) het recht van beroep toekent, met geen woord gerept over de rol van de georganiseerde civiele samenleving, die met name door het EESC wordt vertegenwoordigd, bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, niettegenstaande artikel I-46 betreffende de participerende democratie.

3.3.3. Maatschappelijke organisaties kunnen soms met evenveel recht als de regionale of lokale overheden van mening zijn dat bepaalde voorstellen voor wet- of regelgevingshandelingen inbreuk maken op hun bevoegdheidsterreinen; dit geldt zowel voor de sociale partners, in het kader van hun cao-onderhandelingen, als voor de andere actoren van de civiele samenleving, en betreft alle alternatieve vormen van regulering (co-regulering, zelfregulering, gedragscodes, enz.) die wetgevingsmaatregelen kunnen aanvullen of er in de plaats van kunnen komen. De Europese Commissie heeft zelf, in haar Witboek over *governance* <sup>(2)</sup>, het belang van deze nieuwe vormen van maatschappelijke representatie beklemtoond; zij kunnen beschouwd worden als een vorm van „functionele subsidiariteit” en garanderen tevens dat er optimaal tegemoet wordt gekomen aan de wensen en verlangens van de burgers en aan het verzoek om een efficiënter optredende Unie.

3.3.4. Daarom stelt het EESC voor:

- het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid dienovereenkomstig aan te vullen;
- het Europees Economisch en Sociaal Comité, dat op voet van gelijkheid met het Comité van de Regio's zou moeten worden behandeld, het recht te verlenen bij het Hof van Justitie beroep in te stellen tegen voorstellen voor wetgevingshandelingen waarover het volgens de grondwet moet worden geraadpleegd, en hiertoe artikel III-270, lid 3, te wijzigen.

Indien het EESC deel zou uitmaken van het institutioneel kader van de Unie, zou het automatisch beschikken over dit recht om beroep in te stellen.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 428 def. van 25.7.2001

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
R. BRIESCH

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité „Naar een pan-Europese regelgeving voor de binnenvaart”

(2004/C 10/13)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 23 januari 2003, overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn r.v.o., besloten het volgende advies op te stellen: „Naar een pan-Europese regelgeving voor de binnenvaart”.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 september 2003 goedgekeurd. De heer Simons was rapporteur.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 402e zitting van 24 en 25 september 2003 (vergadering van 24 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 29 stemmen vóór, bij 1 tegen werd goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Binnenvaart speelt een niet onbelangrijke rol in het goederenvervoer in Europa. Deze sector neemt in de huidige *modal split* op Europees niveau weliswaar nog slechts 4,1 % van het totale goederenvervoer voor zijn rekening <sup>(1)</sup>, alhoewel binnenvaart in bepaalde lidstaten een veel grotere bijdrage levert (b.v. Nederland: 42,7 %, Duitsland and België: 13,1 %). Binnenvaart beschikt echter over voldoende capaciteiten om in het totale goederenvervoer in Europa een substantieel groter aandeel te krijgen en wordt derhalve beschouwd als vervoersmodaliteit met veel groeipotenties. Volgens recent onderzoek <sup>(2)</sup> en officiële prognoses groeit vervoer per binnenvaart de komende jaren aanzienlijk en beschikt daarvoor over voldoende capaciteit op de bestaande vaarwegen. De binnenvaart kan via de grote grensoverschrijdende waterwegen maar ook de vele nationale vaarwegen overal in Europa een groot gedeelte ervan bestrijken. De sector kenmerkt zich door innovatie op diverse terreinen. Door grotere bekendheid als alternatief voor het wegvervoer is de binnenvaart reeds erin geslaagd nieuwe markten te veroveren.

1.2. Met de uitbreiding van de Europese Unie zal de binnenvaart een grotere rol op de binnenmarkt spelen. Een groot aantal toetredende landen beschikt over bevaarbare waterwegen waarop goederenvervoer plaatsvindt. Bij de integratie van de nieuwe lidstaten en hun economische ontplooiing kan de binnenvaart tegen de achtergrond van het aangekondigde beleid van de Europese Commissie een belangrijke bijdrage leveren.

1.3. Binnenvaart wordt beschouwd als de relatief schoonste en milieuvriendelijkste transportmodaliteit. Ondanks investeringen in schonere motoren in het wegvervoer behoudt de binnenvaart een grote voorsprong als schoonste transportmiddel ten aanzien van emissies en milieuverontreinigende effec-

ten <sup>(3)</sup>. De sector levert daarmee een bijdrage aan de vermindering van de milieueffecten van het vervoer en streeft door middel van investeringen in verbeterde milieu- en veiligheidsprestaties naar verdere verbetering van deze positie.

1.4. Ten aanzien van de beheersing van de afvalproblematiek (lading, schip en huishoudelijk afval) heeft de binnenvaart vooruitlopend op de invoering van regelgeving zelfregulerende maatregelen getroffen.

### 2. Knelpunten

2.1. In het kader van het nieuwe beleid van de Europese Commissie wordt gestreefd naar een nieuw evenwicht in het vervoer. Binnenvaart wordt daarbij genoemd als een middel ter realisatie van een evenwichtiger vervoermarkt. Om de potenties van deze modaliteit ten volle te kunnen benutten, dient een reeks obstakels te worden weggenomen, die thans een volwaardige ontplooiing van deze sector belemmert.

2.2. Belemmeringen worden in grote lijnen ondervonden op het terrein van de infrastructuur en de ontwikkeling en de uitbouw van de Trans-Europese netwerken alsmede op het terrein van de ontbrekende juridische harmonisatie en unificatie van de binnenvaart.

2.3. In het kader van de herziening van de richtlijnen ten aanzien van Trans-Europese netwerken en de vaststelling van een daarmee samenhangende prioriteitenlijst door de Europese Commissie heeft de binnenvaart de knelpunten in kaart gebracht en om opname van een aantal bottlenecks in de prioriteitenlijst verzocht <sup>(4)</sup>. Op dit vlak wordt verwezen naar het initiatiefadvies van het EESC in deze <sup>(5)</sup>.

(1) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(2) Waardevol transport, feiten en cijfers van het goederenvervoer en de binnenvaart 2002-2003, Bureau Voorlichting Binnenvaart, Rotterdam.

(3) a.w., blz. 44 e.v.

(4) INE brochure en EBU advies inzake revisie TEN-richtlijnen.

(5) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004” nog te finaliseren.

2.4. Ten aanzien van de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke regelingen in de binnenvaart is in tegenstelling tot de concurrerende vervoersmodaliteiten in de huidige Gemeenschap sprake van een versplinterde rechtsorde. Deze situatie krijgt met uitbreiding van de Europese Unie nog een extra dimensie. Zoals uit de gemeenschappelijke conclusies van het gemengd raadgevend comité EU/Roemenië van het Europees Economisch en Sociaal Comité blijkt, spelen juridische problemen ook het scheepsverkeer op de Donau parten<sup>(1)</sup>. De publiekrechtelijke aspecten van de binnenvaart op de Donau, de Rijn en de nationale waterwegen ressorteren thans onder verschillende regimes op basis van supranationale en intergouvernementele rechtsordes en bilaterale overeenkomsten<sup>(2)</sup>. Materieelrechtelijk is er reeds voor de Rijn, de communautaire vaarwegen en voor de Donau een voorzichtige, maar nog verre van voldoende, harmonisatie van de publiekrechtelijke regelgeving aan de gang op basis van wederzijdse erkenning met het regime van de Rijnvaart als norm.

2.5. Privaatrechtelijk is thans nog sprake van van elkaar afwijkende regelingen ten aanzien van de vervoersrechtelijke overeenkomst en de aansprakelijkheden in de tot de Unie behorende landen en derde landen. Recente initiatieven op dit terrein hebben geleid tot internationale verdragen, die ratificatie en implementatie in de nationale rechtsordes behoeven.

2.6. Het ontbreken van uniforme stelsels op publiek- en privaatrechtelijk terrein leidt voor de betrokken partijen (vervoerder, verlader, verzekeraar) tot rechtsonduidelijkheid en rechtsonzekerheid in een hoofdzakelijk internationale bedrijfstak. Om de beoogde modal shift in het kader van het aangekondigde Europese vervoerbeleid te realiseren, dient aan deze problemen ook aandacht te worden geschonken.

2.7. Dit initiatiefadvies heeft — in vervolg op de door het EESC al eerder uitgebrachte adviezen handelend over de binnenvaart in het algemeen, zijn infrastructuur, corridors en de Donau<sup>(3)</sup> — tot doel op bovengenoemde knelpunten in te gaan in het bijzonder wat de harmonisatie en unificatie van het binnenvaartrecht betreft om zo de weg te wijzen naar een pan-Europese regelgeving voor de binnenvaart.

(1) Gemeenschappelijke conclusies van het gemengd raadgevend comité EU/Roemenië, aangenomen n.a.v. de op 23 en 24 mei 2002 gehouden vijfde vergadering van dit comité over de optimalisering van de Donau als pan-Europese TEN-corridor.

(2) Deze komen met de EU-uitbreiding te vervallen voor zover deze Gemeenschapsbevoegdheden betreffen.

(3) Gedoeld wordt op gemeenschappelijke conclusies van het gemengd raadgevend comité EU/Roemenië, aangenomen n.a.v. de op 23 en 24 mei 2002 gehouden vijfde vergadering van dit comité over de optimalisering van de Donau als pan-Europese TEN-corridor; EESC-advies over de „Verwezenlijking van de gestructureerde sociale dialoog bij de pan-Europese vervoerscorridors”, alsmede het EESC-advies over „De toekomst van het trans-Europese netwerk van waterwegen”, PB C 80 van 3.3.2002.

### 3. Harmonisatie/unificatie van regelgeving

#### 3.1. Publiekrechtelijke aspecten

3.1.1. De Europese binnenvaart wordt gekenmerkt door drie van elkaar verschillende regimes, die elkaar in geografisch opzicht gedeeltelijk overlappen:

- het toepassingsgebied van de Akte van Mannheim van 1868<sup>(4)</sup>;
- het toepassingsgebied van de Gemeenschapsverdragen en het *acquis communautaire* van de Europese Unie;
- het toepassingsgebied van het Verdrag van Belgrado van 1948<sup>(5)</sup>.

3.1.1.1. De Akte van Mannheim is het oudste nog bestaande Europese verdrag, dat in 1868 tussen de Rijnsoeverstaten tot stand is gekomen<sup>(6)</sup>. Bij de Akte van Mannheim zijn door de EU-lidstaten die ook verdragsstaten zijn, aan de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) bevoegdheden op de onder de Akte resulterende terreinen overgedragen. Deze Akte garandeert in beginsel de vrijheid van scheepvaart op de Rijn. Ter uitvoering van de verdragsbeginselen is door de CCR een reeks verordeningen en resoluties uitgevaardigd. Deze houden zich onder meer bezig met de technische standaards, bemanning, veiligheid en vrijheid van scheepvaart. De Centrale Commissie voor de Rijnvaart heeft rechtsmacht in geschillen die onder de bevoegdheid van de Akte ressorteren. De besluiten van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart zijn bindend voor de verdragsstaten en dienen in nationaal recht te worden omgezet. Er is sprake van een uniform Rijnregime dat in alle verdragsstaten overeenkomstig is geïmplementeerd. Daarbij is op te merken dat Zwitserland de enige verdragsstaat is, die geen EU-lidstaat is.

3.1.1.2. Met de oprichting van de Europese Gemeenschap<sup>(7)</sup> en de daarmee samenhangende wijzigingen, aanvullingen en afgeleide regelgeving zijn aan de Europese Commissie door de lidstaten bevoegdheden ter realisatie van een gemeenschappelijke binnenmarkt overgedragen. Aan de Europese Commissie worden onder meer competenties op het gebied van het goederenvervoer verleend op welk terrein de Commissie sindsdien door middel van verordeningen en richtlijnen secundair Europees recht heeft ontwikkeld. Dit Europese recht, dat van toepassing is in de lidstaten van de Europese Gemeenschap, ziet eveneens toe op technische standaards,

(4) Huidige lidstaten van de Akte van Mannheim zijn Zwitserland, Frankrijk, Duitsland, België en Nederland.

(5) Huidige lidstaten van het Verdrag van Belgrado zijn Bulgarije, Duitsland, Kroatië, Moldavië, Oostenrijk, Roemenië, Rusland, Servië en Montenegro, Slowakije, Oekraïne en Hongarije.

(6) Akte van Mannheim — Herziene Rijnvaartakte (Verdrag, ook wel Akte genoemd, van Mannheim van 17 oktober 1868 met protocollen, Nederlands Staatsblad 1869, 75).

(7) Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 25 maart 1957, Nederlands Tractatenblad 1957, 74 en 91.

bemannings en veiligheid, waarbij de Commissie inhoudelijk aansluiting heeft gezocht bij de besluiten en resoluties van de CCR op de betreffende terreinen die in gemeenschappelijk verband worden toegepast.

3.1.1.3. In 1948 is voor de Donau-oeverstaten het Verdrag van Belgrado tot stand gekomen<sup>(1)</sup>. Bij dit verdrag is de Donaucommissie in het leven geroepen, die het Donauregime op basis van het Verdrag van Belgrado bewaakt en verder ontwikkelt. Het regime van het Verdrag van Belgrado beoogt in beginsel interstatelijk scheepvaartverkeer op de Donau te regelen. Onder auspiciën van de Donaucommissie is ter uitvoering van dit beginsel een reeks aanbevelingen aan de verdragstaten uitgevaardigd, die onder meer toezien op technische standaards, veiligheid en bemanningsregels. De besluiten van de Donaucommissie onder het Verdrag van Belgrado zijn aanbevelingen aan de verdragstaten, die ze al dan niet in nationale regelgeving hebben geïmplementeerd. Gezien het karakter van de besluiten van de Donaucommissie ontbreekt voor de scheepvaart op de Donau een uniform Donauregime in die zin dat de besluiten niet automatisch en onverkort in de verdragstaten worden ingevoerd. Met de aanstaande en wellicht nog latere toetreding van Balkanlanden tot de EU blijft er nog een aantal verdragstaten over, die geen EU-lid zullen zijn, zoals Rusland, Oekraïne en Moldavië.

3.1.2. Gezien het feit dat de Europese binnenvaart thans wordt beheerst door verschillende regimes die leiden tot een verschil in rechtsinstrumenten en inhoudelijk van elkaar afwijkende regelingen, manifesteren zich de *jure* en de *facto* obstakels, o.m. op het gebied van:

- restricties ten aanzien van de markttoegang;
- restricties ten aanzien van vervoersrechten voor „vreemde schepen”;
- verschillen ten aanzien van technische standaards en certificaten.

Deze verschillen zijn als uitvloeisel van de pan-Europese ministerconferentie van Rotterdam, 2001, in een recent onderzoek van de betrokken internationale organisaties (UN/ECE Group of Volunteers) geïnventariseerd en nader toegelicht<sup>(2)</sup>. De werkgroep heeft in een document de belemmeringen in

regelgeving gedefinieerd en becommentarieerd. Daarbij is aandacht besteed aan de restricties t.a.v. vervoersrechten voor vreemde schepen, vrije toegang tot de scheepvaart op de diverse waterwegen, verschillen in technische regelgeving, vaarbewijzen en bemanningseisen alsmede de onvoldoende harmonisatie van het civielrechtelijke kader. Gezien de beoogde toenadering tussen de Centrale Commissie voor de Rijnvaart en de Donaucommissie en initiatieven op het gebied van wederzijdse erkenning van diverse besluiten alsmede de EU-uitbreiding en het vervallen van de bilaterale overeenkomsten voor zover deze gemeenschapsbevoegdheden betreffen, is een harmonisatie op een aantal terreinen binnen afzienbare tijd te verwachten.

Aan genoemde obstakels is ook reeds binnen het verband van het ESC aandacht besteed in het Rapport over de optimalisering van de Donau als pan-Europese TEN-corridor van het gemengd raadgevend Comité EU/Roemenië.

3.1.3. De voltooiing van de verbinding tussen Rijn en Donau in 1992 heeft de economische activiteit en het vervoer tussen Oost en West een impuls gegeven. Nu de Oost-Europese landen hun markten ontsluiten en van een plan- naar een markteconomie overschakelen, is met de toetreding van een groot aantal van deze staten tot de EU een nieuw tijdperk aangebroken dat vraagt om een vastberaden inzet voor een pan-Europese regeling voor de binnenvaart. De slotverklaring van de hiervoor genoemde ministersconferentie roept daartoe op.

### 3.2. *Privaatrechtelijke aspecten*

3.2.1. In tegenstelling tot vervoer over zee, weg of spoor wordt het vervoer van goederen via de binnenwateren beheerst door verschillende nationale regelingen.

3.2.2. Recente inspanningen hebben geleid tot de totstandkoming van verdragen, die moeten leiden tot harmonisatie en unificatie op dat terrein.

3.2.3. In de afgelopen jaren zijn mede op initiatief van het bedrijfsleven (binnenvaart en verzekeringsvertegenwoordigers) internationale verdragen ontwikkeld, die een uniforme regeling voor het goederenvervoer in Europa beogen teneinde rechtszekerheid en verzekerbaarheid te bieden. Onderstaande verdragen beogen de introductie van een uniform privaatrechtelijk binnenvaartregime, dat zich — gezien het karakter van deze sector — daarbij heeft laten inspireren door vergelijkbare internationale verdragen in de zeevaart en in het wegvervoer.

(1) Verdrag van Belgrado — inzake de scheepvaart op de Donau, ondertekend te Belgrado op 18 augustus 1948. Sommige landen zijn overigens van mening dat ook de *jure* de internationale Donauakte van 1856 en de Europese Donauakte van 1921 nog van kracht zijn.

(2) UNECE Group of Volunteers „Legislative obstacles”: „Inventory of existing legislative obstacles that hamper the establishment of a harmonised and competitive pan-European inland navigation market” (Rotterdam Declaration, item 13).

### 3.2.3.1. Verdrag van Straatsburg inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI)

Het CLNI-verdrag introduceert een beperking van de buitencontractuele aansprakelijkheid jegens derden voor binnenvaartschepen. Het verdrag is oorspronkelijk door Rijnoverstaten uitgewerkt en ondertekend. Sinds de inwerkingtreding in 1997 staat het verdrag tevens open voor toetreding en ratificatie door Oost-Europese landen <sup>(1)</sup>.

### 3.2.3.2. Verdrag van Boedapest inzake de overeenkomst voor het vervoer van goederen over de binnenwateren (CMNI)

Het CMNI-verdrag voorziet in een uniforme regeling van de vervoersovereenkomst voor het vervoer van goederen via de binnenvaart, naar analogie van de regelingen voor andere vervoersmodi (de *Hague/Visby Rules* en de *Hamburg Rules* voor het zeevervoer en het CMR-verdrag voor het wegvervoer). De vervoersovereenkomst wordt thans beheerst door nationale van elkaar afwijkende regelingen in de huidige lidstaten van de Europese Unie. In de toekomstige lidstaten en andere Donaustaten bevindt het privaatrecht zich in ontwikkeling en kan door de invoering van een internationaal verdrag een verdere rechtsversplintering worden voorkomen. Het verdrag is in 2001 ondertekend door alle Europese binnenvaartnaties en wacht thans op ratificatie en implementatie door de betreffende landen.

### 3.2.3.3. Ontwerpverdrag inzake de aansprakelijkheid voor schade bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren (CRDNI)

In het besef van de maatschappelijke verantwoordelijkheid streeft de binnenvaart naar een uniforme regeling voor de aansprakelijkheid voor schade bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren, die momenteel nog in alle staten verschillend en met onderscheiden beschermingsniveaus van de schadelijgende partij geregeld zijn. Hierin wordt een uniforme aansprakelijkheidsregeling voor het — steeds toenemende — vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren geïntroduceerd. Baserend op het beginsel van een zo groot mogelijke bescherming van het slachtoffer wordt hiermede getracht een systeem te introduceren, dat in verregaande mate aansluit met de zerechtelijke bepalingen en de volgende basisprincipes:

- kanalisatie van de aansprakelijkheid;
- risicoaansprakelijkheid;
- verzekeringsplicht.

3.2.4. Van genoemde verdragen is tot op heden slechts één verdrag in een vijftal binnenvaartlanden in werking getreden (Verdrag van Straatsburg inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart, CLNI); de overige verdragen wachten nog op ratificatie en inwerkingtreding (Verdrag van Boedapest inzake de overeenkomst voor het vervoer van goederen over de binnenwateren, CMNI) dan wel totstandkoming (Ontwerpverdrag inzake de aansprakelijkheid voor schade bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren, CRDNI).

## 4. Milieu en Veiligheid

4.1. Wat de invloed op het milieu betreft bedraagt bij wijze van vergelijk het energieverbruik per tonkilometer over water vervoerde goederen slechts  $\frac{1}{5}$  <sup>(2)</sup> van het verbruik van vervoer over de weg en  $\frac{3}{5}$  van dat van vervoer per spoor. Innovaties dragen ertoe bij dat nieuwe schepen over betere motorentechnologie beschikken en derhalve vermindering van emissie tot gevolg hebben, terwijl oude schepen veelvuldig hun motoren aanpassen aan de recente stand van de techniek.

4.2. Op het gebied van het afvalstoffenbeleid heeft de Centrale Commissie voor de Rijnvaart het „Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart” tot stand gebracht. In het besef dat het voorkomen van afval alsmede de verzameling, afgifte en inname van afval ter verwerking en verwijdering vanwege de bescherming van het milieu, alsmede vanwege de veiligheid en de gezondheid van scheepspersoneel en verkeersdeelnemers, voor de binnenvaart en de daaraan gerelateerde bedrijfstakken een vereiste is, zijn de lidstaten een systeem van afgifte en verzameling van afval overeengekomen.

4.3. Zich baserend op het beginsel „de vervuiler betaalt” voorziet het verdrag in het verzamelen van zowel scheepsbedrijfsafval, waaronder het olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval, en inname en verwijdering van afval van de lading.

4.4. In afwachting van de inwerkingtreding van dit verdrag wordt de inname van scheepsafval thans nog beheerst door van elkaar afwijkende nationale regels, procedures en faciliteiten.

4.5. Ten aanzien van veiligheid van de scheepvaart gelden stringente eisen wat betreft de technische uitrusting van schepen in haar algemeenheid en specifieke eisen met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke lading.

<sup>(1)</sup> In werking getreden op 1.9.1997; geratificeerd door Duitsland, Luxemburg, Nederland en Zwitserland.

<sup>(2)</sup> Uit het EESC-advies over „De toekomst van het trans-Europese netwerk van waterwegen”, PB C 80 van 3.3.2002, waarvan de paragrafen 3 en 4 uitgebreid cijfermateriaal over de binnenvaart bevatten.

4.6. Voor het vervoer van gevaarlijke lading is in de Rijnvaart het ADN van toepassing<sup>(1)</sup>. Het ADN legt de voorwaarden vast waaronder gevaarlijke goederen over de Rijn vervoerd mogen worden.

4.6.1. In Duitsland, Nederland, België en Frankrijk wordt het ADN ook op de vaarwegen buiten de Rijn toegepast. Op de Donau geldt het ADN-D als aanbeveling. Deze regeling is gebaseerd op ADN-aanbeveling van de ECE-VN. In 2000 is onder de auspiciën van de ECE/VN en in samenwerking met de CCR het ADN-verdrag tot stand gekomen. Dit verdrag heeft in beginsel een toepassing in geheel Europa tot gevolg en treedt na 7 ratificaties in werking; op het moment van inwerkingtreding zullen de bijlagen bij dit verdrag worden geënt op de dan geldende bijlagen bij het ADN, zodat in een continuïteit van toepasselijke regels wordt voorzien. De Europese Commissie heeft in een ontwerprichtlijn van 1997<sup>(2)</sup> voorgesteld om de bepalingen van het ADN in de EU-lidstaten over te nemen.

4.7. Aandacht verdient wel het toezicht op de naleving van al deze regelgeving, dat nogal eens te wensen overlaat.

## 5. Sociale aspecten en arbeidsmarktsituatie

### 5.1. *Vrij verkeer van werknemers en arbeidsmarktsituatie in het algemeen*

5.1.1. De sociale aspecten binnen de Europese Unie houden nauw verband met de instelling en het functioneren van de gemeenschappelijke markt. De in het EG-Verdrag neergelegde bevoegdheden met betrekking tot de sociale maatregelen refereren met name aan de beginselen van het vrije verkeer van werknemers en daarmee samenhangende coördinatie van de sociale zekerheid (art. 39 EG jo. 136 EG).

5.1.2. De arbeidsmarktsituatie in de lidstaten binnen de Europese Unie met betrekking tot de binnenvaart wordt gekenmerkt door krapte aan gekwalificeerd personeel. Daartegenover staat een potentieel aan gekwalificeerde werknemers in de toekomstige lidstaten van de Unie.

### 5.2. *Bemanningswetgeving*

5.2.1. Verschillen in kwalificaties en certificering ten aanzien van de beroepen en eisen op het gebied van de binnenvaart

in de huidige en toekomstige lidstaten kunnen aanleiding geven tot complicaties bij het werven van personeel en het vrije verkeer van werknemers.

5.2.2. Onder de Akte van Mannheim hebben de lidstaten van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) wetgeving ingevoerd met betrekking tot de kwalificatie van schippers en samenstelling van de bemanning, die uniform is en van toepassing is in de betrokken landen<sup>(3)</sup>. Deze regelgeving, die van toepassing is voor de scheepvaart op de Rijn, is tevens uitgangspunt voor de regelgeving voor de nationale waterwegen in de lidstaten van de CCR.

5.2.3. Als gevolg hiervan maakt de regelgeving voor de binnenvaart betreffende vaartijden, bemanningssamenstelling, rusttijden, kwalificaties en opleiding deel uit van verschillende publiekrechtelijke regimes. Dit is niet alleen onoverzichtelijk maar leidt ook tot verschillen met betrekking tot de controle op de naleving van deze regelgeving.

5.2.4. Onder het Verdrag van Belgrado kent de scheepvaart op de Donau alleen een regeling voor vaarbewijzen voor schippers. Alhoewel op grond van het aanbevelende karakter van de regelingen onder het Verdrag van Belgrado niet bekend is in hoeverre deze vaarbewijzen door de betreffende lidstaten zijn geïmplementeerd, vindt er tussen de lidstaten van de Donaucommissie een wederzijdse erkenning van de vaarbewijzen plaats.

5.2.5. Op Gemeenschapsniveau geldt reeds een regeling voor het vaarbewijs en is er een aanzet voor een bemanningswetgeving gegeven. Daarbij staat een brede uniforme basis met regionale dan wel lokale versoepelingen voor ogen.

5.2.6. De bestaande bemanningswetgeving voor binnenschepen kent een koppeling aan de betreffende uitrustings-eisen van de schepen om op basis daarvan met een minimum bemanning te varen. Deze eisen houden nauw verband met de nautisch-technische standaards van binnenschepen.

### 5.3. *Sociale dialoog*

Een sociale dialoog is in de binnenvaart niet of nauwelijks ontwikkeld. Voor wat betreft de lidstaten van de CCR dient men zich daarbij te realiseren dat de bemanningsregelgeving uniform van toepassing is op alle bemanningsleden en geen specifieke bepalingen voor werknemers bevat. Anderzijds is in de regelgeving ter bescherming van werknemers, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidstijden en arbeidsomstandigheden, geen rekening gehouden met de specifieke omstandigheden in de binnenvaart en met de bestaande bemanningsregelgeving. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de binnenvaart voor een zeer belangrijk deel uit zelfstandigen bestaat.

<sup>(1)</sup> Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par voie de Navigation Rhénane.

<sup>(2)</sup> COM(97) 367 def.

<sup>(3)</sup> Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn, hoofdstuk 23.



#### 5.4. Harmonisatie

5.4.1. Geharmoniseerde Europese regelgeving van kwalificaties ten aanzien van bemanning en duidelijkheid omtrent wederzijdse erkenning bevorderen de sociale integratie en veiligheid op Europees niveau teneinde een *level playing field* in het belang van de betrokkenen te realiseren.

5.4.2. Recente besprekingen tussen de CCR en de Donau-commissie hebben onder meer de wederzijdse erkenning van vaarbewijzen ten aanzien van schippers door de lidstaten van de betreffende instituties tot inzet.

5.4.3. De Europese Commissie heeft de wederzijdse erkenning van vaarbewijzen van schippers verankerd in de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG.

5.4.4. Ten aanzien van de kwalificaties van de overige bemanningsleden bestaat er behoefte aan harmonisatie op Europees niveau alsmede duidelijkheid omtrent de wederzijdse erkenning van de betreffende certificaten. Geharmoniseerde opleidingstrajecten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de totstandkoming van de beoogde harmonisatie van de bemanningswetgeving op Europees niveau.

#### 5.5. Communicatie

5.5.1. Een punt van aandacht vormt de communicatie in het internationale nautisch-technische binnenvaartverkeer. In de Europese binnenvaartlanden worden diverse talen gehanteerd, die gezien de mobiliteit van werknemers zowel tussen de betreffende bemanningsleden als ook tussen de verschillende deelnemers aan het scheepsverkeer reeds tot communicatieproblemen hebben geleid en in de toekomst kunnen leiden.

5.5.2. Ter waarborging van de veiligheid van het vervoer is de onderlinge verstaanbaarheid van groot belang en behoeft aandacht. In dit verband kan worden verwezen naar de „Guide de radiotéléphonie pour la navigation intérieure”. In dit handboek worden aanwijzingen gegeven ten aanzien van de te gebruiken taal in de communicatie tussen schepen onderling en tussen schip en wal.

### 6. Huidig Europees beleidskader

#### 6.1. Standpunt van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toekomst van de binnenvaart

6.1.1. In een recent advies over „De toekomst van het Trans-Europese Netwerk van waterwegen” <sup>(1)</sup> noemt het EESC de binnenvaart een reëel alternatief dat onvoldoende op waarde wordt geschat.

(1) Zie het EESC-advies over „De toekomst van het trans-Europese netwerk van waterwegen”, PB C 80 van 3.4.2002.

6.1.2. De binnenvaart kan wegens haar groeipotentieel een belangrijke rol vervullen in de verschuiving naar andere vervoersmodi (*modal shift*) en de intermodaliteit.

6.1.3. Zoals uit de gemeenschappelijke conclusies van het gemengd raadgevend comité EU/Roemenië <sup>(2)</sup> naar voren komt, is het beleid er met het oog op de optimalisering van de Donau als pan-Europese corridor in het TEN-netwerk in de eerste plaats op gericht een verbinding tussen corridor VII <sup>(3)</sup> en de rest van het pan-Europese vervoerssysteem tot stand te brengen. Het streven naar de koppeling van de verschillende onderdelen van het pan-Europese vervoersnetwerk heeft onlangs in een breder kader een stevige impuls gekregen.

6.1.4. Het EESC heeft al eerder, en herhaalt het bij deze, gepleit voor een permanente en gestructureerde dialoog in de pan-Europese corridors, die de contacten tussen de sociaal-economische partners uit de landen uit midden- en Oost-Europa (LMOE's) moet verbeteren <sup>(4)</sup>.

#### 6.2. Het Witboek van de Commissie over „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2001: tijd om te kiezen” <sup>(5)</sup>

6.2.1. De Commissie heeft besloten de geconstateerde problemen in de vervoerssector het hoofd te bieden en geeft daarvoor beleidsmatige oplossingen aan, die met name voorzien in verschuiving tussen de vervoersmodi.

6.2.2. In het vervoersbeleid is een aantal kerndoelstellingen geformuleerd. In het Witboek wijst de Commissie er in dit verband op dat tot dusverre onvoldoende gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die de binnenvaart biedt om de dichtslibbende weginfrastructuur te ontlasten.

6.2.3. Om de positie van de binnenvaart te versterken en de sector een nieuw elan te geven, is de Commissie voornemens de harmonisatie van de technische vereisten voor binnenschepen, de vaarbewijzen voor het besturen van schepen en de eisen inzake de bemanning naar een hoger niveau te tillen.

(2) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(3) Oostenrijk, Kroatië, Duitsland, Moldavië, Oekraïne, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Slowakije.

(4) Zie EESC-advies 1351/2002 over de „Verwezenlijking van de gestructureerde sociale dialoog bij de pan-Europese vervoerscorridors”.

(5) COM(2001) 370 def. van 12.9.2001.

6.2.4. In het kader van het nieuwe Europese Vervoersbeleid beoogt die Commissie een versterking van de positie van de Gemeenschap binnen internationale organisaties, waaronder de CCR en de Donaucommissie <sup>(1)</sup>.

6.3. *Het commentaar van het Europees Parlement op het Witboek van de Commissie over „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”*

6.3.1. In zijn verslag over het Witboek van de Commissie <sup>(2)</sup> beschouwt het Parlement de binnenvaart als een nuttig instrument in het vervoersbeleid, omdat dit een vernieuwende, milieuvriendelijke en relatief goedkope vervoersmodaliteit is en is het van mening dat de binnenwateren via adequate investeringen moeten worden gemoderniseerd, opgewaarderd en uitgebreid.

6.4. *Europese Commissie en Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR)*

6.4.1. Op 3 maart 2003 hebben de Europese Commissie en de CCR een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Zowel Europese Commissie en CCR streven gemeenschappelijke doelstellingen op het gebied van de ontwikkeling van de binnenvaart na. Dientengevolge zijn beide organisaties vastbesloten de eenwording van de markt voor de binnenvaart te bevorderen op grond van het beginsel van de vrijheid van scheepvaart. Door de Europese Commissie en de CCR wordt hiermee tot uitdrukking gebracht dat doeltreffende samenwerking noodzakelijk is om de voorwaarden te scheppen voor de bloei en volledige ontwikkeling van het potentieel van de Europese binnenvaart.

6.4.2. De lidstaten van de CCR hebben op 28 november 2002 het Protocol nr. 7 bij de Herziening van de Akte van Mannheim ondertekend dat het mogelijk maakt certificaten en patenten die zijn verstrekt op een basis die vergelijkbaar is met die van de Rijnvaartreglementen, te erkennen. Deze maatregel, die in het bijzonder betrekking kan hebben op de documenten van de Gemeenschap, beoogt de harmonisatie van de onderscheiden regimes op pragmatische wijze mogelijk te maken en een vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen voor het binnenvaartbedrijfsleven.

6.5. *Donaucommissie*

De Donaucommissie bezint zich thans op een modernisering en een mogelijke herziening van de Akte van Belgrado. Dit

houdt onder meer verband met de samenwerking die sinds enkele jaren tussen de Donaucommissie en de CCR in de vorm van gezamenlijke comités bestaat. De onderhandelingen over een mogelijke herziening gaan met name over:

- de principiële vraag ten aanzien van de definitie van de vrijheid van scheepvaart op de Donau (uitsluitend vrijheid van scheepvaart dan wel vrijheid van scheepvaart en transport);
- het karakter van de besluiten van de Donaucommissie (aanbevelend of bindend).

6.6. *Pan-Europese beleidsvoornemens*

Recente beleidsmatige beslissingen erkennen het belang van de binnenvaart en leveren een positieve bijdrage tot de verwezenlijking van een verbeterde positie van deze vervoersmodaliteit.

- op de Pan-Europese Conferentie over Vervoer over Binnenwateren in Rotterdam op 5 en 6 september 2001 <sup>(3)</sup> erkenden de vertegenwoordigers van de regeringen van de Europese landen en van internationale organisaties alsmede waarnemers van andere landen die belang hebben bij vervoer over binnenwateren, de impuls die de „Ministerial Conference on Timely Issues of European Inland Waterway Transportation” (Boedapest, September 1991) heeft gegeven aan de discussies en acties ter promotie van vervoer over binnenwateren en ter verwijdering van obstakels voor de ontwikkeling van deze wijze van vervoer, en verklaarden zij onder meer een doorzichtige en geïntegreerde pan-Europese vervoersmarkt over binnenwateren te willen creëren op basis van de beginselen reciprociteit, vrijheid van navigatie, eerlijke concurrentie en gelijke behandeling van de gebruikers van de binnenwateren.
- op het 4e door de IVR gezamenlijk met het Technical Assistance Information Exchange Office van de Europese Commissie georganiseerde colloquium over de toekomstige perspectieven van de binnenvaart op 21 en 22 maart 2002 werd aan het einde van de conferentie door de aanwezige vertegenwoordigers van internationale instellingen, ministeries, binnenvaart, verzekeringssector, verladers en vertegenwoordigers van de overige sectoren een resolutie ter bevordering van de unificatie in de binnenvaart aangenomen.

<sup>(1)</sup> Tijdens de afdelingsvergadering deelde de commissievertegenwoordiger mee dat op 1 augustus besloten is tot de onderhandelingen over te gaan.

<sup>(2)</sup> Verslag over het Witboek van de Commissie (COM(2001) 370 — C 5-0658/2001-2001/2281(COS)) van 9.12.2002.

<sup>(3)</sup> Verklaring aangenomen door de Rotterdamse Conferentie op 6 september 2001.

## 7. Aanbevelingen

### 7.1. Reikwijdte en rechtsinstrumenten

7.1.1. Om geïntegreerde rechtsregimes en uniform recht ten aanzien van de binnenvaart te realiseren is een harmonisatie van de bestaande verdragen, conventies, en de bilaterale verdragen die van toepassing zijn op de nationale en internationale waterwegen noodzakelijk.

7.1.2. De beoogde harmonisatie heeft betrekking op de huidige en toekomstige lidstaten van de Europese Unie alsmede op derde landen, die met deze staten een bevaarbare waterwegverbinding onderhouden.

7.1.3. De rechtsinstrumenten waarmee een beoogde harmonisatie en unificatie kan worden gerealiseerd, bestaan in de integratie van bestaande regimes dan wel in wederzijdse erkenning van daarmee verband houdende regelgeving ten aanzien van publiekrechtelijke aspecten en in totstandkoming en ratificatie van internationale conventies ten aanzien van privaatrechtelijke aspecten.

### 7.2. Publiekrechtelijke aspecten

7.2.1. De Europese binnenvaart wordt thans beheerst door verschillende regimes die leiden tot een verschil in rechtsinstrumenten en inhoudelijk van elkaar afwijkende regelingen. Het betreft daarbij de onder het regime van de CCR vallende landen, de onder het regime van de Europese Gemeenschap vallende lidstaten en de onder het regime van de Donaucommissie vallende landen. Waar de regimes van de CCR en de Europese Unie wetgevend karakter hebben en de lidstaten elkaar gedeeltelijk overlappen, heeft het regime van de Donaucommissie slechts aanbevelend regelgevend karakter.

#### 7.2.2. Geïntegreerde systemen

- De regelingen van de Europese Unie en de CCR op het gebied van de binnenvaart zijn inhoudelijk gedeeltelijk op elkaar afgestemd of zullen dat binnen afzienbare tijd zijn. Daarbij staat de bescherming van scheepvaart ten aanzien van veiligheid en de technische staat van schepen op basis van de hoogste standaard voorop. Verdere integratie van regelgeving op basis van reciprociteit verdient eveneens op basis van de hoogste en reeds ingevoerde standaarden aanbeveling.
- De regelingen van de Europese Unie en de Donaucommissie ten aanzien van de toekomstige lidstaten van beide instellingen verhouden zich vanaf het tijdstip van het toetreden van de nieuwe lidstaten minder gecompliceerd. Gezien het adviserende karakter van de huidige regel-

geving van de Donaucommissie zijn de toekomstige lidstaten vanaf hun toetreding verplicht om het „acquis communautaire” in nationale wetgevingen te hebben geïmplementeerd. Gezien de positie en coördinerende rol van de Donaucommissie tussen oost en west kan de Donaucommissie binnen een uitgebreide Europese Unie een belangrijke rol spelen als link tussen de Europese Unie (en haar lidstaten) en de overige lidstaten van de Donaucommissie. Een nieuw Donauverdrag, zoals ook door het rapport over de optimalisering van de Donau als pan-Europese TEN-corridor van het gemengd raadgevend Comité EU/Roemenië<sup>(1)</sup> aanbevolen, dat de lijn volgt van de CCR-EU-regelingen zou hiertoe dienstig zijn.

- Met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid wordt het relevante Balkandeel lid van de Europese Unie — (de toetreding van Bulgarije en Roemenië is al voorzien in 2007; Kroatië is recent ook kandidaat geworden en later zal ook zeker het land Servië en Montenegro volgen). De Donaulanden vallen op dat moment op grond van het „acquis communautaire” onder het Europese binnenvaartrecht. Bij de toetreding van de EU tot de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, zoals voorzien in het Witboek van de Commissie, erkent de Gemeenschap het bindende karakter van de Akte van Mannheim als basis van een pan-Europees binnenvaartregime.

### 7.3. Privaatrechtelijke aspecten

Aangezien alle vervoersmodaliteiten reeds decennia beschikken over internationale uniforme regelingen ten aanzien van de privaatrechtelijke aspecten, moge het duidelijk zijn dat voor de binnenvaart als een bij uitstek grensoverschrijdende vervoersmodaliteit de totstandkoming van geharmoniseerde en uniforme regelgeving van grote betekenis is. Een spoedige inwerkingtreding van internationale conventies is vanuit de visie van de binnenvaart noodzakelijk teneinde

- de beleidsdoelstellingen op Europees niveau te realiseren;
- het ontwikkelen van tussentijdse nieuwe binnenvaartwetgeving in de toekomstige lidstaten van de Europese Unie en andere Donaulanden te voorkomen en verdere versplintering van het binnenvaartrecht te vermijden;
- de ontbrekende schakel in de internationale transportketen te kunnen sluiten.

<sup>(1)</sup> Boekarest, 23 en 24 mei 2002.

#### 7.4. Ratificatie en totstandkoming van internationale verdragen

De (huidige en toekomstige) lidstaten van de Europese Unie worden derhalve opgeroepen om:

- de reeds gesloten internationale verdragen [Verdrag van Boedapest inzake de overeenkomst voor het vervoer van goederen over de binnenwateren (CMNI), Verdrag van Straatsburg inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI)] te ratificeren en te implementeren;
- een gedegen en juridisch evenwichtig internationaal verdrag inzake aansprakelijkheid voor schade en/of verlies bij het vervoer van schadelijke stoffen over de binnenwateren tot stand te brengen op basis van het op initiatief van het bedrijfsleven uitgewerkte ontwerpverdrag inzake de aansprakelijkheid voor schade bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren (CRDNI);
- alle maatregelen te treffen die op verschillende terreinen

Brussel, 24 september 2003.

een rechtsversplintering voorkomen en tot een unificatie op diverse terreinen van de binnenvaart leiden.

#### 7.5. Sociaal beleid

Het creëren van een gemeenschappelijke basis voor de bemanningswetgeving in de EU is noodzakelijk om een *level playing field* voor de binnenvaart tot stand te kunnen brengen. Een sociale dialoog tussen organisaties van werkgevers, werknemers en zelfstandigen kan daaraan een wezenlijke bijdrage leveren en tevens een betere afstemming tussen bemanningsregelgeving en regelgeving ten aanzien van bescherming van werknemers bevorderen.

#### 7.6. Vervolgacties

Het EESC verzoekt alle partijen in deze richting verder te werken. Het Comité zelf zal ook blijven stimuleren om de totstandkoming van gelijke rechtsregels op alle Europese binnenwateren zo spoedig mogelijk te doen verwezenlijken.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Ondernemerschap in Europa”

(COM(2003) 27 def.)

(2004/C 10/14)

De Commissie besloot op 21 januari 2003, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Groenboek — Ondernemerschap in Europa”.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 september 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer Butters.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 402e zitting op 24 en 25 september 2003 (vergadering van 24 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 38 stemmen voor, 3 tegen, bij 2 onthoudingen werd goedgekeurd.

### SAMENVATTING VAN HET ADVIES

In de inleiding worden reikwijdte, doelstellingen en achtergrond van het advies toegelicht. Daarbij wordt met name uitgelegd dat er binnen de limieten van het Groenboek moest worden gewerkt teneinde, zo constructief mogelijk, bij te dragen tot de voortdurende ontwikkeling van Europees beleid voor de lange termijn om ondernemerschap te stimuleren.

- In hoofdstuk 2 worden korte algemene opmerkingen gemaakt over het Groenboek, alvorens twee cruciale punten worden aangesneden: bevordering van ondernemerschap en creëren van een gunstig milieu voor de ondernemersactiviteit. Deze punten worden in de hoofdstukken 3 en 4 uitgebreid behandeld.
- In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan een aantal van de belangrijkste in het Groenboek behandelde onderwerpen, te weten:
  - de vraag of onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende soorten ondernemerschap;
  - de vraag of iedereen geschikt is om ondernemer te zijn;
  - de bijdrage van ondernemerschap tot de samenleving;
  - factoren die ondernemers motiveren;
  - de vraag of het VS-model geschikt is voor Europa;
  - de impact van ondernemers op de samenleving.
- In hoofdstuk 6 worden een aantal beleidsprioriteiten geformuleerd om ondernemerschap aan te moedigen en concrete aanbevelingen gedaan ten behoeve van de follow-up van het Groenboek.
- In hoofdstuk 7 worden korte antwoorden gegeven op de 10 door de Commissie in het Groenboek gestelde vragen; in hoofdstuk 8 worden de conclusies geformuleerd.

### 1. Inleiding

1.1. Het Comité wil met dit advies bijdragen tot begrip voor en stimulering van ondernemerschap. In de agenda van Lissabon en het daaropvolgende Europees handvest voor kleine ondernemingen werd het belang van ondernemerschap voor duurzame ontwikkeling in Europa benadrukt, alsook de noodzaak om tot stimulerende randvoorwaarden voor het bedrijfsleven te komen.

1.2. Ondernemerschap is een alomvattend cultureel concept dat vooral op een bepaalde mentaliteit steunt en op talloze wijzen tot uiting komt. In het advies wordt vooral ingegaan op de economische aspecten van ondernemerschap, zoals het leiden van een bedrijf, en factoren die mensen daarbij stimuleren.

1.3. Onderhavig advies beperkt zich tot de in het Groenboek behandelde onderwerpen, de context ervan en de door de Commissie aangegeven agenda. De door de Commissie aangesneden punten zullen worden uitgewerkt en daarmee wil het Comité een positieve bijdrage leveren met aanbevelingen betreffende het Actieplan (AP), waarom het staatshoofd en de regeringsleiders ten behoeve van hun voorjaarsbijeenkomst (2003) hebben verzocht.

### 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met het Groenboek en complimenteert de Commissie met dit uitstekende document dat een uitermate nuttige inventarisatie bevat van de belangrijkste uitdagingen waarmee de huidige en toekomstige Europese ondernemers worden geconfronteerd. Er wordt namelijk op uitstekende wijze beschreven waarom de ondernemersactiviteit in Europa lager ligt dan elders.

2.2. Met het Groenboek wordt een levendig debat binnen bedrijfsleven en beleidskringen aangezwengeld en alleen al daarom moet het worden beschouwd als een succesvol initiatief. Het zal echter uitsluitend een duurzame impact hebben als de Commissie erop voortbouwt met een ambitieus en vergaand plan voor concrete maatregelen en ervoor zorgt dat deze ten uitvoer worden gelegd door de beleidsmakers en stakeholders op lokaal, regionaal, nationaal en EU-niveau.

2.2.1. Daarnaast vestigt het Comité er de aandacht op dat het cruciaal is dat beleid op basis van de behoeften van de ondernemers wordt ontworpen. Dit betekent dat de standpunten van het MKB vanaf het eerste stadium van de besluitvorming en op alle niveaus van de beleidsvorming bij monde van zo veel mogelijk organisaties die het bedrijfsleven vertegenwoordigen naar voren moeten worden gebracht.

2.2.2. Het Comité meent dat een beleid ten gunste van het ondernemerschap, bedoeld om de ondernemingscultuur onder ieders aandacht te brengen, onderscheiden moet worden van bedrijfsondersteunend beleid dat gepaard gaat met een reeks wetgevende en operationele maatregelen tot verlichting van de lasten en stimulering van de ontwikkeling. Het beveelt aan, het AP in twee onderling sterk uiteenlopende gedeelten op te splitsen:

- Bevordering van de ondernemersgeest: dit onderdeel moet betrekking hebben op de ontwikkeling van een cultuur van ondernemerschap, het herstel en de verbetering van de reputatie van de ondernemer bij potentiële ondernemers, op scholen, universiteiten en in familiekring, binnen openbare en particuliere diensten, met name financiële instellingen en binnen de Europese en de nationale overheden;
- Creëren van een gunstig milieu voor de ondernemersactiviteit: dit betreft het opstellen van een programma met acties die het ondernemen moeten stimuleren, in reactie op de tien vragen in het Groenboek.

### 3. Bevordering van de ondernemersgeest

3.1. Zoals in het Groenboek wordt opgemerkt, is ondernemerschap een mentaliteit die niet kan worden aangeleerd maar wel kan worden gestimuleerd. Een combinatie van een afgeronde opleiding en ervaring op jonge leeftijd met ondernemerschap kunnen kinderen en jeugdigen ertoe aanzetten meer als ondernemer te denken en te handelen en ten slotte deze carrièreoptie te overwegen.

3.2. In het AP moet zorgvuldig aandacht worden besteed aan het introduceren van het concept van ondernemerschap bij schoolgaande kinderen, zowel meisjes als jongens. Deze jaren zijn belangrijk voor de maatschappelijke vorming van de potentiële ondernemers van de toekomst. Een eigen bedrijf werd lang beschouwd als de weg naar werk en sociale mobiliteit voor mensen die anders slechts beperkte mogelijkheden op de arbeidsmarkt zouden hebben gehad (bijv. personen

met een lagere academische opleiding en economische migranten). Geleidelijk komen er echter signalen uit samenleving en arbeidsmarkt dat een eigen bedrijf iedereen mogelijkheden kan bieden. In het AP moet dan ook worden gekeken hoe ondernemerschap op alle opleidingsniveaus aan de mensen kan worden gepresenteerd als een positieve optie en niet als een alternatief voor beperkte kansen op de arbeidsmarkt.

3.3. Het aanprijzen van ondernemerschap is een belangrijke manier om het imago van ondernemers in Europa op te vijzelen. Het valt echter bepaald niet mee om de houding van de mensen ten aanzien van het ondernemerschap te veranderen. Daarnaast is dat een lange-termijnproces. Rolmodellen en het vestigen van de aandacht op de voordelen van het ondernemerschap kunnen behulpzaam zijn, maar op lange termijn zijn praktische maatregelen ten behoeve van het juiste ondernemersklimaat efficiënter en daar moet de aandacht van de beleidsmakers zich op richten.

3.3.1. Het Comité stelt vast dat in de aan universiteiten, openbare en particuliere hogescholen onderwezen vakken bijna uitsluitend aandacht wordt besteed aan het model van grote ondernemingen hetgeen ten koste gaat van de aandacht voor kleine ondernemingen. Tegenwoordig denkt men bij het woord „onderneming” in de eerste plaats aan kapitalisatie en beurswaarde. Meer begrip van kleine en micro-ondernemingen vergt echter behalve de gebruikelijke aandacht voor het financiële ook inzicht in de verschillende maatschappelijke aspecten van de ondernemingscultuur.

Het Comité wil dat er economisch en wetenschappelijk onderzoek wordt verricht naar modellen die specifiek voor kleine ondernemingen zijn. Op die manier kunnen de voor het AP geplande stimuleringscampagnes ook de realiteit van het ondernemen in menselijk opzicht uitdragen en daarmee het imago van de kleine ondernemer verbeteren, waardoor de menselijke schaal aan bod komt en hun bedrijfsleiders positief in beeld komen; de mensen moeten worden doordrongen van het besef dat de micro-onderneming belangrijk is en tevens een symbool vormt van succes in het beroep, zowel voor de bedrijfsleiding als voor het personeel.

3.4. Alvorens ondernemerschap aan te prijzen moet in het AP worden uitgelegd wat een onderneming is en wat er bij komt kijken om deze te beheren. Bedrijfsbeheer impliceert het combineren van een reeks hulpbronnen, waaronder menselijke, financiële en fysieke (gebouwen en installaties) om goederen en diensten voort te brengen waarnaar op de markt vraag bestaat. Een bedrijfseigenaar moet relaties onderhouden met leveranciers, personeel, klanten en externe stakeholders, inclusief representatieve organisaties en overheidsinstanties. Daarbij dienen zij hun eigen motivatie en die van hun personeel op peil te houden. Slechts uitleg van deze taken en processen kan bijdragen tot de grondslag voor het aanprijzen van ondernemerschap.

3.5. Bevordering van de ondernemerscultuur zal waarschijnlijk inspanningen vergen van vele soorten publieke en particuliere organisaties. Het is van belang dat bij de activiteiten en in het beleid van alle publieke instellingen ondernemerschap wordt erkend. Hierbij moet o.m. worden gedacht aan de Commissie en de nationale, regionale en lokale overheden. De functionarissen van deze instellingen, en ook politici, dienen meer begrip te krijgen voor de aard van het ondernemerschap en het concept onderneming. Hetzelfde geldt voor de talloze andere particuliere en openbare instanties die beleid initiëren, controleren of uitvoeren dat gevolgen heeft voor bestaande of toekomstige zelfstandigen met een eigen bedrijf.

3.6. Verder is de rol van intermediairs cruciaal voor de bevordering van een ondernemerscultuur. Veel ondernemersorganisaties zijn zonder meer bereid om nauwer met de beleidsmakers samen te werken en beschikken over veel meer kanalen dan de overheidsinstanties in kwestie om hun leden met ondersteunende initiatieven te bereiken.

3.7. De media spelen een sleutelrol bij het in beeld brengen van de ondernemersgeest en vorming van begrip van de manier waarop ondernemen functioneert. De neiging bestaat echter om teveel aandacht te besteden aan grote ondernemingen en multinationals. Het AP moet strategieën bevatten om de rol van de ondernemer meer in de schijnwerpers te zetten en dus het imago van kleine en micro-ondernemingen, gespecialiseerde beroepen en traditionele en ambachtelijke activiteiten te verbeteren.

#### 4. Creëren van een gunstig milieu voor de ondernemersactiviteit

4.1. Binnen het MKB bestaat een zekere teleurstelling over het door de EU geïnitieerde beleid ter ondersteuning van ondernemers. Over het algemeen vindt men dat de EU-instellingen het MKB het best kunnen helpen door op bepaalde gebieden minder te doen. De sector beschouwt de Unie als een bron van dure regelgeving en heeft moeite om EU-maatregelen ter bevordering van het hebben van een eigen bedrijf naar waarde te schatten.

4.2. Het is duidelijk dat er meer kan worden gedaan om ondernemerschap te stimuleren. Daartoe dient evenwel meer dan voorheen voor een „bottom up”-aanpak te worden gekozen, waarbij maatregelen stelen op praktijkervaring van en samenwerking met ondernemingen en hun stakeholders. Dat is beter dan van bovenaf initiatieven, beleid en regelgeving op te leggen („top-down”).

4.3. Gegeven de toename van op het bedrijfsleven gerichte initiatieven op Europees niveau en de bovengenoemde teleurstelling van het MKB is het van het grootste belang dat het AP

duidelijk aansluit bij voorgaande en huidige maatregelen. Met name dient de lijn van het Europees handvest voor kleine ondernemingen te worden doorgetrokken. Het AP moet daarop een aanvulling vormen en aanbevelingen bevatten voor de uitvoering van de 10 maatregelenclusters van het handvest <sup>(1)</sup>.

#### 5. De belangrijkste elementen van het Groenboek

5.1. De discussie over de definitie van ondernemerschap zal nooit een einde kennen en ook valt er geen onderscheid tussen goed en fout te maken. De definitie van afdeling II.A.iii (blz. 6) en de algemene toonzetting van het Groenboek zijn echter niet of nauwelijks gericht op wat genoemd zou kunnen worden het „standaard-ondernemerschap”. Niet alle ondernemers weten risico's, creativiteit en/of innovatie met degelijk management te combineren, terwijl in de definitie van het Groenboek daar wel impliciet van wordt uitgegaan. Verder dient iedere definitie van ondernemerschap het concept van beloning te herbergen en te onderkennen dat ondernemers door allerlei soorten beloningen en prikkels worden gemotiveerd.

5.2. Er bestaan veel meer voorbeelden van ondernemers die naar stabiliteit en overleving streven dan van het soort waarop het Groenboek is gecentreerd. Kleine en middelgrote bedrijven worden geleid door mensen met uiteenlopende ambities voor hun ondernemingen, uiteenlopende talenten en managementvaardigheden. Voorts zijn die bedrijven gevestigd in soms welvarende en soms achtergebleven gebieden en functioneren zij in uiteenlopende industriële sectoren, soms traditionele, soms geavanceerde. De follow-up op het document moet geen dwingende opsomming van de kenmerken van ondernemerschap bevatten, maar aandacht hebben voor alle typen van ondernemerschap, ongeacht de aard van het bedrijf of de lokale en sectorale context.

5.3. Men dient goed te beseften dat ondernemerschap geen oplossing biedt voor alle maatschappelijke problemen en dat niet iedereen potentieel een succesvol ondernemer is. Daaraan moet in de follow-up op het document worden herinnerd. Bijgevolg dient het AP te zijn gericht op identificatie, stimulering en ondersteuning van personen die een succesvol ondernemer willen worden en mag niet worden getracht om mensen tegen beter weten in ervan te overtuigen die weg te bewandelen of werknemers en werklozen de status van zelfstandige op te dringen.

<sup>(1)</sup> In zijn initiatiefadvies over het Europees Handvest voor het kleinbedrijf riep het EESC de Commissie op tot „het opstellen van een echt operationeel meerjarenactieplan met daarin op EU-niveau en in de lidstaten te nemen maatregelen ten behoeve van een adequate en efficiënte tenuitvoerlegging van het Handvest.” (PB C 48 van 21.2.2002)

5.4. Uit de door de Commissie gebruikte statistieken mag worden afgeleid dat de arbeidsvoldoening bij ondernemers groter is dan bij werknemers. Een stijgend aantal zelfstandigen brengt echter nieuwe uitdagingen voor de Europese samenleving met zich mee. Zelfstandigheid kan problemen voor het individu opleveren en is, evenals ondernemerschap, niet de juiste keuze voor iedereen. Deze aangelegenheden moeten worden uitgediept in het AP.

5.5. In afdeling II.B.iii van het Groenboek wordt terecht benadrukt dat mensen om allerlei redenen ondernemer worden en dat het daarbij niet altijd in de eerste plaats om financieel gewin te doen is. Tot andere prikkels behoren zelfstandigheid, arbeidsvoldoening, gebruik van persoonlijke vaardigheden en de mogelijkheid om werk en privéleven naar eigen voorkeur in te delen. Hoewel belastingverlaging een voor de hand liggende manier vormt om de ondernemingsinkomsten te verhogen, moet dus ook worden gekeken naar het belang van zelfverwezenlijking bij het tegen elkaar afwegen van risico en beloning.

5.6. Het ontwikkelen van één enkel „ondernemerschapmodel” impliceert dat beleidsmakers streven naar een uniforme en prescriptieve Europese kijk op ondernemerschap. Dat zal waarschijnlijk de over het algemeen onder mkb's levende gedachte versterken dat beleidsmakers weinig inzicht hebben in de diversiteit en realiteit van ondernemen.

5.7. In deel C van het Groenboek wordt gekeken naar de leemten en het potentieel op het gebied van ondernemerschap in de EU en wordt door de gebruikte gegevens indirect een fundamentele vraag opgeworpen: moet Europa, wat de stimulering van ondernemerschap betreft, opschuiven in de richting van de VS? Uit de gegevens blijkt namelijk dat in vergelijking met de VS minder Europeanen een eigen bedrijf beginnen en meer mensen de status van werknemer boven die van zelfstandige verkiezen. Veel waarnemers zijn van mening dat deze voorkeur vooral een uitvloeisel is van het Europees sociaal model. Bij de follow-up op het Groenboek moet worden gekeken of a) de gegevens op zich toereikend zijn voor een vergelijking tussen de lidstaten en met de rest van de wereld, naar b) de gevolgen van deze voorkeur voor de werknemerstatus, en of c) deze situatie direct voortvloeit uit gebrek aan ondernemersdynamiek in Europa, en d) de aangedragen oplossingen aanvaardbaar zijn voor de Europese samenleving.

5.7.1. Het Comité pleit voor uitwerking, verzameling en gebruik van meer systematische, uit benchmarking op Europees niveau voortkomende gegevens over kleine ondernemingen, waarbij gemeenschappelijke definities moeten worden gehanteerd<sup>(1)</sup>. Op die manier zal de vergelijking van de

ondernemersactiviteit in Europa gedurende bepaalde periodes, tussen lidstaten en regio's, worden vergemakkelijkt en wordt de beleidsvorming van een degelijke basis voorzien.

5.8. Het Comité is van mening dat men zich bij het nastreven van meer ondernemersdynamiek op de kwaliteit van ondernemers en niet op de hoeveelheid moet richten. Meer mensen stimuleren om zelfstandig te worden of zelfs mee te doen aan het opstarten van ondernemingen betekent niet noodzakelijkerwijs meer succesvolle en duurzame ondernemersactiviteiten. Ook moet aandacht worden besteed aan het „verdringingseffect” van een al te robuust beleid ten behoeve van starters op bestaande ondernemingen, en in het AP moeten meer opties worden geformuleerd voor bestaande ondernemingen.

5.9. Alle ondernemingen hebben bedoeld dan wel onbedoeld zowel positieve als negatieve effecten op de samenleving. Gegeven de tijdens de Europese Raad van Lissabon (2000) geformuleerde standpunten inzake de economische ontwikkeling van Europa en de centrale rol die mkb's in dat proces spelen, moet er in de follow-up op het Groenboek uitgebreider worden ingegaan op de maatschappelijke bijdrage van ondernemers (afdeling II B. iv). Het is best mogelijk dat veel mkb's verantwoord ondernemen terwijl er evenveel zijn die dat niet doen. Voorts dient er een niet-wetgevende aanpak te worden gevonden om verantwoord ondernemerschap te stimuleren.

## 6. **Beleidsprioriteiten voor het stimuleren van ondernemerschap**

6.1. De impact van beleid op ondernemerschap is complex en valt moeilijk nauwkeurig te meten. De opmerking van de Commissie „Het beleid kan ertoe bijdragen om het ondernemerschapsniveau op te trekken” gaat echter zeker op en is van toepassing op beleidsvorming op alle niveaus.

6.1.1. Het Comité is het ermee eens dat de beleidsprioriteiten voor het stimuleren van ondernemerschap variëren in het licht van de perspectieven van de verschillende stakeholders. De Commissie benadrukt in haar Europese werkgelegenheidsstrategie dat de belangrijkste bijdrage van ondernemers tot concurrentievermogen, groei en het creëren van duurzame, kwalitatief hoogwaardige banen gebaseerd is op een brede beleidsmix die is samengesteld uit een aantal elementen die ook het Comité als cruciaal beschouwt: een beter regelgevings- en administratief kader, toegang tot gekwalificeerde arbeidskrachten, stimulering van een positievere houding jegens ondernemerschap en managementvaardigheden, mogelijkheden voor financiële ondersteuning, goed functionerende goederen- en arbeidsmarkten en gunstige voorwaarden voor onderzoek en innovatie<sup>(2)</sup>. De Commissie wordt verzocht om het AP nauw op de Europese werkgelegenheidsstrategie te doen aansluiten.

<sup>(1)</sup> Zie de in mei 2003 herziene Commissiedefinities van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, die vanaf 1 januari 2005 zullen worden gebruikt (COM(2003) 1422 def).

<sup>(2)</sup> Zie COM(2003) 176 def.



6.1.2. Daarnaast wijst het Comité op het belang van macro-economische stabiliteit voor de stimulering van ondernemersactiviteit.

6.1.3. Verder moet bij het ontwerpen van stimuleringsbeleid in het AP een evenwicht worden gevonden tussen de vaak rivaliserende belangen van stakeholders.

## 6.2. *Betere beleidsvorming*

6.2.1. Zoals duidelijk blijkt uit bovenstaande verwijzing naar de Europese werkgelegenheidsstrategie moeten beleidsopties voor de ondersteuning van kleine ondernemingen niet restrictief worden aangemerkt als „ondernemingsbeleid”. Zij dienen horizontaal te worden ingebed in alle relevante beleids-terreinen (werkgelegenheid, belastingen, milieu, onderwijs, enz.) en verticaal op alle beleidsvormingsniveaus, zodat veel meer ambtenaren en politici dan momenteel op de meeste bestuurs- en politieke niveaus in Europa het geval is rekening zullen houden met de behoeften van bestaande en toekomstige ondernemers.

6.2.2. Zo vormt regionaal beleid een belangrijk instrument waarmee ondernemingsbeleid ten uitvoer kan worden gelegd. De Commissie wordt dan ook verzocht om de aanbevelingen van het Handvest voor het kleinbedrijf op te nemen in de operationele prioriteiten van de toekomstige structuurfondsen en het toekomstige cohesiebeleid.

6.2.3. Het Comité is van mening dat een efficiënt, terzake doend en uitvoerbaar ondernemingsbeleid zich dient uit te strekken tot alle betrokken publieke en particuliere instellingen en instanties. De inschakeling van nationale, regionale en lokale instellingen vormen een eerste voorwaarde voor doeltreffende ontwikkeling en tenuitvoerlegging van beleid. Zo kunnen wijzigingen in belastingstelsels niet op Europees niveau worden verwezenlijkt, maar is daarvoor de medewerking van de lidstaten noodzakelijk.

6.2.4. Ten behoeve van de efficiëntie van het beleid moet in het AP duidelijk worden aangegeven op welk niveau beleid zal worden ontwikkeld, uitgevoerd, gecontroleerd en geëvalueerd. Zo kan de bevordering van ondernemerschap op school op Europees niveau worden aangeprezen, maar de desbetreffende maatregelen kunnen uitsluitend ten uitvoer worden gelegd in samenwerking met de lokale instanties, met name onderwijsautoriteiten. Met deze geïntegreerde aanpak kan worden gezorgd voor efficiënte beleidsuitvoering en kunnen onhaalbare initiatieven worden teruggedrongen.

6.2.5. Het loslaten van een beperkte opvatting van ondernemingsbeleid op EU-niveau betekent niet dat de rol van het DG-Ondernemingen van de Commissie wordt verzwakt. Integendeel, deze dient zelfs te worden verzaamd door een speciale MKB-afdeling op te richten die haar invloed binnen de diensten

van de Commissie versterkt. Wel moet in het AP mede worden aangegeven hoe de rol van genoemd DG kan worden versterkt om haar invloed binnen de Commissie nog verder uit te breiden. De vraag luidt hoe dit DG de MKB-organisaties systematisch bij de besluitvorming kan betrekken, en wel in een tijdig stadium, zodat deze organisaties constructief tot de beleidsvorming kunnen bijdragen.

6.2.6. Er bestaat soms een flinke kloof tussen ondernemers en beleidsmakers. Deze kan worden gedicht door in de voorbereidende fasen intermediaire organisaties en vertegenwoordigende organen te raadplegen over alle relevante beleidsinitiatieven. Op die manier kan het MKB het beleidsvormingsproces gemakkelijker aanvaarden, de resultaten ervan beïnvloeden en meer waardering voor de inspanningen van de beleidsmakers opbrengen.

6.2.7. Het Comité heeft in het verleden veel waardevol werk verricht op het gebied van verbetering en vereenvoudiging van de regelgeving, recentelijk nog in zijn advies over vereenvoudiging<sup>(1)</sup>. Op dit gebied moeten voortdurend verbeteringen worden aangebracht om het beleid ondernemersvriendelijker te maken en tegelijkertijd rekening te houden met de perspectieven en belangen van andere stakeholders. Ook dient er meer te worden gedaan om de ondernemers in een eerder stadium direct bij de besluitvorming te betrekken. Verder moeten er grondige effectbeoordelingen worden uitgevoerd die zijn gebaseerd op brede consultaties en waarbij systematisch oog bestaat voor alternatieve oplossingen, en in geval van voorstellen voor regelgeving moet worden uitgelegd waarom geen andere oplossing is gekozen.

Los van het bovenstaande bestaan er uiteraard talloze meer specifieke vormen van beleid waarmee ondernemers kunnen worden ondersteund en aan een aantal daarvan wordt in het volgende hoofdstuk specifiek aandacht geschonken.

## 6.3. *Potentiële ondernemers opleiden*

6.3.1. Het Comité wijst er nogmaals op dat kinderen reeds op vroege leeftijd aan de hand van positieve voorbeelden met het concept ondernemerschap vertrouwd moeten worden gemaakt. Daarnaast dient op scholen en aan instellingen voor hoger onderwijs het onderricht in tal van vakken mede gericht te zijn op het ontwikkelen van ondernemersvaardigheden en moeten studenten in contact met ondernemers worden gebracht.

6.3.2. Het onderricht van de potentiële ondernemers dient echter niet uitsluitend op jongeren te zijn gericht. Ook moet worden beseft dat mensen op latere leeftijd voor het ondernemerschap kunnen kiezen.

<sup>(1)</sup> PB C 133 van 6.6.2003.

#### 6.4. Starters

6.4.1. De Commissie gaat in op de tijd die gemoeid is met het opstarten van een bedrijf, en beleidsmakers in heel Europa werken er de laatste tijd hard aan om deze periode te verkorten. De barrières op weg naar ondernemerschap vóór en na het startproces zijn echter veel belangrijker en de overdreven aandacht voor snelle en goedkope registratie van een bedrijf is dan ook misplaatst en kan zelfs een „create and destroy”-mentaliteit in de hand werken. Dit zou wel eens afbreuk kunnen doen aan het aan het oprichten van een onderneming voorafgaande proces van voldoende langdurig onderzoek, planning, capaciteitsopbouw en algemene evaluatie van het risico.

#### 6.5. Bedrijfsondersteuning

6.5.1. Goede bedrijfsondersteuning kan zeker bijdragen tot succesvollere ondernemingen. Ondersteuning door staatsorganen voldoet misschien niet altijd, omdat de publieke sector voor sommige ondernemers nu eenmaal geen natuurlijke bron van advies is. Ondernemers die ondersteuning behoeven zullen zich eerst tot hun netwerk van vertrouwde adviseurs wenden. Aangetoond is dat dit in de eerste plaats bestaat uit andere ondernemers, verder hun normale adviseurs (accountants, banken, notarissen, enz.), sectorale en beroepsorganisaties en dan pas andere bronnen. Dit benadrukt de belangrijke rol die mentoren kunnen spelen bij de ondersteuning van ondernemers, en het beleid dient dan ook op de „natuurlijke” steunverleners te zijn gericht.

6.5.2. Voorts is het van belang dat het EU-beleid ter ondersteuning van het bedrijfsleven nauw is verbonden met nationale instellingen en beleid, zodat succesvolle en efficiënte ondersteuning kan worden geboden en de beoogde doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.

6.5.3. In het AP moet worden bekeken hoe ondernemers kunnen worden gestimuleerd om van bedrijfsondersteuning gebruik te maken.

6.5.4. Het AP moet maatregelen bevatten om ervoor te zorgen dat gedurende alle stadia (d.w.z. vóór, tijdens en na de oprichting van een onderneming) ondersteuning en advies kan worden geboden. Op die manier nemen de kansen op overleven en bloei alleen maar toe.

#### 6.6. Stimulering van bekwaamheid en vaardigheden

6.6.1. Stimulering van bekwaamheid en vaardigheden is cruciaal voor het verhogen van de ondernemersdynamiek in Europa. De persoonlijke kwaliteiten van de ondernemer zijn

doorslaggevend voor het succes van zijn bedrijf. Ondernemersdynamiek omvat naast de dagelijkse bedrijfsvoering ook elementen als innovatief vermogen en ondernemersvisie.

6.6.2. De kans op succesvol ondernemerschap wordt vergroot indien de ondernemer wordt bijgestaan door mentoren en andere sleutelpersonen die zijn vaardigheden aanvullen.

6.6.3. De bevordering van het leerlingwezen en van alternerend onderwijs en de aanmoediging van transnationale mobiliteit van leerlingen zijn belangrijke middelen om de ondernemingsgeest door te geven. Het Comité verlangt dat in het AP een door de Gemeenschap gefinancierd uitwisselingsprogramma wordt opgenomen voor leerlingen en ondernemers.

#### 6.7. Informele opleiding

6.7.1. Men denkt vaak dat kleinere bedrijven hun werknemers onvoldoende opleiding bieden en dat bedrijfseigenaren zo nu en dan zelf de benodigde vaardigheden ontberen. Aangetoond is evenwel dat de beroepsopleiding in die sector voor zowel eigenaren als werknemers kan worden aangemerkt als adequaat, informeel en gericht op de specifieke inzetbaarheid van het individu. Een groot deel van dit soort opleidingen wordt niet erkend door de overheid en haar opleiders wanneer aard en duur van de desbetreffende opleidingsinspanning worden beoordeeld<sup>(1)</sup>. Voorts zijn de opleidingsprogramma's van de overheid voor kleine bedrijven op kwalificaties gebaseerd, betekenen zij dat de mensen hun bedrijf moeten verlaten en zijn ze geformaliseerd. Daarom geven bedrijfseigenaren en hun werknemers er vaak de voorkeur aan om daaraan niet deel te nemen.

6.7.2. Bij het uitwerken van beleid ten behoeve van relevantere opleidingsprogramma's voor kleine bedrijven dient daarom in het AP ook rekening te worden gehouden met deze discrepantie tussen opleidingsfaciliteiten en de behoeften van het bedrijfsleven, met name wat inhoud en organisatie betreft. Wellicht kan de overheid bekijken hoe deze leemte kan worden opgevuld door meer aandacht te besteden aan de manier waarop ondernemers en hun personeel aan opleiding doen en misschien kan ook aan een flexibelere organisatie worden gewerkt. Voorts moeten ondernemers worden overtuigd van de voordelen van individuele opleiding voor hun personeelsleden en de impact hiervan op de bedrijfsprestaties.

<sup>(1)</sup> Zie bijvoorbeeld Kitching J. and Blackburn R. (2003) „Measuring Training in Small Firms”, Small Business Council, Londen, maart.

## 6.8. Overdracht van ondernemingen en planning van de opvolging

6.8.1. Zorgvuldige planning van opvolging en vertrek van de bedrijfseigenaar zijn fundamenteel voor goed en duurzaam ondernemerschap. Daarom moeten er middelen komen om onderzoek te doen naar maatregelen die de „opvolgingscrisis” kunnen verzachten: momenteel zijn er voldoende bedrijven te koop maar heerst er een tekort aan kopers.

6.8.2. Wellicht kan via meer marktwerking ervoor worden gezorgd dat bedrijven transparanter kunnen worden overgedragen. Andere mogelijkheden zijn o.m. onderzoek naar de wettelijke en fiscale overdrachtsregelingen zonder dat de op EU-niveau reeds bestaande werknemersrechten in gevaar worden gebracht <sup>(1)</sup>.

## 6.9. Toegang tot financiering

6.9.1. Uit onderzoek is gebleken dat kleine bedrijven hun aanvangs- en groeikapitaal uit eigen middelen financieren. Is dat niet het geval, dan doen zij meestal een beroep op banken. Financiering via aandelen, formeel en informeel risicokapitaal inbegrepen, heeft niet zo'n brede ingang gevonden als oorspronkelijk de bedoeling was en dat kan te wijten zijn aan tekortkomingen van de markt en de terughoudendheid van ondernemers om hun eigendom gedeeltelijk over te dragen. Over het algemeen kunnen ondernemers dankzij de huidige lage rentevoet in Europa relatief goedkoop lenen.

6.9.2. De onderzoeksresultaten betreffende financiering als obstakel voor ondernemingen variëren. Momenteel blijkt toegang tot financiering voor starten, doorstarten en groei een groot probleem te zijn voor bepaalde soorten economische activiteiten, voor ondernemingen in bepaalde gebieden en ondernemers met specifieke kenmerken. Met name moet iets worden gedaan aan de kloof van in sommige gevallen 1,5 miljoen EUR aan aandelenkapitaal.

6.9.3. De belangstelling voor de rol van microkredieten als middel om nieuwe bedrijven te stimuleren, is toegenomen. De betekenis van deze kredieten is in vergelijking met andere financieringsvormen voor het MKB nog gering. Gegevens wijzen er evenwel op dat dit middel zeer goed van pas kan komen voor specifieke soorten ondernemers en ondernemingen in achtergebleven regio's. „Microkrediet” kan significante gaten opvullen in de financiering van de activiteiten van micro-ondernemingen in de nieuwe lidstaten. In het AP moet worden gezien in hoeverre deze wijze van kredietverschaffing relevant is, wanneer het een efficiënt instrument kan zijn om (het streven naar) een eigen bedrijf te stimuleren en hoe het aantrekkelijk gemaakt kan worden.

6.9.4. Voorts moet in het AP het specifieke soort bedrijven dat financieringsproblemen ondervindt, gedetailleerder worden behandeld. De huidige financiële markten zijn namelijk ingewikkeld en onoverzichtelijk. Geprobeerd moet worden, bestaande financieringskanalen te schragen en verder moeten initiatieven ter financiering van ondernemers worden gebaseerd op bestaande intermediaire mechanismen in plaats van nieuwe structuren te creëren.

6.9.5. Het Comité is echter van mening dat de in het Groenboek geopperde oplossingen, zoals micro-kredieten en risico-kapitaal of „business angels” slechts ten dele tegemoet komen aan de behoeften van het kleinbedrijf. De Commissie moet nadenken over het uitwerken van beroepsgerichte en wederzijdse garantiefondsen waardoor de toegang tot krediet voor de ontwikkeling van een bedrijf wordt verbreed. Het Comité zou graag zien dat het Europese Investeringsfonds de leningsgaranties voor het MKB uitbreidt door ze meer af te stemmen op de behoeften van kleine en micro-ondernemingen en ambachtsbedrijven. Het denkt daarbij vooral aan investeringen die verband houden met standaardisatie, milieu en de aanschaf van productie- en communicatietechnologie.

## 6.10. Openbare aanbestedingen

6.10.1. Verbreding van de toegang van kleine ondernemingen tot aanbestedingen behoort tot de meest voor de hand liggende, efficiënte en directe maatregelen waarmee overheden ondernemers kunnen helpen. Op dezelfde wijze als kleine ondernemingen onderling een natuurlijke affiniteit voelen <sup>(2)</sup>, blijkt echter dat overheden bij het gunnen van contracten zich eerder wenden tot grote ondernemingen omdat de bedrijfsvoering aldaar veel met de publieke sector gemeen heeft. Dit belangrijke cultuurverschil moet worden overwonnen om het kleinbedrijf toegang tot aanbestedingen te verschaffen.

6.10.2. Openstelling van aanbestedingen zou wel eens in veel uitdagingen kunnen resulteren. De gunningscriteria maken het moeilijk voor kleine ondernemingen om opdrachten te bemachtigen vanwege de omvang van de contracten, bundeling van verschillende soorten diensten in één overeenkomst en de bureaucratische inschrijfprocedures. Recente pogingen van overheden om opdrachten alleen te gunnen aan inschrijvers die een soort milieukeurmerk kunnen overleggen, kunnen een verder obstakel vormen voor de verbreding van de toegang voor het kleinbedrijf. Deze kwestie moet in het AP worden uitgediept.

<sup>(1)</sup> Commissie (mei 2002), eindverslag van de deskundigengroep inzake de overdracht van mkb's.

<sup>(2)</sup> Het Comité is het niet eens met de opmerking in afdeling III.B.vi van het Groenboek dat „het normaal (is) dat ondernemingen van alle grootten samenwerken tot wederzijds profijt.”

### 6.11. *Fiscale lasten*

6.11.1. Informele investeringen in ondernemingen zouden met behulp van geschiktere belastingregelingen vergaand kunnen worden gestimuleerd. Hierbij valt te denken aan fiscale prikkels om winsten weer te herinvesteren. Dit is een efficiënte manier om aan geld te komen en ook strookt dat met de investeringsvoorkeur van de bedrijfseigenaar. Verder wordt hierdoor versnippering van de eigendom van een bedrijf tegengegaan en wordt herinvestering een belangrijke prikkel voor bedrijfsgroei.

6.11.2. Mensen met een eigen bedrijf zullen altijd om lagere belastingen roepen, maar daarnaast zouden zij minder nalevingskosten stellig op prijs stellen. In het AP moet worden aanbevolen om onderzoek te doen naar verschillende manieren om ondernemers op fiscaal gebied ondersteuning te bieden <sup>(1)</sup>.

6.11.3. Deze materie vormt een ander goed voorbeeld van de noodzaak, ondernemingsbeleid op Europees, nationaal en regionaal niveau in andere beleidsterreinen in te bedden.

### 6.12. *Sociale bescherming voor zelfstandigen*

6.12.1. Er dient zeer zorgvuldig te worden nagedacht over de kwestie van sociale bescherming voor zelfstandigen en er moet evenwicht komen tussen risico's en bescherming. Er bestaat geen voor de hand liggende contradictie wanneer om minder belastingen en meer sociale bescherming wordt gevraagd. Toch dient ervoor te worden gezorgd dat zelfstandigen en ondernemers op het gebied van de sociale bescherming niet worden gediscrimineerd.

### 6.13. *Ondernemerschap en sociale uitsluiting*

6.13.1. Ondernemerschap raakt alle geledingen van de samenleving en in het AP moet op deze diversiteit worden ingegaan. Met name de bedrijven van de sociale economie, daarbij inbegrepen coöperaties, onderlinge maatschappijen, stichtingen en verenigingen, ondernemen ook, maar dan wel met sociale doelstellingen.

6.13.2. Een eigen bedrijf kan voor groepen sociaal uitgesloten een manier zijn om de arbeidsmarkt te betreden. Hiernaar dient echter nog meer onderzoek te worden gedaan.

6.13.3. Het is van belang dat in het AP oog bestaat voor de verscheidenheid aan ondernemingen en de ervaringen die met bedrijven met sociale doelstellingen zijn opgedaan. Tevens dient in het AP gepleit te worden voor ondersteunende diensten ten behoeve van laatstgenoemde categorie.

### 6.14. *„Spin-offs”*

6.14.1. In het AP moet aandacht worden besteed aan het stimuleren van het opzetten van een eigen bedrijf met ondersteuning van universiteiten en instellingen van hoger onderwijs. Er bestaan in dit verband goede praktijkvoorbeelden in de Unie, maar er is nog veel onbenut potentieel. Er dient dus te worden gelet op de mogelijkheden voor dit soort bedrijven, de desbetreffende processen en eventuele beleidsopties.

### 6.15. *Mislukking — een stigma*

6.15.1. Het Comité is het met de Commissie eens dat er iets moet worden gedaan aan de negatieve tendens in Europa om een zelfstandige ondernemer van een failliete onderneming als „mislukt” te brandmerken. Vooral potentiële beleggers en financiële instellingen dienen positiever tegen dergelijke zakelijke ervaringen aan te kijken. Die vormen namelijk een belangrijke fase in het leerproces van een ondernemer en resulteren vaak in een succesvoller nieuw project.

### 6.16. *Interne markt*

6.16.1. De interne markt staat nog steeds ver van veel mkb's af en een hoog percentage van deze categorie ondernemingen zal nooit naar mogelijkheden buiten de lokale of nationale markt zoeken. Dat neemt niet weg dat een aantal kleinere bedrijven goede perspectieven hebben om hun goederen en diensten in andere lidstaten te verhandelen. Deze zouden daarbij met name kunnen worden ondersteund door de permanente uitbouw van een infrastructuur ten behoeve van het goederen-, personen- en informatieverkeer, alsook door het opvoeren van wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties.

### 6.17. *EU-uitbreiding*

6.17.1. Het Comité heeft al vaker opgemerkt dat het MKB een pijler van het overgangsproces vormt en in hoge mate bijdraagt tot het BBP en de werkgelegenheid in de nieuwe lidstaten. De sector ondervindt in deze landen veel te veel moeilijkheden in verband met toegang tot financiering, opleiding, ondersteuning en advies <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Hierbij kan worden gekeken naar het Belgische voorbeeld van intermediairs die de administratie van de loonbelasting en de sociale zekerheid van werknemers beheren.

<sup>(2)</sup> PB C 193 van 10.7.2001: advies over de „Werkgelegenheid en sociale situatie in de LMOE”.

6.17.2. In het AP moet zeker worden gekeken naar de effecten van de uitbreiding op de mkb's in de 15 huidige en de nieuwe lidstaten. Ook dient te worden bezien hoe het bestaande beleid kan worden aangepast aan de uitbreiding voortvloeiende toename van de diversiteit van de behoeften van kleine bedrijven.

6.17.3. Zoals opgemerkt, bestaan er in deze landen specifieke problemen met betrekking tot de toegang tot de juiste financieringsmodaliteiten en daarvoor zijn oplossingen geboden.

## 7. Korte antwoorden op de tien in het Groenboek gestelde vragen

7.1. In de vorige paragrafen is het Comité gedetailleerd op het Groenboek ingegaan. Sommige van de navolgende tien korte antwoorden op de in dat document gestelde vragen behoren echter, samen met suggesties voor gebieden waarop maatregelen moeten worden genomen, tot de belangrijkste boodschappen van dit advies.

- 1) *Wat moeten de hoofddoelstellingen zijn voor een agenda voor ondernemerschap in de EU en hoe moeten deze aan andere politieke ambities worden gerelateerd? Hoe kunnen wij een model voor ondernemerschap in een uitgebreid Europa bouwen?*

Een Europese aanpak om ondernemerschap te stimuleren dient te zijn gericht op methoden om door een gunstige risico/beloning-verhouding de beste randvoorwaarden voor het MKB te creëren. Daardoor zullen ook de belangrijkste bezwaren die mensen afhouden van het starten van een onderneming worden weggenomen.

In die aanpak dient oog te bestaan voor een breed scala aan hoofddoelstellingen, met name: een stabiele economie, een beter regelgevings- en administratief kader, bevordering van een positievere houding jegens ondernemerschap en managementvaardigheden, financiële ondersteuningsmogelijkheden, goed functionerende arbeidsmarkten en toegang tot gekwalificeerde arbeidskrachten, alsook gunstige randvoorwaarden voor onderzoek en innovatie.

Evenals bedrijven op veel maatschappelijke gebieden een impact hebben, houden deze doelstellingen nauw verband met verschillende beleidsterreinen en politieke ambities van de EU. Het is daarom cruciaal dat de standpunten van allerlei soorten stakeholders worden meegenomen bij de ontwikkeling van een Europese aanpak om meer ondernemersactiviteit te bevorderen.

- 2) *Hoe kunnen wij de beschikbaarheid van financiële middelen verbeteren (fiscale maatregelen, publiek/private partnerschappen, sterkere balansen, garanties) en welke alternatieven voor bankleningen moeten worden bevorderd (financiering door business angels, leasing, factoring en microleningen van niet-bancaire leningverstrekkers)? Hoe kunnen ondernemers worden ondersteund bij het aantrekken van externe financiering?*

Uit onderzoek zou blijken dat er in het huidige economische en financiële klimaat geen gebrek bestaat aan financierings-

mogelijkheden voor kleine ondernemingen. Dit betekent evenwel niet dat die ondernemingen op de lange termijn geen financiële problemen kennen. Verbeteringen dienen op vier elementen te zijn gericht: continuïteit van de financieringsstromen (in alle ontwikkelingsstadia van een bedrijf), alternatieve financiële opties, transparante criteria voor ondernemingen die om financiële ondersteuning vragen en fiscale maatregelen om de bedrijfsontwikkeling en investeringen te bevorderen.

Een van de belangrijkste uitdagingen is dat ondernemers nogal terughoudend zijn om hun eigendom te versnipperen door uitgifte van aandelen, het aantrekken van risicokapitaal en andere externe financieringsbronnen. Wellicht kunnen informele investeringen in bedrijven worden bevorderd door een gunstiger fiscaal regime dat zowel efficiënt is als de voorkeur heeft van kleine ondernemers. Het is belangrijk dat zij die op zoek zijn naar externe financiering worden aangemoedigd om extern kapitaal te accepteren.

Oplossingen moeten worden toegesneden op verschillende lokale en regionale eisen. In dit verband liggen er met name unieke kansen voor bedrijven in sommige nieuwe lidstaten.

Overheden moeten bestaande succesvolle formele en informele oplossingen in kaart brengen en onderzoeken hoe deze kunnen worden uitgewerkt of gekopieerd.

- 3) *Welke factoren belemmeren het meest de groei (gebrek aan wederzijdse erkenning en EU-regels of de (niet-)uitvoering ervan op nationaal niveau, nationale fiscale voorschriften of de situatie op de arbeidsmarkten? Welke maatregelen zijn het best geschikt voor het ondersteunen van groei en internationalisering (handelsmissies, marktanalyses, cluster- en netwerkvorming, informatie-adviesdiensten)?*

Macro-economische instabiliteit, een negatieve houding jegens ondernemerschap, gebrekkig functionerende arbeidsmarkten en de lasten van excessieve en slecht geformuleerde regelgeving zijn de grootste belemmeringen.

De lokale, regionale, nationale en Europese overheden zouden direct kunnen bijdragen tot de groei van veel jongere, kleinere ondernemingen door hun meer toegang tot overheidsopdrachten te verschaffen. Zorgen voor geschoolde arbeidskrachten en voorzien in de aanwervingsbehoeften van het kleinbedrijf zijn prioriteiten op Europees niveau en de vereiste economische en andere beleidsmaatregelen moesten dan ook in het AP worden opgenomen.

4) *Wil men komen tot ondernemingen van hoge kwaliteit, welke opleiding en ondersteuning moeten dan worden aangeboden voor startende bedrijven (basisopleiding — verplicht of vrijwillig, starterscentra, mentoring) en voor bedrijfsontwikkeling (netwerken, cursussen, mentoring, leren op afstand, b.v. e-learning)? Moeten diensten worden aangeboden die zijn afgestemd op de behoeften van specifieke groepen (vrouwen, etnische minderheden, werklozen of sociaal achtergestelde personen) of bedrijven (kennisgebaseerde activiteiten)? Moet de kwaliteit van de verstrekking van ondersteunende diensten worden verbeterd (door middel van ICT's, professionele normen)?*

Er dienen meer ondersteunende maatregelen te komen om in te spelen op de diversiteit van de behoeften van ondernemers en hun bedrijven. Daartoe behoort dat de steun moet worden gesegmenteerd bijvoorbeeld per economische sector, de fase van de levenscyclus en de plaats van vestiging. Het Comité is zich bewust van de uitdaging om meer bestaande ondernemingen van de aangeboden steunmaatregelen te laten profiteren. De ondersteuning moet dan wel meer worden toegesneden op de behoeften van die bedrijven en op flexibeler wijze worden verleend.

Specifieke steun voor starters moet reeds in de conceptuele stadia worden verleend, maar ook daarna, d.w.z. gedurende de voorbereiding, de oprichting en de jongste groeifasen.

EU-, nationale, regionale en lokale initiatieven ten behoeve van ondersteuning dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

5) *Zijn de belemmeringen en stimulansen voor bedrijfsontwikkeling en -groei in de EU dezelfde als voor ondernemers in de kandidaat-lidstaten, en zijn er met het oog op de aanstaande uitbreiding specifieke maatregelen in de kandidaat-lidstaten nodig?*

Het lijkt geen twijfel dat potentiële en bestaande ondernemers in de nieuwe lidstaten met specifieke problemen te maken hebben. Ontwikkeling van meer systematische uit benchmarking voortvloeiende gegevens over kleine ondernemingen zou in hoge mate bijdragen tot vergelijkende analyses van de prestaties en ervaringen van mkb's in de huidige en de nieuwe lidstaten en daarmee bijdragen tot de identificatie van gebieden waarop beleid moet worden ontwikkeld, uitgevoerd en geëvalueerd.

Het verdient aanbeveling dat beleidsmakers zich meer verdiepen in de ervaringen van ondernemers in de nieuwe lidstaten. Deze mensen hebben een bedrijf moeten opstarten en kunnen in een politiek en economisch klimaat dat aan zeer snelle veranderingen onderhevig is. Zij kunnen daarom waardevolle informatie verschaffen ten behoeve van de ontwikkeling van een meer ondernemersvriendelijk klimaat in Europa.

6) *Wat kunnen de EU-lidstaten doen om het evenwicht tussen risico en beloning gunstiger te maken voor de bevordering van ondernemerschap (de negatieve effecten van een faillissement verlichten, meer sociale zekerheid aanbieden voor ondernemers, de belastingdruk verminderen, door minder administratie of lagere tarieven)?*

Ondernemen gaat altijd met risico's gepaard. Veel Europeanen achten de risico's in vergelijking met de eventuele beloning echter te hoog.

Overeenkomstig het Europees sociaal model moeten er maatregelen worden genomen om te voorkomen dat ondernemers qua sociale bescherming worden gediscrimineerd. Op die manier kan het besluit om zelfstandige dan wel werknemer te worden worden vergemakkelijkt. Een dergelijke verandering van status vormt momenteel een wezenlijke belemmering voor de uitoefening van het ondernemerschap.

Lagere vennootschapsbelastingtarieven belichamen hogere beloningen voor het ondernemerschap en zullen meer mensen ertoe aanzetten om ondernemer te worden. In het AP dient, hoewel financieel gewin uiteraard een belangrijk motief vormt, evenwel ook aandacht te worden geschonken aan andere soorten beloningen die de keuze voor het ondernemerschap motiveren.

7) *Hoe kunnen meer potentiële ondernemers worden aangemoedigd om de overname van een bedrijf veeleer dan het starten van een nieuw bedrijf in overweging te nemen (databanken of markten van kopers en verkopers, speciale opleiding voor familiebedrijven, buy-outs door managers of werknemers)?*

De regelingen betreffende bedrijfsovername moeten transparanter worden en er moet aan gewerkt worden om de overname van een onderneming meer ingang te doen vinden bij potentiële ondernemers als een efficiënte manier van zaken doen.

De Commissie heeft waardevol werk verricht door goede praktijkvoorbeelden van ondersteuning van overdrachten in kaart te brengen. Het Comité hoopt dat in het AP hierop wordt voortgebouwd en dat de lidstaten met haalbare initiatieven komen met betrekking tot de juridische en fiscale aspecten van bedrijfsoverdrachten.

Het is zaak dat er meer maatschappelijk begrip komt voor bedrijfssluitingen en de daarbij betrokken ondernemers. Er dienen dus meer gegevens te worden verzameld over de oorzaken van sluiting, de houding van de stakeholders jegens hen die tot sluiting hebben besloten en de behandeling van deze ondernemers door financiers, de wetgever en andere

ondersteunende instellingen. In het AP moet dus worden gestreefd naar meer begrip voor de betrokkenen bij bedrijfsssluitingen van de kant van de samenleving, de overheid en ondersteunende instellingen.

- 8) *Hoe kunnen spin-offs aantrekkelijker worden gemaakt (management buy-outs, promotie, gespecialiseerd advies, fiscale of andere bepalingen voor werknemers en werkgevers tijdens het opstarten van een bedrijf)?*

De huidige nationale benaderingen van spin-offs moeten nogmaals onder de loep worden genomen en ook moet worden gekeken naar de voordelen die uit dergelijke processen kunnen voortvloeien.

- 9) *Hoe kan onderwijs de ontwikkeling van het bewustzijn en de vaardigheden ondersteunen die nodig zijn om een ondernemingsgerichte mentaliteit en ondernemersvaardigheden te ontwikkelen (ondernemersopleiding als onderdeel van het leerprogramma van scholen, ondernemers voor de klas brengen, leerlingstelsels voor studenten zodat dezen samen met ervaren ondernemers kunnen werken, meer ondernemersopleidingen aan universiteiten, meer MBA-programma's, ondernemersopleiding combineren met onderzoeksprogramma's van de overheid)?*

Zoals reeds opgemerkt, kan ondernemerschap niet worden aangeleerd maar wel worden gestimuleerd. Momenteel overwegen te weinig jongeren het opstarten en besturen van een eigen bedrijf als een realistische en aantrekkelijke carrièreoptie.

Er dienen dan ook meer jongeren reeds op vroege leeftijd met het concept van ondernemerschap in aanraking te worden gebracht. Ook dient er in de latere onderwijsfasen meer aandacht aan ondernemerschap te worden geschonken. Dat moet in alle onderwijsdisciplines gebeuren en mag niet beperkt blijven tot ondernemersopleidingen.

Ook dienen mensen te worden gestimuleerd om op latere leeftijd voor het ondernemerschap te kiezen.

- 10) *Wat kunnen bedrijfsorganisaties, de media en de overheid doen om ondernemerschap te bevorderen (rolmodellen, campagnes in de media, open dagen van ondernemingen, instellen van prijzen voor ondernemers) en op welk niveau (Europees, nationaal, regionaal of lokaal)?*

De efficiëntste manier om ondernemerschap te promoten is ervoor te zorgen dat de verhouding tussen risico's en beloning gunstiger voor ondernemers wordt. Praktische maatregelen dienaangaande moeten dan ook een prioriteit voor de beleidsmakers vormen. Dit betekent dat zij meer begrip voor het zakendoen moeten krijgen, dat representatieve intermediaire organisaties in een vroeg stadium systematisch dienen te worden geraadpleegd en dat er tussen alle niveaus van het ondernemingsbeleid meer afstemming dient te komen.

Weliswaar kunnen rolmodellen, mediacampagnes en verbetering van het ondernemersprofiel soelaas brengen, maar dat neemt niet weg dat de representatieve en andere intermediaire organisaties over meer mogelijkheden dan de overheid beschikken om daarin te voorzien.

Ten slotte benadrukt het Comité dat ondernemerschap niet de juiste keuze voor iedereen is en dat promotiemaatregelen daarom op een mentaliteitsverandering bij de mensen moeten worden gericht en dat het niet de bedoeling is om zoveel mogelijk mensen aan te moedigen om zelf ondernemer te worden.

## 8. Slotopmerkingen

8.1. Het Comité is ingenomen met het Groenboek van de Commissie en de vaart die daarmee gezet wordt achter de discussie over het Europees ondernemingsbeleid onder ambtenaren, politici en stakeholders. Wil men dat dit proces blijvend vruchten afwerpt, dan is het essentieel dat een ambitieus, maar tegelijkertijd zorgvuldig gericht AP op efficiënte wijze ten uitvoer wordt gelegd.

8.2. Het is duidelijk dat verbetering van de verhouding tussen risico's en beloning voor ondernemers cruciaal is voor een uitbreiding van de ondernemingsactiviteit; dit moet de rode draad zijn die door het gehele AP loopt.

8.3. Het Comité onderstreept dat het overheidsbeleid nauwkeurig dient te worden afgestemd teneinde eerst de meest urgente kwesties aan te pakken om uiteindelijk alle doelstellingen te kunnen verwezenlijken. In het Groenboek wordt een groot aantal beleidsterreinen behandeld, maar in het AP dienen specifieke onderwerpen als prioritair te worden aangemerkt.

8.4. Het Comité wijst op de volgende sleutelgebieden die in het AP voorrang zouden moeten krijgen:

- verbetering van de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten;
- herziening van de fiscale regelingen voor het MKB in Europa, evaluatie van de belastingtarieven, de wijze van belastingheffing en -inning;
- meer begrip voor het proces van bedrijfsssluitingen en het maatschappelijk stigma dat betrokken ondernemers krijgen opgeplakt;
- maatregelen om de ondernemersgeest te bevorderen en meer mensen van alle leeftijden en uit alle geledingen van de maatschappij met ondernemerszin aan te moedigen, hun potentieel te realiseren;
- ontwikkeling van meer systematische benchmarking van gegevens inzake het MKB teneinde vergelijkingen te vergemakkelijken en beter beleid te kunnen uitwerken.

8.5. Een beter ondernemingsbeleid zal alleen maar een positieve impact hebben indien het op efficiënte wijze ten uitvoer wordt gelegd. Het Comité dringt er daarom op aan dat voor elk van de in het Actieplan opgesomde prioriteiten ook een strategie voor de implementatie wordt uitgewerkt. Iedere strategie dient beleidsdoelstellingen en een tijdpad te bevatten. Het belangrijkste is echter dat daarbij duidelijk wordt aangegeven welk bestuursniveau voor de uitvoering verantwoordelijk is: het Europese, nationale, regionale of lokale niveau.

8.6. Het Comité heeft er vaak op gewezen dat raadpleging van de representatieve ondernemersorganisaties op verschillende niveaus, inclusief, overeenkomstig de tiende aanbeveling van het Handvest, die van het kleinbedrijf, de enige weg is om Europese maatregelen te laten sporen met de verschillende typen ondernemingen en om deze uit te voeren; om het AP en de daarmee gepaard gaande operationele maatregelen te laten slagen, verlangt het dat de organisaties die de kleine ondernemingen vertegenwoordigen rechtstreeks betrokken worden bij uitwerking en uitvoering van het actieplan.

8.7. Het Comité stelt vast dat er zowel op nationaal als EU-niveau daadwerkelijk vooruitgang is geboekt met de tenuitvoerlegging van het Europees Handvest voor het kleinbedrijf, maar dat het nog weinig impact heeft gehad. Het Comité en het Parlement hebben verzocht het Handvest rechtskracht toe te kennen, daar het anders een loze politieke intentieverklaring blijft zonder een hecht, stabiel en op een breed draagvlak stoelend kader. Het Comité heeft in zijn adviezen herhaaldelijk geconstateerd dat de Commissie het Handvest meestal aanhaalt als rechtvaardiging voor acties die al gepland zijn voor

ondernemingen in het algemeen en niet voor kleine ondernemingen in het bijzonder.

8.8. Het doet het Comité deugd dat tijdens de voorjaarsbijeenkomst en de recente Raden Concurrentievermogen tot een betere toepassing van het Handvest is opgeroepen. Het verzoekt de Raad de tenuitvoerlegging te verbeteren door een officieel besluit te nemen waarbij wordt bepaald dat:

- de Commissie geen enkele wettekst of andere tekst van regelgevende aard die gevolgen heeft voor de activiteit van kleine ondernemingen kan voorleggen zonder voorafgaande raadpleging van of onderhandelingen met de organisaties van het kleinbedrijf,
- effectbeoordelingen van de Commissie betreffende beleidsinitiatieven met potentiële gevolgen voor het MKB een specifieke analyse aangaande kleine en micro-ondernemingen dienen te bevatten,
- in alle communautaire programma's die eventueel ook voor kleine ondernemingen bedoeld zijn, specifieke maatregelen worden opgenomen ten gunste van genoemde bedrijven, overeenkomstig het Handvest.

8.9. Het Comité betreurt het in de voorstellen van de Conventie met geen enkel woord wordt gerept over ondernemingen, ondernemers en ondernemersgeest. Het verzoekt de Intergouvernementele Conferentie dit beleidsonderwerp op te nemen en zou graag zien dat in de toekomstige Europese grondwet verwezen wordt naar de onderneming en de kleine onderneming, en niet alleen naar het bedrijfsleven in het algemeen. Tot slot roept het de lidstaten ertoe op, tijdens de IGC voor deze kwestie op de bres te staan.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH



## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004”

(2004/C 10/15)

Op 8 april 2003 heeft de Raad het Europees Economisch en Sociaal Comité bij brief van de heer Vattani, Permanent Vertegenwoordiger van Italië bij de Europese Unie, verzocht overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag een advies op te stellen over het volgende thema: „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004”.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 september 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer Levaux.

Tijdens zijn 402e zitting van 24 en 25 september 2003 (vergadering van 25 september) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 90 stemmen vóór en zes stemmen tegen, bij zes onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Achtergrond

1.1. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht (1993) stelde de Commissie een algemeen kader voor de ontwikkeling van de Europese netwerken op met als doel de totstandbrenging van de interne markt te bespoedigen, de perifere regio's met het hart van de EU te verbinden en Europa voor zijn buurlanden open te stellen. De Europese Raad van Essen (1994) wees vervolgens veertien prioritaire vervoersprojecten aan. In 1996 keurden Parlement en Raad een besluit goed tot vaststelling van algemene communautaire richtsnoeren op het gebied van het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T). In dit besluit werd een reeks infrastructuurmaatregelen beschreven die vóór 2010 gerealiseerd moeten worden; de kosten hiervan bedragen 400 miljard euro, waarvan 152 miljard euro (prijs 2002) voor het TEN-T (bijlage 1). Zes jaar later was pas een kwart van de projecten afgerond en het zal met het huidige investeringstempo nog 20 tot 25 jaar duren voordat het trans-Europese netwerk, zoals omschreven in de Europese structuurschema's, is voltooid.

1.2. De lidstaten en de Gemeenschap trekken dus niet genoeg geld uit om de doelstellingen te realiseren. Bovendien zijn de overheidsinvesteringen in het vervoer de laatste jaren teruggelopen: was in de jaren tachtig nog 1,5 % van het BBP voor het vervoer bestemd, in de jaren negentig lag dit cijfer al onder de 1 %. In bijlage 2 wordt deze relatieve afname grafisch weergegeven aan de hand van de ontwikkeling van het BBP en de ontwikkeling van de investeringen in de bouw, incl. de vervoersinfrastructuur.

1.3. De Commissie benadrukt dat vooral achterstand is opgelopen bij grensoverschrijdende infrastructuurprojecten en spoorwegprojecten, en dus komen twee belangrijke beleidsdoelstellingen van de Unie in het gedrang:

- ervoor zorgen dat de netwerken van buurlanden op elkaar aansluiten;
- ervoor zorgen dat de verwachte toename van het vrachtvervoer over de weg wordt opgevangen door andere vervoerswijzen (spoor, binnenvaart en scheepvaart).

1.4. Inmiddels is het noodzakelijk gebleken de TEN-T-richtsnoeren van 1996 te herzien:

- De economische groei die door de Raad van Lissabon werd voorzien, zou in de periode 1998-2010 kunnen leiden tot een toename van het vrachtvervoer en het personenverkeer met resp. 38 % en 24 %. De Commissie heeft in haar Witboek „Het Europees vervoersbeleid tot 2010” (2001) aangetoond dat het vrachtvervoer over de weg met 50 % zal toenemen indien er geen belangrijke herschikking binnen het vervoer tot stand wordt gebracht. Het Comité is het met deze analyse eens en onderstreept dat het achterblijven van de economische groei bij de verwachtingen van enkele jaren geleden geen nieuwe aanleiding mag zijn om de uitvoering van besluiten uit te stellen of beslissingen op het gebied van de TEN-T op de lange baan te schuiven. Aangezien het tien tot twintig jaar duurt voordat geplande infrastructuurvoorzieningen in gebruik genomen kunnen worden, zal een opleving van de economische groei er in dat geval namelijk toe leiden dat het verkeer vastloopt.
- In 2004 zullen tien nieuwe landen tot de EU toetreden en de Unie is van plan daarna nog verder uit te breiden. Er dient dan ook rekening te worden gehouden met de behoeften van de nieuwe lidstaten om hen in staat te stellen hun economie aan die van de EU aan te passen en de onafwendbare toename van het verkeer goed op te vangen. Volgens de Commissie moeten in de corridors die de toekomstige lidstaten met de rest van de EU verbinden, nog circa 20 000 km weg, 30 000 km spoorweg, alsook zeehavens en luchthavens aangelegd c.q. verbeterd worden, waarmee een bedrag van bijna 100 miljard euro gemoeid zal zijn. Het Comité acht het absoluut noodzakelijk dat de Commissie naast corridor VII (Donau) ook bepaalde binnenwateren op deze lijst zet die meerdere nieuwe lidstaten zeer geschikte vervoersmogelijkheden bieden, zeker ook in het licht van het streven naar een duurzame ontwikkeling.

1.5. Om bovenstaande redenen heeft de Commissie in oktober 2001 voorgesteld de TEN-richtsnoeren te herzien. Zij zal eind 2003 met een nieuw voorstel tot herziening van het TEN-beleid komen, teneinde:

- de netwerken van de nieuwe lidstaten en de kandidaat-lidstaten, en dan met name de corridors, op elkaar te laten aansluiten;
- zich meer te richten op de selectie en verwezenlijking van die projecten die voor de EU echt prioriteit hebben:
  - opheffing van knelpunten;
  - grensoverschrijdende projecten;
  - belangrijkste routes over land en over zee.

Op deze manier moet een samenhangend vervoersnetwerk in Europa tot stand worden gebracht. Met het huidige TEN-T-beleid worden nationale vervoersplannen soms namelijk slechts aan elkaar gekoppeld, hetgeen tot versnippering van de communautaire steunverlening leidt. Het Comité is het eens met deze koerswijziging: de infrastructuurmaatregelen van de Unie moeten niet gericht zijn op de vele behoeften van de lidstaten zelf, maar op trans-Europese prioritaire projecten die een samenhangend netwerk opleveren. Aangezien het hier gaat om een zaak van Europees belang, dient de Unie een groot deel van de kosten van het TEN-T voor haar rekening te nemen, met name bij de aanleg van infrastructuur in gebieden waar de geografische omstandigheden ongunstig zijn (zoals de grote berggebieden).

1.6. Ter voorbereiding van haar nieuwe voorstellen voor het TEN-T heeft de Commissie de volgende groepen ingesteld:

- een Groep op Hoog Niveau, onder voorzitterschap van de heer Van Miert, die zorgvuldig moet onderzoeken welke projecten een plaats verdienen op de herziene lijst van prioritaire projecten voor de Unie na de uitbreiding<sup>(1)</sup>;
- een interne task-force, die de Groep op Hoog Niveau op basis van actuele verkeersprognoses moet helpen met haar analyse van de 100 projecten die door de lidstaten zijn ingediend.

1.7. De Unie staat aan de vooravond van de uitbreiding. Het zal niet eenvoudig zijn de begroting van de EU-25 voor 2007-2013 vast te stellen, omdat de prioriteiten op het gebied van de trans-Europese infrastructuur nog moeten worden vastgesteld. De Commissie vindt daarom dat over de toekomst van de financiering van de Unie, en dan vooral over de begroting voor de trans-Europese netwerken, moet worden

nagedacht. Zij heeft op 23 april 2003 een mededeling gepubliceerd waarin zij vernieuwende financieringsvormen en beheersystemen beschrijft die voor de uitvoering van grootschalige infrastructuurprojecten noodzakelijk zijn. Hoofdstuk vier van dit advies is aan deze mededeling gewijd.

1.8. Het trans-Europese vervoersnetwerk is van fundamenteel belang voor de Unie: als het personenverkeer en het vrachtvervoer niet vlot verlopen, wordt de Europese integratie belemmerd. Het Comité stelt zich al heel lang op het standpunt dat de onafwendbare verkeerstoename benaderd moet worden op basis van het streven naar een duurzame ontwikkeling.

1.9. In afwachting van informatie over de vertrouwelijke werkzaamheden van de Van Miert-groep heeft het Comité in eerste instantie, in de periode tot eind juni 2003:

- bekeken hoever de veertien prioritaire Essen-projecten en de zes nieuwe, in 2001 vastgestelde projecten eind 2002 gevorderd waren aan de hand van de door de Commissie in februari 2003 gepubliceerde brochure „Trans-European transport network — TEN-T priority projects” (bijlage 1);
- een voorlopige prognose opgesteld, nl. dat in 2010 74 % van de werkzaamheden met betrekking tot de veertien prioritaire projecten afgerond zal zijn (bijlage 3);
- de methode bestudeerd die de Van Miert-groep heeft gebruikt voor de selectie van de nieuwe prioritaire projecten;
- opnieuw zijn voorstel inzake de financiering van de prioritaire projecten voorgelegd; dit voorstel zou de EU een vaste inkomstenbron op haar begroting opleveren, buiten de lidstaten om, waardoor het mogelijk is hogere subsidies te verstrekken en leningen te garanderen. Aangezien de druk op de begrotingen van de lidstaten wordt verminderd, zouden de lidstaten en de EU de uitvoeringstermijnen gemakkelijker moeten kunnen nakomen.

1.10. Vervolgens zal de Commissie, na het verslag van de Van Miert-groep te hebben ontvangen, voor eind 2003 een nieuw voorstel tot herziening van de TEN-T-richtsnoeren uitwerken. Eerst zal dat voorstel volgens de gebruikelijke procedure aan de diverse instellingen en organen worden voorgelegd, waarna het begin 2004 ter goedkeuring naar Parlement en Raad zal gaan. Het Comité heeft begrip voor de opgelegde termijnen, die verband houden met de Parlementsverkiezingen begin 2004 en de uitbreiding in mei 2004, maar betreurt wel dat de Commissie de deur tot samenwerking pas in een laat stadium heeft opengezet, omdat zij de werkzaamheden van de Van Miert-groep vertrouwelijk wilde houden (voorstellen waren pas op het laatst beschikbaar).

(1) Zie hoofdstuk 3.

## 2. De huidige prioritaire projecten: vorderingen en kenmerken

Al in haar Witboek Vervoer van 1993 gaf de Commissie een opsomming van de prioriteiten op vervoergebied, verdeeld over drie structuurschema's, waarmee tot 2010 een investeringsbedrag van 300 miljard euro gemoeid zou zijn:

- structuurschema Wegen: aanleg van 17 000 km auto-snelweg;
- structuurschema HSL: aanleg van 4 000 km nieuwe spoorwegen en aanpassing van 3 600 km bestaande spoorwegen;
- structuurschema Waterwegen.

Van de door de Christophersen-groep in 1993 geselecteerde projecten werden sommige gewijzigd of (zoals dat van het Rijn-Rhonekanaal) ingetrokken, zodat tijdens de Top van Essen uiteindelijk een lijst van veertien prioritaire projecten overbleef. De oorspronkelijke termijnen en kostenramingen blijken inmiddels fors overschreden te zijn. Het feit dat lidstaten hun verplichtingen niet nakomen en prioriteiten ter discussie stellen, komt de uitvoering van de projecten bepaald niet ten goede; daarom steunt het Comité het initiatief van de Commissie om tot herziening over te gaan. Door de inhoud van de TEN-T-projecten iedere vijf jaar te herzien wordt een duurzame sociaal-economische en ecologische ontwikkeling van Europa niet dichterbij gebracht. Het Comité wil Commissie, Parlement en Raad daarom met klem wijzen op het belang van de besluiten die ten aanzien van het TEN-T genomen zullen worden, met name wat de financieringsverplichtingen, de aanvang van de werkzaamheden en de uitvoeringstermijn betreft. Met de uitbreiding van de EU tot 25 lidstaten, de economische herstructurering en de mondialisering van de economie dient zich nu een unieke historische gelegenheid aan om datgene wat is bereikt te consolideren en Europa van een moderne, samenhangende en adequate vervoersinfrastructuur te voorzien.

### 2.1. De veertien prioritaire projecten van Essen (1996) + 6 aanvullende projecten (2001)

Op verzoek van de Europese Raad van Barcelona heeft de Commissie in februari 2003 de balans opgemaakt van de werkzaamheden rond de prioritaire projecten van Essen. Uit deze brochure „Trans-European transport network — TEN-T priority projects” blijkt hoe ambitieus de plannen van de EU

zijn. In 2010 dient het gehele trans-Europese vervoersnetwerk, inclusief de prioritaire projecten, namelijk het volgende te omvatten (EU-15):

- 75 200 km wegen;
- 78 000 km spoorwegen;
- 330 luchthavens;
- 270 internationale zeehavens;
- 210 binnenhavens;
- systemen op het gebied van verkeersmanagement, informatieverstrekking en navigatie.

De totale kosten van dit netwerk zijn geraamd op 400 miljard euro (prijs 1996). Per jaar wordt naar schatting gemiddeld 19 miljard euro uitgegeven, d.w.z. dat het dus zo'n 20 jaar duurt voordat de infrastructuur is aangelegd en dat de gestelde termijn van 2010 niet langer haalbaar is. In bijlage 1 bij dit advies is een tabel opgenomen met de twintig projecten (14 + 6) en de door de Commissie verstrekte gegevens, zoals geplande uitvoeringstermijn, totale kosten en stand van de werkzaamheden in september 2002. Nadere bestudering van dit overzicht leert dat deze gegevens niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn:

2.1.1. Wat de uitvoeringstermijn betreft, geldt 2010 als algemene deadline voor de voltooiing van de prioritaire projecten. Volgens de indicaties van de Commissie zullen diverse projecten echter pas ná 2010 worden afgerond. Het is dan ook beter en realistischer een overzicht te maken van de projecten die tussen 2010 en 2020 klaar zullen zijn, zoals het Comité overigens al heeft bepleit in zijn advies over „De toekomst van het trans-Europese netwerk van waterwegen — Horizon 2020” van januari 2002 — CES 24/2002. Er moet dan wel de wil aanwezig zijn alles in het werk te stellen om deze nieuwe deadline te halen en daarom stelt het Comité het volgende voor:

- de Commissie moet zorgen voor een goede follow-up en samen met de lidstaten zorg dragen voor coördinatie van het beheer van de verschillende onderdelen van de grote verkeersaders en coördinatie van de financiering van de EIB, de EU, de lidstaten, PPP's, enz.;
- de Commissie moet zorgen voor een sanctieregeling voor het geval lidstaten hun verplichtingen niet nakomen. Zo valt bij prioritaire projecten te denken aan de volgende sancties:
  - de zeggenschap over het project wordt de lidstaat gedeeltelijk ontnomen en aan andere betrokken lidstaten toevertrouwd;

- indien een lidstaat een project stillegt, zou de door hem ontvangen Europese steun voor studies of grondaankoop terugbetaald moeten worden, zodat de EU geen financiële schade lijdt;
- net zoals in de particuliere sector gebruikelijk is, zou de lidstaat een boete moeten betalen indien het project te laat wordt „opgeleverd”.

2.1.2. Voorts blijkt uit de tabel in bijlage 1 dat de twintig prioritaire projecten volgens de Commissie in totaal 173 993 miljoen euro zullen kosten. Daarnaast komt zij in haar brochure ook uit op een totaal kostenplaatje voor alle netwerken, inclusief de prioritaire projecten, van 400 miljard euro, plus 100 miljard euro voor de projecten in de nieuwe lidstaten. De verschillende ramingen (van 1996, van 2001, van de Van Miert-groep) kunnen als volgt worden verduidelijkt:

- lijst 0 en lijst 1 in onderstaande tabel omvatten de prioritaire projecten van Essen plus de projecten van 2001; de kosten hiervan zijn door actualisering en door bepaalde uitbreidingen binnen de corridor waarop het oorspronkelijke project betrekking had (zoals de Donau, project 2 van lijst 1) sterk gestegen:

	miljard euro		
	2004-2020	waarvan in de periode 2004-2013	waarvan in de periode 2014-2020
Lijst 0	80	80	0
Lijst 1	142	125	17
Lijst 2	13	3	10
Lijst 3 niet-prioritair	22	20	2
Totaal	257	228	29

Uit het Van Miert-verslag — § 6.6.2.

- de Van Miert-groep raamt de kosten van het gehele trans-Europese netwerk (inclusief de prioritaire projecten en de projecten in de nieuwe lidstaten) voor de periode tot 2020 op 600 miljard euro;
- het bedrag van 257 miljard euro voor de projecten van lijst 0, 1, 2 en 3, die subsidie van de Unie ontvangen, is gebaseerd op gegevens van de lidstaten;
- de Commissie schat dat de aanleg van netwerken in de tien nieuwe lidstaten 100 miljard euro zal kosten.

2.1.3. Van de Europese subsidies voor de prioritaire projecten (momenteel 10 % van de projectkosten excl. belastingen) gaat geen echte impuls uit. De Commissie wil dit percentage in bepaalde gevallen misschien optrekken tot 20 %. Het Comité denkt echter dat een subsidie van 20 tot 50 % van de kosten excl. belastingen — afhankelijk van het soort (grens)project — pas zoden aan de dijk zou zetten.

### 3. De Van Miert-groep

Het voornemen van de Commissie om nog vóór 2004 nieuwe TEN-T-richtsnoeren voor te stellen, is ambitieus en lastig uit te voeren, omdat aan alle volgende voorwaarden moet worden voldaan:

- er moet rekening worden gehouden met de gevolgen van de uitbreiding;
- er moet op korte termijn een samenhangend netwerk zonder ontbrekende schakels worden gerealiseerd;
- het netelige financieringsprobleem moet worden opgelost;
- als nieuw uitgangspunt moet het Europese algemeen belang voorrang krijgen boven nationale belangen.

Het Comité meent dat een Groep op Hoog Niveau, zoals de Commissie heeft ingesteld, het werk kan vergemakkelijken.

#### 3.1. Samenstelling van de Groep

De Groep wordt voorgezeten door de heer Van Miert en bestaat uit één vertegenwoordiger per lidstaat, één waarnemer van elk land dat naar verwachting uiterlijk in 2007 zal toetreden (d.w.z. de tien toetredingslanden + Roemenië + Bulgarije) en een vertegenwoordiger van de Europese Investeringsbank. De Commissie draagt zorg voor het secretariaat.

#### 3.2. Mandaat van de Groep

- Onderzoeken welke door de huidige en toekomstige lidstaten voorgestelde projecten opgenomen kunnen worden op de herziene lijst van prioritaire projecten, ter aanpassing van de TEN-T-richtsnoeren;
- onderzoeken welke projecten niet door een lidstaat gefinancierd worden, maar wel van specifiek trans-Europees belang zijn;

- c) een beperkte projectenlijst opstellen die alle grote regio's van de EU na de uitbreiding dekt;
- d) een methode, procedure en tijdschema voor toekomstige aanpassingen van de lijst van prioritaire projecten vaststellen, waarmee ook wordt voorzien in de mogelijkheid om projecten te schrappen of niet uit te voeren indien in de aanloopfase teveel achterstand is opgelopen of zich ten aanzien van de rendabiliteit en haalbaarheid van het project belangrijke wijzigingen hebben voorgedaan;
- e) onderzoeken hoe de uitvoering van de projecten op de beperkte lijst vergemakkelijkt en versneld kan worden;
- f) horizontale prioriteiten vaststellen die door de richtsnoeren gedekt moeten worden.
- d) wat is de potentiële economische levensvatbaarheid en wat zijn de gevolgen voor het milieu en de sociaal-economische samenhang?
- Criteria in fase 2:
- e) draagt het project bij tot de duurzame ontwikkeling van het trans-Europese netwerk, in concreto tot intermodaliteit en de verschuiving naar andere vervoerswijzen (spoor, scheepvaart en binnenvaart)?
- f) draagt het project bij tot territoriale samenhang van de kandidaat-lidstaten en de grote perifere regio's?

3.2.1. Het Comité kan zich in grote lijnen vinden in de omschrijving van het mandaat van de Groep op Hoog Niveau. Het is het echter niet eens met de redenering van de Commissie die tot punt d) heeft geleid; met de mogelijkheid om projecten stop te zetten, wordt in feite geanticipeerd op mislukkingen. De lidstaat in kwestie komt zijn verplichtingen niet na en brengt het Europese algemeen belang en — in het geval van grensoverschrijdende projecten — ook zijn buurland schade toe. Aangezien de Unie aanzienlijke subsidies verstrekt, dient de Commissie zich in samenspraak met het Parlement en de Raad vastberadener en dwingender tegenover dergelijke lidstaten op te stellen. Daartoe zou zij een soort „Europees Vervoersinfrastructuuragentschap” moeten oprichten dat voor follow-up en zonodig toezicht kan zorgen, met name ten aanzien van de tien nieuwe lidstaten, om te voorkomen dat projecten worden stopgezet. Bovendien wijst het Comité er opnieuw op dat bij stopzetting beslist boetes opgelegd moeten worden (zie par. 2.1.1).

### 3.3. Algemene criteria voor de selectie van de projecten van de Van Miert-groep

De selectieprocedure bestond uit twee fasen:

— Criteria in fase 1:

- a) maakt het project deel uit van een corridor?
- b) bedragen de kosten minimaal 500 miljoen euro en verbinden de betrokken lidstaten zich tot een preciese uitvoeringstermijn?
- c) beantwoordt het project aan de doelstellingen van het Europese vervoersbeleid, met name het bestrijden van knelpunten en het aanleggen van grensoverschrijdende verbindingen?

- g) welke transnationale voordelen en Europese meerwaarde heeft het project (aandeel van het intracomunitaire verkeer als % van het totale verkeer)?

3.3.1. Het Comité vindt dat deze algemene criteria zinvol zijn. Wel wenst het het volgende op te merken:

- m.b.t. punt b): het ontbreken van sancties voor de lidstaten leidt tot loze financieringsbeloftes (zie ook par. 2.1.1);
- m.b.t. punt d): het criterium inzake de potentiële economische levensvatbaarheid mag er niet toe leiden dat een project geschrapt kan worden, terwijl het onmisbaar blijkt te zijn. Deze redenering heeft er in het verleden toe geleid dat ontbrekende schakels, flessenhalsproblemen, onderbroken stukken enz. op het vervoersnet zijn ontstaan;
- m.b.t. punt e): op basis van prospectief onderzoek moeten instrumenten worden ontwikkeld om de bijdrage van de projecten aan de duurzame ontwikkeling te evalueren en moeten nauwkeurige doelstellingen bepaald worden.

3.3.2. Tot tevredenheid van het Comité is onder punt a) een essentieel criterium opgenomen, nl. dat een project verplicht deel moet uitmaken van een vervoerscorridor of een aaneengesloten Europees structuurnetwerk. De Commissie zal in haar definitieve voorstellen een reeks structuurnetwerken aanwijzen die de belangrijkste verkeers- en vervoersaders van de EU na de uitbreiding zullen vormen en aansluiting zullen geven op haar buurlanden, en er zo voor zorgen dat de doorstroming op al deze netwerken wordt gewaarborgd en er dus ontbrekende schakels worden aangelegd.

#### 4. Financiering van de projecten

Op 23 april 2003 heeft de Commissie de Mededeling „Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk: vernieuwende financieringsvormen — interoperabele elektronische tolheffing” uitgebracht, samen met een voorstel voor een richtlijn waarover het Comité een apart advies zal uitbrengen <sup>(1)</sup>.

De Commissie was al bij aanvang van de procedure tot herziening van de TEN-T van plan oplossingen te zoeken voor het probleem van de financiering van de projecten, een essentiële en onvermijdelijke kwestie. Men is het er algemeen over eens dat „er geen concurrerende economieën zonder goede vervoersnetwerken bestaan”. Maar hier heeft niemand iets aan wanneer men moet vaststellen dat „het moeilijk [is] om financiering te vinden voor vervoersinfrastructuur als een gevolg van het gebrek aan financiële middelen en het ontbreken van een goede kader voor investeringen”.

De Commissie verklaart waarom de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk stagneert:

- het ontbreekt de beleidsmakers in de lidstaten aan politieke wil;
- er wordt te weinig geld voor het trans-Europese netwerk uitgetrokken;
- er zijn teveel entiteiten verantwoordelijk voor de projecten.

Vervolgens wijst de Commissie erop dat het aandeel van het BBP dat aan de aanleg van vervoersinfrastructuur wordt besteed (minder dan 1 %), al tientallen jaren afneemt, terwijl de vastgestelde behoeften en het verkeer juist toenemen (bijlage 2).

Helaas heeft de Commissie gelijk. Het Comité heeft dan ook met belangstelling kennis genomen van de door de Commissie voorgestelde oplossingen, die berusten op twee hoofdpijlers:

- een betere afstemming van de publieke en de private financiering van het trans-Europese vervoersnetwerk;
- een goed functionerende Europese elektronische tolheffingdienst.

4.1. Natuurlijk steunt het Comité het streven van de Commissie om tot een betere coördinatie van de publieke financiering op regionaal, nationaal en communautair niveau te komen. Het Comité wijst er opnieuw op dat de Commissie met steun van de EIB over aanvullende middelen zou moeten beschikken om bepaalde landen te helpen de financieringsplannen uit te voeren en een oplossing te vinden voor de problemen op dit gebied, die in feite inherent zijn aan een beleid tot cofinanciering van de infrastructuur, waarbij iedere partij zich in de onderhandelingen over haar deelname laat leiden door de belangen die zij vertegenwoordigt en niet door het Europese algemeen belang. Het Comité acht het daarom noodzakelijk dat de EIB het op te richten Europese Vervoersinfrastructuuragentschap helpt de bestaande financieringsregelingen uit te bouwen en beter op elkaar af te stemmen, zodat er optimaal gebruik van gemaakt kan worden.

4.2. Wat de publiekprivate partnerschappen (PPP's) betreft deelt het Comité de mening van de Commissie dat de mogelijkheden om grootschalige infrastructuurvoorzieningen volledig met private middelen te financieren, niet onbegrensd zijn. Een mix van publieke en private financiering kan echter niet de enige oplossing zijn, omdat particuliere investeerders terecht bepaalde garanties en een zekere rentabiliteit eisen, met hogere kosten als gevolg. Bovendien moet rekening worden gehouden met het volgende:

- elk prioritair project waarbij meerdere Europese landen zijn betrokken, moet worden uitgevoerd door middel van oprichting van een „Europese vennootschap” om de financieringsplannen de nodige transparantie te verschaffen;
- redelijkerwijze kan een PPP alleen opgezet worden indien de financiële inbreng van de overheid en die van de particuliere sector met elkaar in evenwicht zijn. Een PPP waarin de particuliere sector slechts een heel klein aandeel heeft, is moeilijk voorstelbaar. Het is dan ook niet realistisch ervan uit te gaan dat de particuliere sector de middelen kan opbrengen om aan de financiering van de meeste projecten bij te dragen;
- het afstoten door de overheid van haar traditionele bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening en belangrijke openbare infrastructuurvoorzieningen kan onvoorspelbare gevolgen met zich meebrengen; daarom moeten grenzen op dit vlak worden vastgesteld.

(1) „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de algemene invoering en de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap”; EESC-advies in voorbereiding — CESE 716/2003.

Op het gebied van de financiering van vervoersinfrastructuurprojecten kunnen PPP's in bepaalde bijzondere gevallen beslist interessante mogelijkheden bieden, maar ze mogen geenszins als wondermiddel worden beschouwd.

### 4.3. Oprichting van een Europees Vervoersinfrastructuurfonds

4.3.1. Afgezien van de structuurfondsen, beschikt de EU noch op haar vervoersbegroting noch binnen haar verscheidene fondsen over de vereiste middelen om een impuls aan de werkzaamheden te geven en de aangegane verplichtingen onherroepelijk te maken (daarvoor zijn subsidies van 10 tot 50 % nodig). Ook het subsidiariteitsbeginsel vormt een belangrijke belemmering, aangezien iedere lidstaat de mogelijkheid behoudt terug te komen op de aangegane verplichtingen of deze op te schorten. Het Comité stelt dan ook nogmaals voor buiten de lidstaten om een vaste inkomstenbron op de begroting van de EU te creëren in de vorm van een Europees Vervoersinfrastructuurfonds voor de prioritaire TEN-T-projecten, dat op communautair niveau wordt beheerd.

4.3.2. Met de uitbreiding voor de deur krijgt de EU een unieke historische kans haar integratieproces te voltooien door een inkomstenbron te creëren die haar tientallen jaren lang de beschikking zal geven over voldoende middelen om de verkeers- en vervoersnetwerken tot stand te brengen die de komende decennia onontbeerlijk zijn voor haar duurzame ontwikkeling. De ordening van het Europese grondgebied na de uitbreiding en de aanleg van vervoersinfrastructuur zijn prioriteiten die het noodzakelijk maken gedrag en regels te veranderen, tot ambitieuze hervormingen over te gaan en in dat verband te accepteren dat bepaalde bevoegdheden van de lidstaten aan de EU worden overgedragen. Bedoeld Europees Vervoersinfrastructuurfonds zou worden gefinancierd door middel van een zeer bescheiden solidariteitsheffing van één cent per liter op alle door privé-bestuurders en beroepschauffeurs op het wegennet van de EU getankte brandstof (bijlage 4 „Hoeveelheid getankte brandstof in 2001”). Er zijn verschillende mogelijke oplossingen voor het probleem van de financiering van de vervoersinfrastructuur. Hierop zal het Comité nader ingaan in een initiatiefadvies dat het van plan is te gaan opstellen over „De toekomst van de Europese vervoersinfrastructuur: financiering, planning en nieuwe buurlanden”.

4.3.3. Het Comité heeft in 2003 tweemaal eerder<sup>(1)</sup> gepleit voor de oprichting van een dergelijk fonds en ook het Europees Parlement heeft op een soortgelijk instrument aangedrongen. De belangrijkste kenmerken van het door het Comité voorgestelde fonds zijn:

- een Europees fonds dat is bestemd voor de werkzaamheden op het gebied van de prioritaire TEN-T-projecten;
- vaste inkomsten van één cent per liter brandstof (benzine, diesel, LPG) die in de EU-25 wordt getankt voor het vervoer van goederen en personen (collectief of privé) over de weg;

(1) PB C85 van 8.4.2003, blz. 133. (advies over de onderlinge aanpassing van de accijnzen op benzine en op gasolie) en CESE 746/2003 over de veiligheid van tunnels op het trans-Europese wegennet).

- de inkomsten worden geïnd door de lidstaten en jaarlijks in hun geheel overgeschreven naar het speciale fonds op de begroting van de EU (geschatte opbrengsten: circa 3 miljard euro over 300 miljoen ton getankte brandstof;
- het beheer van dit fonds wordt toevertrouwd aan de Europese Investeringsbank, die zo door de Commissie vastgestelde en door het Parlement en de Raad goedgekeurde prioritaire projecten steunt in de vorm van:
  - langlopende leningen (30 tot 50 jaar);
  - laagrentende leningen;
  - financiële waarborgen voor PPP's;
  - in opdracht van de EU: subsidies van 10 tot 50 %, afhankelijk van het soort project.

### 5. Verslag van de Groep op Hoog Niveau

In de loop van de tweede helft van 2003 zal de Commissie het Parlement en de Raad op basis van het verslag van de Van Miert-groep definitieve voorstellen voorleggen.

Na bestudering en bespreking van deze voorstellen zal het Comité nadere opmerkingen en suggesties formuleren, die opgenomen zullen worden in een algemeen initiatiefadvies over „De toekomst van de Europese vervoersinfrastructuur”.

### 6. Conclusies

6.1. De herziening van de lijst van prioritaire TEN-T-projecten voor 2004 vindt plaats op het moment dat Europa op het punt staat uit te breiden van 15 tot 25 leden. Deze belangrijke historische gebeurtenis biedt een unieke gelegenheid om Europa te voorzien van een trans-Europees vervoersnetwerk waarmee zij in staat is de uitdagingen die de komende decennia worden verwacht, het hoofd te bieden.

6.2. Het is van essentieel belang dat het trans-Europese vervoersnetwerk de doorstroming van het verkeer waarborgt. Daarom dient absolute voorrang te worden gegeven aan trans-Europese verkeersaders of corridors, waarop knelpunten of ontbrekende schakels aangepakt moeten worden. Van de hoogte van de subsidies moet een sterkere impuls uitgaan, met name bij grensoverschrijdende projecten, d.w.z. dat de subsidie tussen de 10 en 50 % van de kosten excl. belastingen moet bedragen, afhankelijk van het soort project.

6.3. De bestaande voorzieningen zijn bij lange na niet toereikend om de prioritaire projecten te kunnen blijven financieren. Het Comité pleit er daarom voor dat op de begroting van de EU een vervoersinfrastructuurfonds wordt gecreëerd dat continu wordt gefinancierd uit een heffing van

één cent per liter op alle op de weg getankte brandstof, hetgeen in 2006 ongeveer 3 miljard euro over 300 miljoen ton brandstof zou moeten opleveren. Deze financiering vormt een bescheiden solidariteitsbijdrage van alle Europese weggebruikers voor de toekomstige generaties.

6.4. Om de opzet van de projecten, de financieringsplannen, het toezicht op de uitvoering en de monitoring van de nieuwe landen beter te coördineren moet de Commissie over de nodige aanvullende middelen beschikken; daartoe zou een

soort „Europees agentschap voor de coördinatie van de vervoersinfrastructuur” opgericht moeten worden.

6.5. Om te voorkomen dat sommige lidstaten zich terugtrekken uit door hen gefinancierde prioritaire projecten of de vastgestelde termijnen niet nakomen, dient de Commissie (zoals gebruikelijk in de particuliere sector) zware sancties of boetes op te leggen wanneer het Europese algemeen belang wordt geschaad en niet wordt voldaan aan de behoeften van de andere bij het project betrokken lidstaten.

Brussel, 25 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

BIJLAGE

**bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarop meer dan een kwart van de stemmen vóór werd uitgebracht, zijn tijdens de behandeling van het advies in de afdeling verworpen:

**4.3.1.**

Er is aangetoond dat de huidige financieringsmethoden niet volstaan om de Europese infrastructuurprojecten naar behoren en op tijd uit te voeren. De oorzaken hiervan zijn bekend; het grootste probleem is dat de lidstaten verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van de projecten. Om budgettaire of politieke redenen worden zij onder moeilijke economische omstandigheden door de criteria van Maastricht gedwongen te kiezen voor kortetermijnoplossingen, d.w.z. een geringe beperking van de lopende uitgaven en een forse beperking van de investeringsuitgaven. Met de investeringen in de prioritaire projecten die begin 2004 door de Raad en het Parlement op voorstel van de Commissie vastgesteld zullen worden, wordt tegemoet gekomen aan de noodzaak om de interne markt sneller tot stand te brengen, om zo het concurrentievermogen en daardoor de groei en de werkgelegenheid te stimuleren. In het kader van het initiatief van het Italiaanse voorzitterschap om de groei te bevorderen stelt het Comité voor dat „verstandige” investeringen in de prioritaire projecten bij de toepassing van de criteria van Maastricht buiten beschouwing worden gelaten indien de betrokken lidstaat inmiddels een beleid voert om zijn schuld te verminderen.

**6.4.**

Om het initiatief van het Italiaanse EU-voorzitterschap ter bevordering van de groei in deze tijd van stagnatie en grote begrotingstekorten in sommige lidstaten te ondersteunen, stelt het Comité voor dat „verstandige” investeringen in prioritaire TEN-T-projecten buiten beschouwing worden gelaten bij de toepassing van de begrotingscriteria van Maastricht.



*Uitslag van de stemming*

Vóór: 48, tegen: 41, onthoudingen: 8.

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarop meer dan een kwart van de stemmen vóór werd uitgebracht, zijn tijdens de zitting verworpen:

**Par. 4.4**

Tekst te schrappen.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 37, tegen: 53, onthoudingen: 10.

**Par. 6.3**

Paragraaf te schrappen.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 25, tegen: 51, onthoudingen: 3.

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Innovatiebeleid: actualisering van de aanpak van de Europese Unie in de context van de strategie van Lissabon”**

(COM(2003) 112 def.)

(2004/C 10/16)

Op 12 maart 2003 heeft de Commissie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 september 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Soares.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 september 2003 gehouden 402e zitting (vergadering van 25 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 66 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

**1. Samenvatting**

1.1. Het EESC kan zich vinden in de Mededeling van de Commissie, die de innovatiecapaciteiten in de geest van de Lissabon-strategie wil vergroten.

1.2. Meer innovatie in Europa zou de economie en de werkgelegenheid ten goede komen. Aangezien de toch al

kwakkelende economie niet bepaald baat heeft bij de ongewisse politieke situatie, zijn snelle maatregelen nodig.

1.3. Het EESC is het met de Commissie eens dat voor innovaties een systematische aanpak nodig is die diverse vormen kan aannemen, waarbij de door middel van onderwijs en opleiding opgedane kennis en kunde van de werknemers echter steeds van doorslaggevend belang zijn. Het zal de innovatieactiviteiten in de EU zeker ten goede komen als er op

vrijwillige basis of via onderhandelingen goede onderlinge relaties worden opgebouwd, vooral op sociaal, financieel en milieugebied en ook wat het personeel betreft.

1.4. Het EESC is het eens met het voornemen van de Commissie om innovatie via een gezamenlijke aanpak van de lidstaten en de EU-instellingen te bevorderen en staat in grote lijnen achter de strategie die zij hiervoor heeft uitgestippeld.

1.5. In de afgelopen jaren is op het gebied van innovatie wel enige vooruitgang geboekt, maar mondiaal gezien heeft de EU nog altijd een duidelijke achterstand. Bovendien zijn niet alle lidstaten even bedrijvig als het op innovaties aankomt.

1.6. De lidstaten dienen goed te beseffen dat de concrete voltooiing van de interne markt, de grootste markt ter wereld, geboden is. Ook moeten zij ervoor zorgen dat zij zo snel mogelijk beter in staat zijn om de enorme kansen te baat te nemen die de uitbreiding met zich meebrengt, zodat de investeringen en de economie in heel Europa weer een impuls krijgen.

1.7. Het is zaak dat bedrijven meer steun krijgen, dat de besluitvorming van bureaucratische rompslomp wordt ontdaan en dus soepeler kan verlopen, en dat de uitwisseling en verspreiding van goede innovatiemethoden beter wordt geregeld. Activiteiten van bedrijven moeten meer erkenning krijgen en de Commissie, de lidstaten en de samenleving in het algemeen moeten daarom proberen een klimaat te scheppen waarin bedrijven meer aandacht aan innovaties kunnen besteden en ook meer risico's durven aan te gaan.

1.8. Bij de uitwerking en uitvoering van Europees beleid — vooral beleid waarvan het bedrijfsleven de motor vormt, zoals bij innovaties het geval is — moeten de hoofdrolspelers, namelijk de werkgevers en de werknemers, nauwer worden betrokken.

1.9. De mededeling kan als uitgangspunt dienen voor een grotere innovatievermogen in de EU. Hopelijk zorgen de lidstaten en de EU-instellingen voor de omstandigheden en middelen die nodig zijn om de investeringen in innovaties uit te breiden; dit is van cruciaal belang voor de economie en de kwaliteit van het bestaan van de Europese bevolking.

## 2. Samenvatting van het Commissiedocument

2.1. Innovatie is een hoeksteen van de „strategie van Lissabon”, die de Europese Raad in maart 2000 heeft gelanceerd en waarvan het belang steeds is beklemtoond op latere bijeenkomsten van de Europese Raad, in het bijzonder in Barcelona in 2002.

2.2. Deze mededeling over het innovatiebeleid vormt samen met de Mededeling over het industriebeleid na de uitbreiding en het Groenboek over ondernemerschap een samenhangend kader voor de ontwikkeling van een ondernemingsbeleid dat het concurrentievermogen van bedrijven bevordert en tot de groei van de Europese economie bijdraagt.

2.3. Hoewel in deze mededeling wordt gewezen op het belang van onderzoek voor innovatie en van de recente Mededeling „Meer onderzoek voor Europa — Op weg naar 3 % van het BBP”, wordt er tevens op gewezen dat er vele andere vormen van innovatie bestaan.

2.4. Innovatie kan geleidelijk of ineens tot stand komen, kan voortvloeien uit technologieoverdracht of uit de ontwikkeling van nieuwe zakelijke concepten en zij kan betrekking hebben op technologie, organisatie of presentatie.

2.5. Doel van de mededeling is ten eerste de diverse wegen naar innovatie te beschrijven en de gevolgen daarvan te analyseren voor het opzetten van het innovatiebeleid en voor de verschillende middelen waarmee het innovatiebeleid in praktijk wordt gebracht, om te vermijden dat deze middelen als gevolg van een te beperkte opvatting over innovatie ontoereikend zijn.

2.6. Ter aanvulling van deze analyse worden de huidige uitdagingen onderzocht die, in meerdere of mindere mate, specifiek zijn voor de EU, en waarbij wordt erkend dat structuren, problemen en mogelijkheden op innovatiegebied niet noodzakelijkerwijs in alle belangrijke economische gebieden in de wereld dezelfde zijn. De in aanmerking genomen factoren omvatten de nog steeds onvoldoende prestaties van de EU, de gevolgen van de uitbreiding, demografische trends en de grote omvang van de overheidssector in EU-economieën.

2.7. Hoewel innovatiebeleid meestal op nationaal en regionaal niveau wordt uitgevoerd, moeten de lidstaten en de Commissie beter samenwerken om innovatie in de EU te versterken en daartoe onder meer coördinatie- en beoordelingsmechanismen opzetten om van elkaar te leren en om de inventaris van de geboekte vooruitgang op te maken. Deze mededeling bevat concrete voorstellen die ertoe moeten leiden dat de Europese verscheidenheid in sterkte wordt omgezet.

2.8. De mededeling gaat ook nader in op diverse nieuwe richtingen voor de ontwikkeling van het EU-beleid en met name op interactie met andere beleidsgebieden. Innovatiebeleid moet vaak via andere beleidsgebieden worden uitgevoerd en de mededeling pleit onder meer voor betere coördinatie en een proactieve follow-up door de Commissie en de lidstaten.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Sinds 1995 wordt het belang van innovatie erkend. Dit blijkt met name uit het Groenboek over innovatie<sup>(1)</sup> en uit het eerste actieplan voor innovatie in Europa<sup>(2)</sup>, dat er vooral op gericht was om een innovatiecultuur tot stand te brengen, een innovatievriendelijk klimaat te scheppen en onderzoek en innovatie beter op elkaar af te stemmen.

3.2. De Europese Raad formuleerde in maart 2000 in Lissabon een nieuwe strategische doelstelling voor de EU: de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Hiermee werd enigszins de hoop gewekt dat innovatie zou uitgroeien tot de pijler van de toekomstige EU<sup>(3)</sup>.

3.3. In 2000 noemde de Commissie vijf doelstellingen die de lidstaten — en ook de EU met haar innovatiebeleid — als richtsnoer moesten nemen<sup>(4)</sup>:

- samenhang van het innovatiebeleid
- een voor innovatie gunstig regelgevingkader
- de oprichting en groei van innoverende ondernemingen aanmoedigen
- verbetering van de sleutelinterfaces in het innovatiesysteem
- een samenleving die openstaat voor innovatie.

3.4. Het EESC wees er destijds op dat deze doelstellingen „een stap in de goede richting [zijn], daar zij zowel de nationale regeringen als de Europese burgers willen doordringen van het

belang van het innovatiebeleid”<sup>(3)</sup>, en achtte de volgende vier actielijnen van cruciaal belang om innovaties in Europa te kunnen stimuleren:

- voorlichting over innovatie;
- bewustmaking op ruime schaal van het belang ervan;
- totstandbrenging van een goed functionerend administratief en wettelijk kader;
- coördinatie van de acties op nationaal en intersectoraal niveau.

3.5. Een en ander geldt ook vandaag de dag nog, en dan met name de opmerkingen van het EESC met betrekking tot het volgende:

- de maatregelen van de lidstaten op het gebied van innovatie moeten op elkaar afgestemd worden;
- er zijn fiscale maatregelen nodig om particuliere investeringen in onderzoek en innovatie aan te moedigen en het werk van onderzoekers in de particuliere sector te stimuleren;
- de communicatie tussen het MKB en universiteiten en onderzoekscentra moet worden verbeterd;
- de oprichting en groei van innoverende ondernemingen moet worden aangemoedigd (starters moeten een betere toegang krijgen tot openbare aanbestedingen, communautaire programma's);
- er moet optimaal gebruik worden gemaakt van het menselijk kapitaal van onderzoeks- en expertisecentra en er moeten onderzoekers en wetenschappers van buiten de EU worden aangetrokken;
- de belangrijkste interfaces in het innovatiesysteem moeten verbeterd worden;
- de overdracht van technologische kennis moet worden vergemakkelijkt;
- in de basisstructuren van het onderwijs, vooral in het basis- en middelbaar onderwijs, moet een proces van voorlichting en voortgezette opleiding op gang wordt gebracht; alleen dan zal het brede publiek zich echt bewust worden van het belang van innovatie<sup>(5)</sup>.

3.6. Daarnaast zouden de lidstaten een gedeelte van hun middelen moeten besteden aan vooral op bepaalde beroepsgroepen (Knowledge Workers) gerichte maatregelen voor levenslang leren. Op die manier is het mogelijk om concrete onderzoeksactiviteiten van de grond te krijgen en de innovatie-inspanningen van bedrijven verder op te voeren.

(1) COM(95) 688 def. — delen I en II; EESC-advies 700/1996, PB C 212 van 22.7.1996.

(2) COM(96) 589 def.

(3) EESC-advies, PB C 260 van 17.9.2001.

(4) „Innovatie in een kenniseconomie” (COM(2000) 567 def.).

(5) EESC-advies, PB C 260 van 17.9.2001, paragrafen 3.2 t/m 3.6.

3.7. De Europese Raad van Barcelona was van mening dat de investeringen in onderzoek en technologische ontwikkeling (O&O) in de EU moeten worden opgevoerd tot ongeveer 3 % van het BBP. Tevens riep de Europese Raad op tot een verhoging van de bedrijfsinvesteringen tot tweederde van de totale O&O-investeringen. Het EESC was het hiermee eens en wees erop dat „de doelstellingen in verband met concurrentievermogen, economische groei, werkgelegenheid, een hoog niveau van milieubescherming en volksgezondheid, alsook evenwichtige duurzame ontwikkeling uitsluitend kunnen worden gerealiseerd met meer kennis, O&O en innovatie (1)“.

3.8. Terecht wijst de Commissie erop dat Europa op het gebied van innovatie weliswaar enige vooruitgang heeft geboekt, maar nog steeds een grote achterstand heeft op de Verenigde Staten en Japan. Hieraan zou het grotendeels te wijten kunnen zijn dat Europa qua groei en productie relatief slecht presteert.

3.9. Het onderwerp onderzoek en ontwikkeling (O&O) is al eerder behandeld in diverse mededelingen van de Commissie en in de adviezen van het EESC hierover (2). Nu echter legt de Commissie de nadruk op aspecten van innovatie die niets met O&O te maken hebben, maar die wel een doorslaggevende impuls kunnen geven aan het Europese innovatiebeleid.

3.10. Het EESC is ingenomen met de Mededeling van de Commissie, die bedoeld is om een discussie op gang te brengen en zo het Europese innovatiebeleid te vernieuwen. Van cruciaal belang hierbij is dat men een beter inzicht krijgt in de manier waarop innoveringen hun beslag krijgen en dat de lidstaten van een hernieuwde politieke wil blijik geven. Alleen dan kan Europa zijn problemen oplossen en de doelstellingen van Lissabon verwezenlijken.

3.11. Het EESC hecht groot belang aan de prioriteiten die de Europese Raad op 20 en 21 maart 2003 heeft vastgesteld, vooral die met betrekking tot de groei van de werkgelegenheid en de sociale samenhang, innovatie, ondernemingsgeest, milieubescherming en de kwaliteit van het bestaan. Tot nu toe hebben de lidstaten deze prioriteiten echter voornamelijk lippendienst bewezen.

3.12. Het EESC is ingenomen met de algemene strekking van de conclusies van de 14e interparlementaire Eureka-

conferentie (gehouden op 23 en 24 juni) over de totstandbrenging van een innovatiebeleid voor Europa.

3.13. Gezien de haperende economische groei en de stagnerende werkgelegenheid, problemen die nog eens worden verergerd door de onzekere politieke situatie in de wereld en vooral in Europa, komt de mededeling van de Commissie als geroepen. De lidstaten en het bedrijfsleven moeten nu gaan investeren in veranderingen die noodzakelijk zijn om de innovatieactiviteiten op te voeren en zo de productiviteit en het concurrentievermogen van de Europese economie weer op peil te brengen.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het EESC deelt de systematische kijk van de Commissie op innovatie en haar mening dat capaciteiten en prestaties in niet-technologische vormen van innovatie wellicht evenzeer debet zijn aan de trage verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen als de lage O&O-uitgaven. Toch moet vast worden gehouden aan de doelstelling om 3 % van het BBP aan onderzoek en ontwikkeling te besteden, een streven waaraan ook de lidstaten zich hebben verbonden en dat zij serieus dienen te nemen, want anders is het onmogelijk om de achterstand op het gebied van innovatie in te lopen.

4.1.1. Wil de EU de woorden van de Raad van Lissabon in daden omzetten en werkelijk de meest geavanceerde kennismaatschappij ter wereld worden, dan is het verwerven van nieuwe kennis een absolute voorwaarde. Nieuwe elementaire kennis vloeit voort uit fundamenteel onderzoek. Innovatie, met de bijbehorende praktische kennis, is echter het resultaat van de wisselwerking tussen onder meer fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, ontwikkeling, techniek, beheer en marketing of van een of meer van deze zaken afzonderlijk. Innovatie kan allerlei vormen aannemen en onder allerlei omstandigheden gedijen.

4.1.2. Verder zijn er efficiëntere maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat er tussen bedrijven (ook kleine en middelgrote), universiteiten en andere onderzoekscentra meer uitwisselingen plaatsvinden van wetenschappers en ingenieurs, juist omdat zij over zoveel kennis beschikken van innovatieve technieken. De intellectuele-eigendomsrechten moeten evenwichtig verdeeld worden.

(1) EESC-advies, PB C 95 van 23.4.2003.

(2) PB C 260 van 17.9.2001; PB C 94 van 18.4.2002; PB C 241 van 7.10.2002 en PB C 95 van 23.4.2003.

4.1.3. De rol die kleine en middelgrote bedrijven kunnen spelen als ontwikkelaars van ideeën voor nieuwe producten is van groot belang. Hun markt- of overlevingskansen hangen echter niet alleen af van de uitwisseling van kennis en nieuwe ideeën, maar ook en zelfs in veel sterkere mate van factoren als het macro-economische klimaat, voldoende aanvangskapitaal en faciliteiten bij het opstarten van het bedrijf, financieringsmodaliteiten en bedrijfseconomische ervaring. Een groter concurrentievermogen, een betere marktpositie en meer financiële armslag van startende bedrijven is dus even belangrijk voor innovatie, in ieder geval in de eerste vijf jaar.

4.2. Volgens de Commissie zijn bedrijven de drijvende kracht achter innovaties, omdat zij in staat zijn marktkansen te onderkennen en daar met behulp van hun kennis en capaciteiten op innovatieve wijze op in te spelen. Hoewel de wisselwerking van bedrijven met hun directe omgeving zeker van groot belang is voor hun innovatievermogen, en het meer algemene economische klimaat van invloed is op hun wil om te innoveren, zijn innovaties uiteindelijk alleen maar mogelijk als werknemers de mogelijkheid tot levenslang leren wordt geboden.

4.3. Activiteiten van bedrijven moeten meer erkenning krijgen en de Commissie, de lidstaten en de maatschappij in het algemeen moeten proberen een klimaat te scheppen waarin bedrijven meer aandacht aan innovaties en kwaliteit kunnen besteden en ook meer risico's durven aan te gaan.

4.3.1. De Commissie zou bijvoorbeeld, al was het alleen maar als proefproject, sectorspecifieke rondetafels kunnen organiseren om bedrijven te helpen bij het uitwisselen van goede innovatiepraktijken.

4.3.2. De lidstaten doen er op hun beurt goed aan om bedrijven via speciale steunregelingen bij hun innoverende activiteiten te helpen. Het aantal gestrande pogingen om ideeën om te zetten in financieel gezonde projecten ligt namelijk erg hoog.

4.3.3. Verder zouden financiële instellingen hun vermogen om nieuwe ideeën op waarde te schatten moeten vergroten, zodat bedrijven gemakkelijker geld van hen krijgen om zoveel mogelijk voordeel te kunnen halen uit hun al beschikbare en nieuwe kennis.

4.4. Europa's zwakke positie komt vooral doordat de bedrijfsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling er een relatief gering percentage van het BBP uitmaken en het aantal hightech-octrooiaanvragen<sup>(1)</sup> alsmede het aandeel van de toegevoegde waarde in de hightech-industrie er eveneens relatief laag zijn. Nogmaals: hier moet dringend verandering in komen.

4.5. Bovendien bestaan er grote verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot het aantal mensen dat de mogelijkheden van het levenslang leren benut en het aantal hightech-octrooiaanvragen. Het is ronduit verontrustend dat de verschillen tussen de lidstaten alleen maar groter worden als het aankomt op het aandeel van de bedrijfsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling in het BBP en op de hoeveelheid hightech-octrooiaanvragen. Deze kwesties vragen bijzondere aandacht.

4.6. De lidstaten dienen de innovatieproblemen — risicomijdend gedrag van bedrijven, te weinig investeringen in onderzoek en ontwikkeling en gebrekkige samenwerking tussen onderzoekscentra en bedrijven — adequaat aan te pakken. Hetzelfde geldt voor de problemen waar de kandidaat-lidstaten mee kampen bij het doorvoeren van noodzakelijke veranderingen op economisch, institutioneel, sociaal en onderwijsgebied.

4.7. Volgens de Commissie moet het personeelsbeleid mogelijkheden bieden die aangepast zijn aan de laatste fase van het arbeidsleven en bijvoorbeeld flexibele arbeidstijdregelingen en opleidingen omvatten. Ook het EESC is van mening dat alle werknemers hun vaardigheden moeten kunnen ontwikkelen en dat oudere werknemers economisch actief moeten kunnen blijven; dit is belangrijk voor een evenwichtige leeftijdsverdeling binnen bedrijven en helpt bovendien bij het oplossen van de problemen op het gebied van de sociale zekerheid. Werknemers die onder lichamelijk zware of gevaarlijke omstandigheden moeten werken zouden in dit verband echter een andere behandeling dienen te krijgen.

4.7.1. Vooral mag niet vergeten worden dat hoogopgeleide oudere werknemers (oudere Knowledge Workers) met hun vernuft en intelligentie nog altijd van belang kunnen zijn voor de welvaart en het welzijn van een gemeenschap, aangezien zij grote bijdragen kunnen leveren aan de plaatselijke productie en economie en zo de sociaal-economische kosten kunnen drukken.

(1) „Europees innovatiescorebord 2002” (SEC(2002) 1349).

#### 4.7.2. Het volgende is daarom nodig:

- speciale instrumenten ter bescherming van de rechten van deze werknemers; bij reorganisaties en herstructureringen van bedrijven moeten zij meer aandacht krijgen en dienen hun via de juiste (technische) ondersteuning nieuwe kansen te worden geboden;
- stimulerende maatregelen voor bedrijven die bereid zijn werknemers in dienst te nemen die op zoek zijn naar een nieuwe baan;
- door middel van projecten om investeringen te stimuleren, de handel te ontwikkelen en samenwerkingsverbanden met de lidstaten aan te gaan, moeten deze werknemers mobieler worden en beter ingezet worden; dat zal hun integratie vergemakkelijken en het gebruik van hun vaardigheden en kennis zeer ten goede komen;
- in het kader van het op beheersing van de migratiestromen gerichte beleid moet hun kennis worden gebruikt voor de selectie en opleiding van immigranten in bedrijven die bereid zijn deze arbeidskrachten in dienst te nemen;
- het gebruik van deskundigen voor de professionele ondersteuning van kleine en middelgrote bedrijven die zich willen wagen op de markten van de nieuwe lidstaten;
- een uitwisseling van deze deskundigen, zodat zij in loco kunnen helpen bij de modernisering van de productie-, organisatie- en bestuurlijke structuren in de nieuwe lidstaten;
- een beleid voor hoogopgeleide vrouwelijke werknemers die na het verlies van hun baan grote moeite hebben om mobiel te blijven en tegelijkertijd voor hun gezin te zorgen.

4.8. De arbeidsvreugde van werknemers, met name de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en -verhoudingen, hebben grote invloed op bedrijfsinnovaties. Voor een beter innovatieklimaat in de EU is het van groot belang dat ondernemingen een groter verantwoordelijkheidsgevoel op milieugebied en op sociaal vlak aan de dag leggen.

4.9. Het EESC onderkent het belang van de kenmerkende eigenschappen van de EU zoals die worden opgesomd in de mededeling en die van invloed zijn op het innovatiebeleid: de grote publieke sector en diens samenwerking met de meest innoverende ondernemingen; de revitalisering van stedelijke gebieden tot centra van innovaties die hoogopgeleide mensen aantrekken; de Europese diversiteit, waar rekening mee moet worden gehouden bij het ontwikkelen van een op meer economische groei, meer werkgelegenheid en een hogere levensstandaard van de Europese bevolking gericht innovatiebeleid.

4.10. De Commissie is terecht van mening dat de maatregelen om innovaties te stimuleren kracht moet worden bijgezet en dat de lidstaten en de EU-instellingen hierbij moeten samenwerken. Deze maatregelen dienen echter wel concreet te worden ingebed in bedrijfsondersteunend beleid, in regelingen ter stimulering van de participatie en inzet van de werknemers óf in de begrotingsrichtsnoeren, met het oog op de toewijzing van de nodige middelen voor dit doeleinde.

4.11. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de beroepsbevolking een ruimere basis- en technische opleiding krijgt en — in het kader van de beleidscoördinatie in Europees verband — dat de mobiliteit van werknemers tussen universiteiten/onderzoekscentra en het bedrijfsleven, tussen verschillende landen én tussen verschillende bedrijven toeneemt. Dit kan van doorslaggevend belang zijn om meer vaart te zetten achter de verspreiding van kennis en goede innovatiepraktijken, zodat de sectoren en ondernemingen in kwestie volop profijt kunnen trekken van de beschikbare kennis bij het ontwikkelen, produceren en op de markt brengen van producten en diensten. Wat de informatietechnologie betreft: de huidige netwerken moeten beter gebruikt worden, vooral door bedrijven en universiteiten/onderzoekscentra, zodat zij door van elkaar te leren de gewenste niveaus gemakkelijker kunnen halen.

4.12. De Commissie wil graag dat er wordt nagedacht over nieuwe manieren waarop Europa op het gebied van innovatie betere prestaties kan leveren. Veel van haar suggesties kunnen op instemming van het EESC rekenen, zoals die met betrekking tot de politieke samenwerkingsverbanden, de systematische evaluatie van de invloed hiervan op innovaties (concurrentie, interne markt, werkgelegenheid, fiscale kwesties, milieu en regionale ontwikkeling), op de bevordering van innovaties in de publieke sector (efficiënte, transparante en concurrerende openbare aanbestedingen, nieuwe soorten dienstverlening) en op de versterking van de regionale dimensie van het innovatiebeleid (werken aan het concurrentievermogen op basis van de sociale en economische kenmerken van regio's en van goede praktijken).

4.13. Een beter Europees innovatieklimaat moet vooral worden bereikt via de volgende maatregelen:

- Belastingen: fiscale prikkels voor innoverende activiteiten, vooral van kleine en middelgrote bedrijven die opereren op groeimarkten en/of op (hoog-)technologische markten;

- Overheidssector: een investeringsbeleid waarbij de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten wordt gestimuleerd, vooral als deze het welzijn van de Europese bevolking in hoge mate ten goede komen (gezondheidszorg, onderwijs en opleiding, milieu, vervoer en communicatie);
  - Werkgelegenheid: een samenhangend beleid voor het behoud en de verdere ontwikkeling van werkgelegenheid van hoge kwaliteit, voor de versterking van de sociale samenhang en voor het zoveel mogelijk verwezenlijken van volledige werkgelegenheid;
  - Sociale verantwoordelijkheid en personeelsbeleid van bedrijven: Een innovatieve organisatie moet er ook en vooral voor zorgen dat zij eerlijk en evenwichtig kan omgaan met de verschillende belanghebbenden („stakeholders”) — waarbij zij zich sterk moet maken voor de bescherming van het milieu — om alle verschillende belangen, en met name die van werknemers en van de gemeenschap in het algemeen te dienen. Bedrijven moeten momenteel in de eerste plaats op onder meer menselijk, sociaal, financieel en milieugebied aan goede relaties werken, op vrijwillige basis of via onderhandelingen.
- De regelingen voor innovatiesteun van de EU anders opzetten: aangezien een gedeelte van de aan de lidstaten toegekende EU-fondsen voor innovatie niet wordt gebruikt omdat in de nationale component van de financiering de publieke bijdrage ontbreekt, zou het mogelijk moeten zijn dat het bedrijfsleven deze bijdrage volledig voor zijn rekening neemt, zodat alle innovatiegelden die de EU aan de lidstaten ter beschikking stelt gebruikt kunnen worden.
- 4.14. De maatregelen die de Commissie voorstelt zullen er zeker voor zorgen dat de EU haar achterstand in productiviteit ten opzichte van andere economieën kan beginnen in te lopen en kunnen haar helpen bij het zoeken naar manieren om het Europese sociale model te versterken.
- 4.15. Tot slot uit het EESC zijn bezorgdheid over de trage besluitvorming in de EU, waarvan de interne markt en het Gemeenschapsoctrooi sprekende voorbeelden zijn. Bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid — vooral van maatregelen op het gebied van innovatie, waarbij bedrijven als drijvende kracht fungeren — dienen de twee belangrijkste partijen, ondernemers en werknemers, nauwer te worden betrokken. Alleen met deze nieuwe houding van de Commissie en de lidstaten kan Europa zijn innovatieproblemen achter zich laten.

Brussel, 25 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

## BIJLAGE

**bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

Het volgende wijzigingsvoorstel werd verworpen (ten minste één vierde van de stemmen vóór).

**Een nieuwe paragraaf 4.1.4 invoegen:**

„Zolang de doelstelling „3 % van het BBP besteden aan O&O” nog niet is bereikt, zouden overheidsinvesteringen op dit gebied daarom met het oog op het stabiliteitspact niet als overheidsuitgaven moeten gelden.”

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 35, tegen: 39, onthoudingen: 3.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1655/2000 betreffende het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE)”**

(COM(2003) 402 def. — 2003/0148 (COD))

(2004/C 10/17)

De Raad heeft op 16 juli 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het bureau van het Comité heeft de gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu” verzocht hierover een advies op te stellen.

Tijdens zijn op 24 en 25 september 2003 gehouden 402e zitting (vergadering van 25 september 2003) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité in verband met het urgente karakter van deze werkzaamheden de heer Chiriaco aangewezen als algemeen rapporteur, en het volgende advies uitgebracht, dat met 56 stemmen vóór en één stemmen tegen, bij één onthouding, werd goedgekeurd.

**1. Samenvatting van het Commissiedocument**

Bij de vaststelling van Verordening (EG) nr. 1655/2000 betreffende het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE) <sup>(1)</sup> heeft de Commissie voorgesteld een beheerscomité op te richten voor de tenuitvoerlegging van deze verordening. De Commissie was nl. van mening dat de keuze van die projecten aanzienlijke gevolgen heeft voor de begroting.

1.1. De door de Commissie voorgestelde comitéprocedure is door de Raad evenwel unaniem verworpen. Voor de vaststelling van maatregelen voor de tenuitvoerlegging van

Verordening (EG) nr. 1655/2000 heeft de Raad in artikel 11, lid 2, gekozen voor de regelgevingsprocedure overeenkomstig artikel 5 van Besluit 1999/468/EG.

1.2. Daarom heeft de Commissie bij het Hof een procedure tot nietigverklaring van de betrokken bepaling ingeleid.

1.3. In zijn arrest van 21 januari 2003 <sup>(2)</sup> heeft het Hof van Justitie artikel 11, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1655/2000 nietig verklaard. Het is van oordeel dat voor beheersmaatre-

(1) PB L 192 van 28.7.2000, blz. 1.

(2) Arrest van het Hof van 21 januari 2003, Commissie tegen Europees Parlement en Raad, zaak C-378/00, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.



gelen die betrekking hebben op de uitvoering van een programma met aanzienlijke gevolgen voor de begroting in de zin van artikel 2, sub a), van Besluit 1999/468/EG, in beginsel de in artikel 4 van Besluit 1999/468/EG omschreven beheersprocedure geldt of, in voorkomend geval, overeenkomstig artikel 2, sub c), van voornoemd besluit, de raadplegingsprocedure van artikel 3 ervan.

1.4. In aansluiting op het arrest van het Hof van Justitie komt de Commissie daarom thans met een voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1655/2000 wat de te hanteren comitéprocedure betreft. Hierbij wordt het regelgevingscomité door een beheerscomité voor de vaststelling van maatregelen met het oog op de tenuitvoerlegging van de verordening vervangen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité neemt kennis van het arrest van het Hof en kan zich vinden in het voorstel van de Commissie om

met het oog op de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 1655/2000 het regelgevingscomité door een beheerscomité te vervangen.

## 3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat de werkzaamheden van het beheerscomité zo transparant en efficiënt mogelijk verlopen, te bevorderen dat de besluiten van dit orgaan onder de aandacht worden gebracht, en waar nodig over te gaan tot breed overleg, ook met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

## 4. Conclusie

4.1. Het Comité stemt in met het voorstel van de Commissie om Verordening (EG) nr. 1655/2000 wat de te volgen comitéprocedure betreft te wijzigen.

Brussel, 25 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2596/97 tot verlenging van de in artikel 149, lid 1, van de Akte van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden bedoelde periode”**

(COM(2003) 372 def. — 2003/0144 (CNS))

(2004/C 10/18)

Op 16 juli 2003 heeft de Raad besloten om, o.g.v. artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het bureau van het Comité heeft de gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsonwikkeling, milieu” verzocht hierover een advies op te stellen.

In verband met het urgente karakter van dit advies heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn 402e zitting van 24 en 25 september 2003 (vergadering van 24 september) de heer Nilsson aangewezen als algemeen rapporteur. Daarbij is het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 89 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding.

## 1. Inleiding

1.1. De Akte van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden bevat een uitzonderingsregeling, op grond waarvan deze landen gedurende een bepaalde periode mogen afwijken van de bepalingen in de Verordening van de Raad inzake de harmonisering van de vetgehalten van melk ((EG) nr. 2597/97)<sup>(1)</sup>. Nadat deze periode nog een keer verlengd is ((EG) nr. 2703/1999)<sup>(2)</sup>, zal de termijn nu verstrijken op 31 december 2003.

1.2. Finland en Zweden is indertijd verzocht aan te geven welke maatregelen zij hebben getroffen om zich aan te passen aan de communautaire regeling. De Commissie analyseert deze maatregelen in haar verslag over „bepaalde aspecten van de markten voor verduurzaamde melk en consumptiemelk”, dat zojuist is gepubliceerd in samenhang met het voorstel ter wijziging van de verordening.

## 2. Het voorstel van de Commissie

2.1. De Commissie stelt vast dat de vereisten inzake het vetgehalte van consumptiemelk nog steeds problemen opleveren voor Finland en Zweden. Daarom wordt voorgesteld om de uitzonderingsregeling voor Oostenrijk, Finland en Zweden, die het deze landen mogelijk maakt af te wijken van de

geharmoniseerde regels inzake het vetgehalte in melk, nogmaals te verlengen, en wel t/m 30 april 2009.

2.2. De Commissie deelt ook mee dat zes nieuwe lidstaten (Cyprus, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta en Polen) dezelfde afwijkingen zijn toegestaan tot en met 30 april 2009.

2.3. Verder stelt de Commissie voor 2007 een verslag over de markt voor consumptiemelk in het vooruitzicht, dat eventueel vergezeld zal gaan van een voorstel inzake harmonisering van de regels.

## 3. Standpunten van het EESC

3.1. Het EESC staat achter het voorstel om de uitzonderingsregeling te verlengen.

3.2. Zowel Finland als Zweden hebben in enkele gevallen een lager vetgehalte in de consumptiemelk die wordt afgezet. Nog altijd zijn er veel consumenten die het vetgehalte van deze producten niet verhoogd willen zien.

3.3. In het licht van de verlenging van de uitzonderingsregeling en het feit dat ook zes van de nieuwe lidstaten in een vergelijkbare situatie verkeren, is het zaak dat de Commissie in haar verslag van 2007 zorgvuldig nagaat welke voor- en nadelen er kleven aan de harmonisering van het vetgehalte van in de handel gebrachte melk. De belangen en wensen van de consument dienen voorop te staan alsmede de vraag of deze het best door een harmonisering van toegestane vetgehalten dan wel door een geharmoniseerde vermelding van vetgehalten op de verpakking worden gewaarborgd.

<sup>(1)</sup> PB L 351 van 23.12.1997, blz. 12.

<sup>(2)</sup> PB L 327 van 21.12.1999, blz. 11.

Brussel, 24 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Economische en sociale samenhang: concurrentievermogen van de regio's, *governance* en samenwerking”**

(2004/C 10/19)

In het kader van het werkprogramma van het Italiaanse Raadsvoorzitterschap heeft de Italiaanse permanente vertegenwoordiger bij de Europese Unie het Europees Economisch en Sociaal Comité op 8 april 2003 per brief verzocht een advies op te stellen over „Economische en sociale samenhang: concurrentievermogen van de regio's, *governance* en samenwerking”.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 24 en 25 september 2003 gehouden 402e zitting (vergadering van 25 september) besloten de heer Malosse aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft het dit advies met 76 stemmen vóór en 1 stem tegen (geen onthoudingen) goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. In het ontwerp van constitutioneel verdrag dat op 18 juli 2003 aan het Italiaanse voorzitterschap is voorgelegd, wordt niet alleen bevestigd dat het cohesiebeleid één van de fundamentele pijlers van de Europese Unie vormt, maar wordt dit beleid ook nog eens versterkt. Het Europees Economisch en Sociaal Comité lag begin jaren 80 mee aan de basis van dit beleid en is sindsdien tot de belangrijkste voorvechters ervan blijven behoren.

1.2. Als pionier van administratieve vereenvoudiging<sup>(1)</sup> maakt het EESC zich zorgen over bepaalde tekenen die op slecht bestuur wijzen: vertraging bij de uitvoering van programma's, onbevredigende partnerschappen met de sociaal-economische actoren, tegenstrijdigheden tussen de verschillende EU-beleidslijnen. Wil de Unie in een steeds verder globaliserende economie de toekomst van het cohesiebeleid garanderen, dan zal zij haar bestuur moeten verbeteren, te meer daar op 1 mei 2004 een aantal landen tot de Unie zullen toetreden die het meest van het cohesiebeleid zullen profiteren zonder over de ervaring (en vaak de capaciteit) te beschikken om dat beleid ten uitvoer te leggen.

1.3. Het EESC ijvert onafgebroken voor de tenuitvoerlegging van het proces van Lissabon, dat tot doel heeft tegen 2010 van de Europese Unie de meest concurrerende kenniseconomie te maken. Deze doelstelling, die de Europese samenleving een nieuw elan zou kunnen geven, staat nu op de helling wegens de onstabiele economische situatie en het gebrek aan politieke wil op nationaal en communautair niveau om de krachtlijnen van dit proces om te zetten. Bovendien moet werk worden gemaakt van een echte dialoog met het bedrijfsleven, de sociale partners en alle andere maatschappelijke actoren die de burger kunnen winnen voor de hervormingen, projecten en doelstellingen van het proces van Lissabon.

<sup>(1)</sup> Het EESC heeft als eerste EU-orgaan voor zichzelf een gedragscode inzake vereenvoudiging opgesteld.

1.4. Tegen deze achtergrond heeft het EESC op verzoek van het Italiaanse voorzitterschap en uitgaande van recente werkzaamheden van zijn gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”<sup>(2)</sup> een aantal aanbevelingen op papier gezet om onderwerpen als concurrentievermogen, *governance* en samenwerking een grotere plaats te geven in het cohesiebeleid.

## 2. Concurrentievermogen van de regio's

2.1. De herziening van het cohesiebeleid moet erop gericht zijn het gehele communautaire grondgebied de instrumenten ter hand te stellen om zich op de eisen van de kenniseconomie in te stellen en de regio's zo de kans te bieden de doelstellingen van Lissabon in aanmerking te nemen. De Europese Unie moet in staat zijn de weg naar een sterke groei terug te vinden. Ondanks het feit dat de Unie de belangrijkste industrie- en handelsmacht ter wereld is, heeft zij de afgelopen 20 jaar de indruk gegeven aan de zijlijn te staan, als wachtte ze op een impuls van buitenaf om haar economie weer aan te zwengelen. Die situatie is niet normaal te noemen. Met de euro, die op 1 januari 2002 in de meeste EU-landen is ingevoerd, moet de EU in staat zijn haar positie als hoofdrolspeler op het wereldtoneel op te eisen en de nodige instrumenten te vinden om de groei van haar economie te verzekeren.

2.2. Het lijkt geen twijfel dat het gebrek aan cohesie de Europese Unie verzwakt. Zoals is gebleken in Italië (het zuiden), Frankrijk (de perifere en plattelandsgebieden) en Duitsland (de nieuwe deelstaten), kan het gebrek aan cohesie uitermate remmend werken op de economische en sociale ontwikkeling van een land. Hetzelfde gaat op voor de Europese

<sup>(2)</sup> Zie met name de volgende adviezen:

- „Tweede verslag over de economische en sociale samenhang” — PB C 193 van 10.7.2001, blz. 70.
- „De strategie ter versterking van de economische en sociale samenhang van de Europese Unie” — PB C 241 van 7.10.2002, blz. 151.
- „De toekomst van het cohesiebeleid in het licht van de komende uitbreiding en de overschakeling op de kenniseconomie” — PB C 241 van 7.10.2002, blz. 66.
- „Tweede voortgangsverslag over de economische en sociale cohesie”.

Unie. Bovendien treden binnenkort landen tot de Europese Unie toe die weliswaar kunnen bogen op de beste ontwikkelingsvooruitzichten en de hoogste Europese groeipercentages van de afgelopen vijf jaar, maar die ook een diepe bres slaan in de regionale ontwikkelingsverhoudingen in de EU. Het staat dan ook buiten kijf dat het cohesiebeleid van de Unie behouden moet blijven en zelfs moet worden versterkt. Waar het cohesiebeleid in zijn twintigjarig bestaan in de cohesielanden op nationaal niveau ongetwijfeld vruchten heeft afgeworpen en deze landen erin geslaagd zijn economisch bij te benen, daar is het plaatje op subnationaal en regionaal niveau minder rooskleurig: de verschillen zijn daar niet verminderd, en in sommige gevallen zelfs nog verscherpt. Om de uitbreiding tot een goed einde te brengen, moet de Europese Commissie zich buigen over innovatieve instrumenten, zoals synergieën tussen de structuurfondsmaatregelen, investeringskredieten van de Europese Investeringsbank en het gebruik van beschikbaar privé-kapitaal. Via dergelijke synergieën kunnen, met name in de nieuwe lidstaten, productie-investeringen worden aangezwengeld.

2.3. De afgelopen jaren is gebleken dat met name landen en regio's die hun troeven (o.a. menselijk kapitaal, natuurlijke rijkdommen, ligging) goed inschatten en inzetten, een nieuw elan vinden. Er bestaat niet zoiets als een wondermiddel, al is een maatschappelijke consensus over op duurzame ontwikkelingen gerichte ambitieuze doelstellingen en uitgekende investeringen (in onderwijs/opleiding en onderzoek enerzijds en kwaliteitsinfrastructuur anderzijds) een onmisbaar ingrediënt in het recept. De bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting en een beter gebruik van het potentieel van de minst ontwikkelde regio's zijn typische bouwstenen van het Europees maatschappijmodel dat de meeste burgers in de huidige en toekomstige lidstaten als voorbeeld voor ogen staat. Kiest men voor een organisatiemodel met minder nadruk op deze krachtlijnen, dan ontstaat het gevaar dat de samenhang afbrokkelt en de druk om structureel in te grijpen, verhoogt. Het is dan ook van wezenlijk belang dat dit maatschappijmodel met fundamentele politieke waarden als participatie van de burger in het democratisch proces, ontwikkeling van vaardigheden, toegang tot diensten van algemeen belang, gelijke kansen en essentiële sociale bescherming, wordt versterkt.

2.4. De Europese steun moet, afhankelijk van de resultaten, geleidelijk worden afgebouwd, dient evenredig te zijn en moet geïkht worden aan op Europees niveau vastgelegde prioriteiten waarover op lokaal niveau een consensus met het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector is bereikt. In hetzelfde kader moeten de uit opgedane ervaring gedestilleerde „beste praktijken” in het toekomstige cohesiebeleid worden verwerkt. Dit basisbeginsel moet als parameter in de toekomstige

ge cohesiewetgeving worden verankerd. Bovendien zijn de technieken ter beoordeling van de doeltreffendheid van de structuurfondsmaatregelen aan verbetering toe.

2.5. Rechtstreekse subsidies aan ondernemingen werken nefaste scheefgetrokken concurrentieverhoudingen tussen de regio's in de hand. Een meer algemene niet-marktversturende steun kan evenwel een noodzaak zijn om de ondernemingszin aan te wakkeren; deze steun kan de vorm aannemen van subsidies voor het opstarten van nieuwe activiteiten, voor het toepassen van de ontwikkelingsstrategie en voor onderzoek en opleiding in kleine ondernemingen.

2.6. Het EESC pleit ervoor het beleid ter ondersteuning van het concurrentievermogen van de regio's in de minst ontwikkelde landen/gebieden (doelstelling 1 van het cohesiebeleid) goed te doteren en toe te spitsen op onderwijs/opleiding, infrastructuur en duurzame ontwikkeling, bevordering van de ondernemingszin en het MKB en de lokale organisatiecapaciteit van het maatschappelijk middenveld. De fundamentele beginselen die sinds 1988 het cohesiebeleid schragen (concentratie, programmering, additionaliteit en partnerschap) moeten hierbij in acht worden genomen.

2.7. De EU moet de maatregelen ten gunste van regio's die wegens de uitbreiding om statistische redenen niet meer onder doelstelling 1 vallen, voortzetten en toespitsen op de ontwikkeling van vaardigheden, de bevordering van de ondernemingszin en het creëren van werkgelegenheid. Een aantal van hen zal volgens het EESC na 2006 namelijk nog steeds behoefte hebben aan steun. Het gaat niet aan dat deze regio's uit de boot zouden vallen enkel en alleen omdat het communautaire gemiddelde BBP per inwoner ten gevolge van de uitbreiding automatisch zal dalen. Het EESC hamert erop dat deze historische uitbreidingsronde gepaard moet gaan met cohesiemaatregelen in het kader van een regionaal beleid voor het gehele Europese grondgebied.

2.7.1. De huidige indeling in doelstelling 1, 2 en 3, met verschillen qua steunniveau en type maatregelen, moet worden vervangen door een meer flexibel systeem. Er moeten drie verschillende steunniveaus blijven bestaan, waarvan het hoogste is bestemd voor resterende en nieuwe doelstelling-1-gebieden. Resterende doelstelling-2-gebieden en vroegere doelstelling-1-gebieden moeten minder steun per inwoner krijgen en resterende gebieden in de uitgebreide EU nog minder; dit geld dient vooral te worden besteed aan de ontwikkeling van vaardigheden en de uitwisseling van ervaringen tussen de regio's.

2.8. Het EESC onderschrijft dat de EU en de lidstaten solidair moeten blijven met gebieden met ernstige structurele handicaps (zoals ultraperifere, ingesloten, zeer dun bevolkte, eiland- en berggebieden) die, om ontvolking te vermijden, behoefte hebben aan specifieke steun voor de verlening van diensten van algemeen belang — op het gebied van communicatie (incl. breedbandcommunicatie) en vervoer. De hervorming van de cohesiemaatregelen naar aanleiding van de uitbreiding mag niet betekenen dat de steun voor deze zeer kwetsbare gemeenschappen afneemt. Het is tevens zaak op dat vlak verder te werken aan de ontwikkeling van het menselijk kapitaal en voor deze prioritaire beleidsmaatregel extra communautaire middelen uit te trekken. De toegevoegde waarde van de communautaire solidariteit bestaat erin reeds opgedane positieve ervaringen op deze landen toe te passen en hen in de grote communautaire beleidsterreinen te integreren.

### 3. Governance

3.1. Het cohesiebeleid roept om beter bestuur en kan alleen een meerwaarde opleveren, indien aan die oproep gehoor wordt gegeven. Een efficiënt cohesiebeleid moet voor alle begunstigen-actoren begrijpelijk zijn en door hen worden gesteund, en moet met name alle factoren in aanmerking nemen die bevorderlijk kunnen zijn voor de ontwikkeling op economisch, sociaal, cultureel, menselijk en milieugebied: terreinen die, naar steeds duidelijker blijkt, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

3.2. Het EESC roept nogmaals op tot een echte vereenvoudiging van de procedures voor de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid. Alleen met een radicale hervorming zal dit fundamentele EU-beleid zijn geloofwaardigheid kunnen behouden. Los van deze maatregel van veeleer operationele aard moet een instrumentarium worden uitgewerkt waarmee vooraf analyses kunnen worden verricht, tendensen bestudeerd en parameters ontwikkeld om de reële convergentie en de concurrentievermogenbepalende factoren vast te stellen.

3.3. Het EESC heeft zich herhaaldelijk uitgesproken voor behoud en uitbouw van de fundamentele beginselen van de structuurfondsen tijdens de periode die in 2007 van start gaat. Niet alleen moet zoals reeds gezegd de toekomst van het concentratiebeginsel worden besproken, maar ook dient erop te worden toegezien dat bij het opstellen en beheren van de structuurfondsprogramma's het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen. Dit impliceert dat de lokale overheden en de sociaal-economische partners ten volle bij de beleidsvorming worden betrokken. Initiatieven die alleen

tot doel hebben de rol van de nationale overheden te versterken en het feitelijke beheer van de structuurfondsen bij de nationale regeringen te leggen, worden door het EESC van de hand gewezen.

3.4. Voor een betere taakverdeling tussen de talrijke besluitvormingsniveaus is het van groot belang, misschien zelfs essentieel, dat de Europese Unie drastische maatregelen treft om in de besluitvorming consequent het subsidiariteitsbeginsel toe te passen. Een betere taakverdeling tussen Europese Unie, lidstaten en regio's is absoluut noodzakelijk om overlappingsen en excessieve vertragingen te vermijden. De Unie zou op basis van de doelstellingen van Lissabon de prioriteiten moeten vaststellen, terwijl de regio's de tenuitvoerlegging ervan voor hun rekening moeten nemen en de lidstaten moeten controleren of alles naar behoren verlopen is.

3.5. Goed Europees bestuur is gestoeld op een representatieve en participatieve democratie. De rol van de sociaal-economische partners in dit verband is aan herziening en versterking toe. Op basis van de prioriteiten van de Europese Unie en in partnerschap met de lokale overheden moeten de sociaal-economische organisaties rechtstreeks bij het opstellen van de prioriteiten worden betrokken. Bovendien dienen zij via de lokale of regionale stuurcomités een rol te krijgen in de opvolgings- en beoordelingsfase. Aangezien dit soort partnerschappen bepalend is gebleken voor het welslagen van de cohesiemaatregelen, pleit het EESC ervoor om het partnerschapsbeginsel stevig in het cohesiebeleid in te bedden; een echt partnerschap met alle sociaal-economische actoren in alle fasen van de programmering is van essentieel belang voor de tenuitvoerlegging van een dergelijk beleid. Elke poging om de rol van het partnerschap in cohesie-initiatieven te beperken doet afbreuk aan de draagwijdte en het belang van de maatregelen. Het EESC heeft in een specifiek aan dat onderwerp gewijd advies overigens concrete aanbevelingen gedaan om deze beginselen in de nieuwe regelgeving te verwerken<sup>(1)</sup>.

3.6. Doelstellingsgerichte contracten moeten in de plaats komen van de strikte „enige programmeringdocumenten” (EPD's). Een groot deel van de programma-enveloppe moet in de vorm van een globale subsidie worden toegekend aan lokale organisaties die dicht bij de burger staan of representatief zijn voor de sociaal-economische actoren en met dat geld kleine projecten kunnen beheren. Bovendien moet systematisch gebruik worden gemaakt van nieuwe financieringsmethoden voor het MKB.

(1) „Partnerschap voor de tenuitvoerlegging van de structuurfondsen”.

3.7. Het additionaliteitsbeginsel moet versoepeld worden: de projectmatige aanpak moet plaats ruimen voor de doelgerichte benadering. Kiest de Unie hiervoor, dan zou zij wel eens de enige overheidsinstantie kunnen zijn die steun vrijmaakt voor aan de doelstellingen van Lissabon gekoppelde prioriteiten.

3.8. Er dient te worden overgegaan tot de instelling van een enig, meerjarig structuurfonds dat gedoteerd wordt met een indicatief budget en de mogelijkheid biedt om aan de best toegeruste regio's of landen een prestatiereserve toe te kennen. Met een dergelijke reserve zou het niet alleen mogelijk worden om vernieuwende projecten op te stellen en tijdig uit te voeren, maar ook om in crisissituaties noodkredieten vrij te maken.

3.9. De discussie over het toekomstige cohesiebeleid moet volgens het EESC zo spoedig mogelijk van start gaan. Er moet voldoende tijd voor worden uitgetrokken, om te vermijden dat alleen het financiële aspect onder de loep wordt genomen en de sociaal-economische component — gezien de uitbreiding en de toenemende globalisering van essentieel belang — op de achtergrond wordt geschoven. Tot slot moet erop worden toegezien dat grondig en transparant op de materie wordt ingegaan en een centrale plaats wordt ingeruimd voor de maatschappelijke actoren.

#### 4. Samenwerking tussen regio's

4.1. Er bestaat een brede consensus over het belang van samenwerking tussen regio's en over de communautaire meerwaarde van EU-maatregelen. Deze consensus is tijdens de informele Europese Raad van Chalkidiki (16 mei 2003) bekrachtigd.

4.2. Gezien de gevolgen van de uitbreiding en de globalisering moet in het cohesiebeleid, aan de hand van gemeenschappelijke doelstellingen én respect voor de Europese diversiteit worden gestreefd naar een meer policentrische ontwikkeling van het EU-grondgebied. Grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking in de Europese Unie wordt, ondanks de tenuitvoerleggingproblemen, als een essentieel integratiebevorderend instrument beschouwd voor regio's die lange tijd langs elkaar hebben geleefd. Zo zitten de interne — vaak gemarginaliseerde — grensregio's dankzij onderlinge, op solidariteit en complementariteit gebaseerde banden intussen weer in de lift. Aangezien de Unie met ingang van 1 mei 2004 een groot aantal nieuwe interne grensregio's erbij zal krijgen, lijkt het niet meer dan logisch dat het Interreg-programma wordt verlengd, uitgebreid en toegerust met nieuwe prioriteiten, soepeler bestuursmethoden en radicaal eenvoudiger procedures.

4.3. De doeltreffendheid, zichtbaarheid en begrijpelijkheid van de vorige programma's hebben zonder enige twijfel te lijden gehad van een te grote versnippering van de maatregelen. Daarom verdient het volgens het EESC de voorkeur om de prioriteiten strakker te koppelen aan een aantal krachtlijnen ter bevordering van het concurrentievermogen van de grensregio's; men denke dan met name aan universiteitsnetwerken, onderzoeksinstrumenten, een gemeenschappelijk steunkader voor het MKB, verbetering van communicatie en vervoer en een gemeenschappelijk programma ter bevordering van duurzame ontwikkeling.

4.4. Een uitgebreid Europa dat een herhaling van de Berlijnse muur te allen prijze wil vermijden, moet verder investeren in grensoverschrijdende samenwerking met derde landen (met inbegrip van de nieuwe Oost-Europese burenen en de mediterrane landen). Doel hiervan moet zijn grensregio's ertoe aan te zetten samen te werken, elkaar beter te leren kennen en elkaar waar mogelijk aan te vullen.

4.5. In het licht van de doelstellingen van Lissabon pleit het EESC voor op uitwisseling van goede praktijken gerichte programma's waarbij de EU-regio's en de sociaal-economische actoren worden betrokken. Mogelijke onderwerpen voor dergelijke programma's zijn: bestrijding van uitsluiting, gelijke kansen voor mannen en vrouwen, verbetering van de werkgelegenheid, verspreiding van de kenniseconomie, bevordering van onderzoek, verbetering van de opleidingskwaliteit, ondernemingszin en de tenuitvoerlegging van het Handvest van het kleinbedrijf.

4.6. Het EESC is van mening dat de samenwerking tussen regio's zonder rompslomp moet verlopen, en wijst de optie waarbij de lidstaten exclusief voor het beheer verantwoordelijk zouden zijn, dan ook categorisch van de hand. In de plaats daarvan moet geopteerd worden voor een Europees systeem met rechtstreekse toegang voor regio's en sociaal-economische actoren, waarin de mogelijkheid van cofinanciering met lidstaten (ook in derde landen) is ingebouwd. Het beheer van een dergelijk samenwerkingsstelsel kan toevertrouwd worden aan een gespecialiseerd Europees agentschap dat tevens belast kan worden met de organisatie van bijeenkomsten waar ervaringen worden uitgewisseld.

#### 5. Conclusies

5.1. Het regionaal cohesiebeleid van de EU moet na een ingrijpende hervorming tot doel hebben het concurrentievermogen van EU-regio's die hun potentieel niet ten volle benutten, te bevorderen; het mag er niet op gericht zijn ontwikkelingsverschillen via staatssteun weg te werken. De EU moet het als haar taak beschouwen om op basis van geslaagde

ervaringen en samenwerking tussen de regio's maatregelen met een toegevoegde waarde te treffen en er zo voor te zorgen dat de minst ontwikkelde regio's in de grote beleidsterreinen van de EU worden geïntegreerd.

5.2. Prioriteiten en methoden van het beleid ter bevordering van de sociale en economische samenhang moeten in het licht van de uitbreiding en de eisen van de kenniseconomie op de schop. In de eerste plaats moet het nieuwe cohesiebeleid voor de periode 2007-2013 afgestemd worden op de strategie van

Lissabon om van de Europese Unie de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te maken. Zoniet wordt de regio's de mogelijkheid ontnomen om met al hun troeven aan de kenniseconomie deel te nemen.

5.3. Deze hervorming — met als prioritaire doelstellingen het concurrentievermogen van en de samenwerking tussen regio's — zal vruchten afwerpen, indien nieuwe bestuursmethoden worden ingevoerd die gebaseerd zijn op transparantie, eenvoudiger procedures en een echt partnerschap met de lokale en regionale sociaal-economische actoren.

Brussel, 25 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

### **Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De economische en sociale samenhang en het EU-beleid op de andere terreinen”**

(2004/C 10/20)

Op 23 juli 2002 heeft de heer Barnier, lid van de Commissie en belast met het regionaal beleid, het Europees Economisch en Sociaal Comité namens de Commissie verzocht een advies op te stellen over „De economische en sociale samenhang en het EU-beleid op de andere terreinen”.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer Dassis.

Tijdens zijn op 24 en 25 september 2003 gehouden 402e zitting (vergadering van 25 september) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 66 stemmen voor en 21 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen is goedgekeurd.

#### **1. Inleiding**

1.1. Recente gebeurtenissen van bijzonder gewicht tonen aan dat de weg naar een politieke Unie nog lang en moeilijk is. Een aantal Europese landen schijnt niet langer aanhanger te zijn van de overtuiging die in de jaren 70 en 80 opgang maakte, nl. dat zij wel verplicht zijn voor integratie te kiezen, omdat elk van hen afzonderlijk niet invloedrijk genoeg is om de internationale ontwikkelingen te beïnvloeden.

Economische en sociale samenhang behoort samen met de EMU en de voltooiing van de interne markt tot de in de

Verdragen vastgelegde hoofddoelstellingen, die ook in het ontwerp voor een Europese grondwet zijn bevestigd.

De nieuwe, specifieke omstandigheden waar we vandaag mee te maken krijgen, en met name:

- de toenemende globalisering van de markten;
- de uitbreiding van de EU met de landen van Midden- en Oost-Europa;
- de allesoverheersende invloed van de kennismaatschappij én -economie;
- de algemene sociale en politieke kenmerken die het aanzien van de 21ste eeuw bepalen,

maken een nieuwe, aangepaste aanpak van de problematiek van de sociale en economische samenhang absoluut noodzakelijk.

1.2. Een dergelijke aanpak houdt in:

- dat een gedetailleerde analyse wordt opgemaakt van de uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voortvloeiende verbintenissen van de lidstaten en de Gemeenschap t.a.v. economische en sociale samenhang, teneinde de betekenis van de desbetreffende bepalingen en voorschriften zo goed mogelijk te verduidelijken;
- dat studie wordt gemaakt van de manier waarop de lidstaten en de Gemeenschap de in de Verdragen en — na de inwerkingtreding ervan — de Europese Grondwet vastgelegde bepalingen en voorschriften inzake samenhang interpreteren en ten uitvoer leggen;
- dat wordt nagegaan hoe de economische en sociale samenhang wordt beïnvloed door de manier waarop de lidstaten en de Gemeenschap de in de Verdragen vastgelegde bepalingen en regelingen inzake samenhang interpreteren en ten uitvoer leggen;
- dat wordt nagegaan op welke punten zou moeten worden afgeweken van de manier waarop de Verdragsbepalingen inzake samenhang tot nog toe worden geïnterpreteerd en ten uitvoer gelegd. Dit kan betekenen dat bij de planning, de uitwerking en de tenuitvoerlegging van de communautaire beleidsmaatregelen op de verschillende gebieden nieuwe prioriteiten worden afgebakend, of dat nieuwe keuzemogelijkheden worden geboden.

1.3. Het Comité heeft hierover reeds een aantal documenten gepubliceerd, waaronder het advies over „De toekomst van het cohesiebeleid in het licht van de komende uitbreiding en de overschakeling op de kenniseconomie” (1), waarin wordt nagegaan welke gevolgen deze overschakeling meebrengt voor de cohesie, en het advies over „De strategie ter versterking van de economische en sociale samenhang van de Europese Unie” (2), waarin bijzondere nadruk wordt gelegd op de bijdrage van het in art. III-111 van het ontwerp van Grondwet vermelde structuurbeleid aan de cohesie.

1.4. Onderhavig advies is bedoeld als aanvulling op deze documenten. Om redenen die hieronder worden uiteengezet zal een uitgebreide analyse worden gemaakt van de niet-structurele communautaire beleidsmaatregelen vermeld in art. III-112 van het ontwerp van Grondwet, en de manier waarop zij tot de economische en sociale samenhang bijdragen.

## 2. De betekenis van samenhang

2.1. De bepalingen en voorschriften inzake economische en sociale samenhang zijn uitgebreid en gedetailleerd terug te vinden in deel III van het ontwerp van Europese Grondwet.

2.2. Conform de Verdragsbepalingen moeten de Unie en de lidstaten het criterium van de economische en sociale samenhang terdege in aanmerking nemen wanneer zij keuzes maken in het kader van andere communautaire beleidsmaatregelen. De doelstelling van versterking van de sociale en economische samenhang blijft dus niet beperkt tot een aantal specifieke communautaire maatregelen, maar geldt voor alle beleidsgebieden.

2.3. Uit een nadere beschouwing kunnen de volgende drie conclusies worden getrokken:

2.3.1. Ten eerste: in het Verdrag wordt verwezen naar het begrip economische en sociale samenhang, maar wordt niet specifiek aangegeven wat wordt verstaan onder „economisch” en „sociaal”. Toch staat het als een paal boven water dat de desbetreffende Verdragsbepalingen niet op de samenhang in het algemeen slaan, maar dat wel degelijk een economische en een sociale dimensie worden onderscheiden.

2.3.2. Ten tweede: alleen in art. 158 wordt de (economische en sociale) samenhang als één begrip beschouwd (harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel, verkleinen van de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de regio's en de achterstand van de armste regio's).

2.3.2.1. Als art. 159 niet zo duidelijk was, zouden we ons toch de volgende vraag stellen: moeten ook de niet-structurele communautaire beleidsmaatregelen — zowel vóór de aankondiging als ook bij de uitwerking en toepassing ervan — koste wat het kost worden afgestemd op het noodzakelijke streven naar economische en sociale samenhang, hoewel dat waarschijnlijk betekent dat zij dan niet meer de verwachte resultaten zullen opleveren? Of moet er bij de tenuitvoerlegging van de andere communautaire beleidslijnen uitsluitend naar worden gestreefd dat zij de Gemeenschap in haar geheel zo veel mogelijk voordeel opleveren, los van de vraag of de volledige en onvoorwaardelijke uitvoering van de maatregelen de kloof tussen de regio's verdiept, de achterstand van de armste regio's nog vergroot en, i.p.v. de samenhang dichter bij te brengen, regionale verschillen en nieuwe ongelijkheid in de hand werkt.

(1) PB C 241 van 7.10.2002, blz. 66.

(2) PB C 241 van 7.10.2002, blz. 151.



2.3.2.2. De formulering van art. 159 is evenwel waterdicht: de overige beleidsmaatregelen moeten zowel bij de uitwerking als de toepassing ervan beantwoorden aan de vereisten van samenhang. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat sommige maatregelen voor de Gemeenschap in haar geheel geen maximaal effect sorteren, omdat zij anders de verschillen tussen de regio's zouden versterken en de positie van de armste regio's nog zouden verslechteren.

2.3.3. Ten derde: Onbeantwoord blijft ook nog altijd de vraag hoe de Gemeenschap de Verdragsbepalingen inzake samenhang tot nog toe heeft geïnterpreteerd en toegepast. Zoals zal blijken pakt de Gemeenschap een en ander nog altijd niet aan zoals het hoort: zo worden bij de planning, de uitwerking en de toepassing van de communautaire maatregelen die niet onder het structuurbeleid vallen, de uitwerking daarvan op de samenhang (m.a.w. het terugdringen van de regionale ongelijkheid en de achterstand van bepaalde gebieden) niet in kaart gebracht; alleen de invloed ervan op de Gemeenschap in haar geheel wordt in aanmerking genomen. De Gemeenschap loopt dus willens en wetens het risico dat zij met bepaalde beleidsmaatregelen (b.v. op het gebied van mededinging, interne markt of monetair beleid) de regionale verschillen nog verdiept, en de economische en sociale ongelijkheid, en niet de samenhang, in de hand werkt. Die nadelige gevolgen tracht zij dan weer te verhelpen of te beperken door structurele maatregelen uit te werken en ten uitvoer te leggen. Het ziet er dan ook naar uit dat structuurmaatregelen ter versterking van de economische en sociale samenhang in de praktijk pas op de tweede plaats komen.

### 3. Economische en sociale samenhang onder één noemer

3.1. Met de term economische samenhang wordt verwezen naar de interregionale convergentie van bepaalde economische indicatoren, m.n. degene die betrekking hebben op het BBP per hoofd van de bevolking.

3.2. Met „sociale samenhang” wordt met name het systeem van sociale zekerheid en sociale voorzorg dat deel uitmaakt van het Europees sociaal model, bedoeld.

3.3. Het is geen gelukkige keuze geweest om in de Verdragen, en m.n. in de artt. 158 — 162 geen enkel onderscheid te maken tussen deze twee begrippen. Op die manier wordt het nl. erg moeilijk om de twee aspecten van de samenhang inhoudelijk uit elkaar te houden en te begrenzen.

3.4. Hamvraag daarbij is in hoeverre deze twee (complementaire) aspecten van de samenhang aan elkaar kunnen of mogen worden gekoppeld. Of: dient de economische samenhang voorrang te krijgen boven de sociale samenhang?

3.5. Het antwoord op deze vraag mag niet berusten op willekeurige theorieën of keuzes, maar moet uitgaan van de in de artt. 158-162 uitdrukkelijk vastgelegde regels. Het is dus zaak na te gaan of de desbetreffende bepalingen betekenen dat de doelstellingen van economische en sociale samenhang bij de uitwerking en de tenuitvoerlegging van het communautair beleid op gelijke voet moeten worden gesteld, of dat de economische samenhang voorrang moet krijgen op de sociale samenhang.

3.6. Het BBP per hoofd van de bevolking is niet meer dan een gemiddelde waarde; door de analyse van de samenhang uitsluitend te baseren op dit soort kwantitatieve gegevens, worden de conclusies scheefgetrokken, zoals dat bij statistische gemiddelden steeds het geval is.

3.7. De versterking of vermindering van de samenhang kan m.a.w. niet worden afgelezen uit het BBP per hoofd van de bevolking alleen. Om de evolutie van de samenhang correct en nauwkeurig te kunnen volgen moeten ook andere parameters en criteria worden gehanteerd.

3.8. Om op deze manier tot een meer representatieve indicator voor samenhang te komen moet wel aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- Ten eerste moet een selectie worden gemaakt van de parameters waarop de evaluatie — naast het BBP — zal worden gebaseerd; de nieuwe indicator voor samenhang moet verschillende gegevens samenbrengen: we denken dan niet alleen aan het BBP, maar ook aan de werkgelegenheids- en werkloosheidscijfers, het niveau van sociale bescherming, de beschikbaarheid van diensten van algemeen nut, enz.
- Ten tweede moet worden gekeken hoe zwaar deze afzonderlijke factoren wegen bij de uiteindelijke samenstelling van de gemengde indicator voor samenhang.

#### 4. Algemene balans van de invloed van de structuurmaatregelen op de economische en sociale samenhang

4.1. Zoals blijkt uit de definities, de technische studies en de evaluaties van het regionaal beleid, bestaat er een duidelijk verband tussen het regionaal en het structuurbeleid.

4.2. Er bestaan al bijzonder nuttige studies over de gevolgen van het structuurbeleid, en het onderzoek op dit vlak wordt ook nu nog voortgezet.

4.3. Het Tweede Verslag kon dan ook worden onderbouwd met een grote verscheidenheid aan betrouwbare gegevens, en met een algemene balans van de invloed van het structuurbeleid op de versterking van de samenhang: in de periode 1988-1999 is het verschil in BBP per hoofd van de bevolking tussen de vier armste lidstaten en het Europese gemiddelde teruggebracht met  $\frac{1}{3}$ , d.w.z. dat hun gemiddelde hoofdelijke inkomen van 68 % van het EU-gemiddelde is gestegen tot 79 %.

4.4. Op 11 jaar tijd (1988-1999) zijn de verschillen in BBP per hoofd van de bevolking tussen de 4 cohesielanden en het EU-gemiddelde jaarlijks met 1 % afgenomen.

#### 5. Algemene evaluatie van de bijdrage van de andere communautaire beleidsmaatregelen aan de economische en sociale samenhang

5.1. Het feit dat een link wordt gelegd tussen regionaal beleid en structuurmaatregelen vloeit voort uit het ontbreken van elke vorm van cijfermateriaal over de gevolgen van de andere communautaire maatregelen voor de versterking van de economische en sociale samenhang.

5.2. De vraag is nu hoe de ervaring die op het gebied van structuurbeleid al is opgedaan bij de keuze van indicatoren en kwantitatieve maatstaven, kan worden gebruikt voor de andere communautaire beleidsmaatregelen.

5.3. Met de uitbreiding van de EU wordt de toepassing van art. 159 nóg dringender. Naar verwachting zal het gemiddelde communautaire BBP per hoofd van de bevolking na de toetreding van de nieuwe lidstaten met 13 % verminderen en zullen 15 regio's hoogstwaarschijnlijk niet langer onder doelstelling 1 vallen. Dit betekent dat de structuurmaatregelen bij de versterking van de economische en sociale samenhang in deze — nog steeds arme — regio's, minder effect zullen sorteren.

5.4. Zaak is dus te vermijden dat de versterking van de economische en sociale samenhang in de regio's die na de uitbreiding niet langer onder doelstelling 1 zullen vallen, in de vergeethoek zou raken. Daarvoor zijn twee oplossingen mogelijk, die elkaar overigens gezamenlijk uitsluiten.

5.4.1. Op de eerste plaats zou het gemiddelde BBP per hoofd van de bevolking in de EU, dat nu op 75 % is vastgesteld, kunnen worden verlaagd, zodat de regio's in kwestie in aanmerking blijven komen voor -steun.

5.4.2. Ten tweede zouden naast het structuurbeleid ook de andere communautaire maatregelen een bijdrage moeten leveren aan de versterking van de economische en sociale samenhang.

5.5. Mocht de eerste van deze oplossingen niet uitvoerbaar blijken, dan zouden de tenuitvoerlegging van art. 159 en de bijdrage van de andere communautaire beleidsmaatregelen aan de versterking van de samenhang (en dat vooral in de arme Europese regio's) van onschatbare waarde zijn en een steeds belangrijker rol gaan spelen bij de versterking van de economische en sociale cohesie.

#### 6. Tegenstrijdigheden bij de tenuitvoerlegging van de andere beleidsmaatregelen: het sleutelwoord is aanpassing, niet afschaffing

6.1. Er moet duidelijk worden gesteld dat de Verdragsbepalingen het niet mogelijk maken welke van de communautaire beleidsgebieden ook in zijn geheel af te schaffen.

6.2. Het zou ook niet veel zin hebben in het kader van de Verdragen de doeltreffende werking van een bepaald communautair beleidsterrein willens en wetens te belemmeren: elke communautaire beleidsmaatregel kan positieve, en eventueel ook negatieve gevolgen hebben (zo heeft de invoering van de euro ongetwijfeld een aantal minder voordelige effecten, wat niet wegneemt dat het resultaat over het algemeen gunstig is).

6.3. Dit betekent dat de in art. 159 vermelde communautaire beleidsgebieden zeer waarschijnlijk, ja zo goed als zeker contradictorische gevolgen en resultaten kunnen hebben: zo kan een maatregel voordelen opleveren voor de EU in haar geheel, en niettemin een ongunstige uitwerking hebben voor bepaalde regio's.

6.4. Zo mag ervan worden uitgegaan dat de maatregelen die niet onder het structuurbeleid vallen in de verschillende regio's zeer sterk uiteenlopende gevolgen zullen hebben.

6.5. In het Tweede Verslag over de economische en sociale cohesie wordt opgemerkt dat convergentie op het niveau van de lidstaten niet verhindert dat er tussen de regio's enorme verschillen blijven bestaan.

6.6. In haar studie over werkgelegenheid<sup>(1)</sup> gaat de Commissie echter nog veel verder, en stelt zij dat er van 1950 tot vandaag drie verschillende periodes moeten worden onderscheiden, die elk hun eigen kenmerken hebben.

6.7. In de periode 1950-1970 groeien de regio's zowel wat betreft het inkomen per hoofd van de bevolking als de productiviteit duidelijk naar elkaar toe. Zo ontwikkelen de armste regio's zich wel vier maal sneller dan de rijkste regio's.

6.8. De periode na 1970 toont dan weer een omgekeerde ontwikkeling.

6.8.1. In de jaren 1971-1994 (m.n. in 1995-1999) verloopt de convergentie tussen de regio's opmerkelijk trager, en slagen de armste regio's er niet in de andere bij te benen.

6.8.2. Hoewel de laatste periode (1994-1999) gunstig is gebleken voor de ontwikkeling van Europa, geldt dat duidelijk niet voor alle Europese regio's. Integendeel, op de volgende gebieden lopen de resultaten in de verschillende regio's sterk uiteen:

- de stijging van het BBP per hoofd van de bevolking (uitgedrukt in KKE);
- de productiviteit;
- de werkgelegenheidscijfers;
- de werkloosheidscijfers.

6.9. Van bijzonder belang is de vaststelling dat de bestaande verschillen tussen de regio's de Europese eenwording in de weg staan. Het gaat om:

- de productiecapaciteit van elk van de regio's;
- de bekwaamheid en het specialisatieniveau van de arbeidskrachten;
- sectorgebonden gespecialiseerde productie;
- de werkgelegenheid en de situatie op de arbeidsmarkt.

6.9.1. Ook de geografische positie van de regio's speelt een rol in de mate waarin zij toegang hebben tot de grote markten en de verspreiding van kennis.

6.9.2. Deze verschillen maken dat de regio's zich gaan toeleveren op gespecialiseerde productie, op grond van hun comparatieve voordelen.

6.9.3. Deze specialisaties blijven echter niet zonder gevolgen, afhankelijk van de productiesector in kwestie. De voordelen zijn het grootst voor kennissectoren, waar de kosten ook lager liggen en het personeel mobieler is.

6.10. Dit heeft tot gevolg dat de technologische ontwikkeling en het blijven bestaan van bepaalde economische kenmerken (hoge werkloosheid, laag inkomen per hoofd van de bevolking, sectorgebonden spreiding van de productie) niet alleen afhangen van de verdeling over de regio's van de productiefactoren en van hun mobiliteit, maar op hun beurt ook sterk van invloed zijn op de concretisering van de productiefactoren in de verschillende regio's.

6.11. Verder gaat in het Commissierapport bijzonder veel aandacht uit naar zogenaamde asymmetrische verstoringen, d.w.z. verstoringen van de vraag naar bepaalde producten of bepaalde categorieën arbeidskrachten. Deze verstoringen, die doorslaggevend zijn voor de toename van de regionale verschillen, zijn niet zo zeer van invloed op de Unie, als wel op de afzonderlijke regio's, aangezien zij samenhangen met de structuur van de regionale economie.

6.12. De regio's die hieronder te lijden hebben verkeren in minder gunstige omstandigheden en zijn minder productief, vooral indien de aanpassing er langzaam verloopt, bv. omdat niet of weinig gespecialiseerde arbeidskrachten minder flexibel zijn dan meer gespecialiseerd personeel.

6.13. We kunnen hieruit besluiten dat dit samenspel van factoren (productiefactoren, specialisatieniveau van de arbeidskrachten, geografische positie, technologische ontwikkeling, asymmetrische verstoringen) tot gevolg heeft dat de mogelijkheden op het vlak van werkgelegenheid en groei in elke regio anders zijn.

6.14. Voorts merkt de Commissie in haar rapport op dat indien de armste landen er niet in slagen een bepaald niveau van strategische input te verzekeren (menselijke hulpbronnen, openbare infrastructuur), zij zullen blijven steken in trage economische groei en de rijkere regio's onmogelijk zullen kunnen bijbenen.

6.15. De Europese regio's zijn dan ook gedwongen verschillende wegen te bewandelen, zodat convergentie in principe alleen kan worden bereikt binnen de bestaande „regiogroepen”, waarvan de onder- en bovengrenzen worden bepaald door hun strategische input.

(1) Employment in Europe 2002, hoofdstuk 4.

6.16. De pogingen om de kloof tussen de Europese regio's te dichten zijn een *conditio sine qua non* om de samenhang van de hele EU te versterken, op voorwaarde dat zij de bestaande ongelijkheid niet nog in de hand werken.

6.17. Het is niet altijd duidelijk of de planning, de uitwerking en vooral ook de tenuitvoerlegging van de in art. 159 van het Verdrag vermelde communautaire beleidsmaatregelen, voordelen meebrengen voor alle Europese regio's, of alleen voor de regio's die het best zijn toegerust om de vruchten te plukken van de Europese eenwording.

6.18. In het rapport over de werkgelegenheid in 2002 worden de verschillende Europese regio's en hun arbeidsmarkten onder de loep genomen. De conclusie luidt dat er vijf verschillende regiogroepen kunnen worden onderscheiden, die elk op hun manier gebruik maken van de menselijke hulpbronnen en hun specialisaties.

6.19. Los van deze verschillen echter is de kloof tussen de Europese regio's zo diep dat de resultaten en gevolgen van de in art. 159 vermelde communautaire beleidsmaatregelen per regio en per regiogroep sterk uiteenlopen.

6.20. We moeten echter nog verder gaan. Overeenkomstig art. 159 is het niet voldoende voor elke regio de balans op te maken van de negatieve en positieve gevolgen van het communautair beleid voor de economische en sociale samenhang, deze moeten ook in cijfers worden gevat. Dat is tot nog toe nooit gebeurd, sterker nog, er zijn zelfs nooit pogingen in die zin ondernomen.

6.21. Algemene en vrijblijvende uitspraken, van het soort dat het concurrentiebeleid nieuwe arbeidsplaatsen creëert volstaan dus niet, zij moeten worden gestaafd met specifieke berekeningen van het aantal posten dat er per regio zou bijkomen, zodat kan worden nagegaan of de werkgelegenheid er in bepaalde regio's werkelijk op is vooruitgegaan.

6.22. Maar ook het Comité staft bepaalde uitspraken in eerdere adviezen onvoldoende met cijfermateriaal: zo stelt het bv. dat concentraties ongunstig uitvallen voor de armste regio's.

6.23. Dit probleem kan op diverse manieren worden aangepakt.

6.23.1. Op de eerste plaats kan per regio worden nagegaan welke gevolgen communautaire maatregelen op één van de in art. 159 vermelde beleidsterreinen hebben.

6.23.2. Ten tweede zij opgemerkt dat het niet aangaat communautaire beleidsgebieden in hun geheel op de helling te zetten, ook al zijn de gevolgen voor de regionale samenhang ongunstig.

6.23.3. Op de derde plaats kan het beleid in kwestie in bepaalde regio's flexibel worden toegepast of geleidelijk aan worden ingevoerd (gedurende een overgangperiode), zodat de gevolgen zich minder sterk doen gevoelen.

6.23.4. Mochten flexibiliteit of een geleidelijke invoering van een bepaald beleid in één of meerdere regio's ondoenbaar of onbevredigend blijken, of mochten de resultaten van dat beleid voor de hele EU hierdoor op losse schroeven komen te staan, dan kunnen ten slotte in bepaalde regio's aanvullende maatregelen worden genomen (eventueel ook van structurele aard), zodat de negatieve gevolgen voor de samenhang in deze regio's worden teniet gedaan of afgezwakt.

6.24. Een dergelijke aanpak vereist wel dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

6.24.1. Een *conditio sine qua non* is dat cijfers voorhanden zijn over de gevolgen van het niet-structurele communautaire beleid in kwestie.

6.24.2. Ten tweede moeten de aanvullende maatregelen die bedoeld zijn om de negatieve gevolgen voor één of meerdere regio's op te vangen, doel treffen, d.w.z. dat alle facetten worden bestreken; er dient daarover dan cijfermateriaal voorhanden te zijn.

6.25. Er zij op gewezen dat in het rapport over de werkgelegenheid in 2002 specifieke indicatoren worden gehanteerd om de vooruitgang van de regio's te meten. Zo kunnen de regio's met vergelijkbare kenmerken, structuur en resultaten, worden opgedeeld in regiogroepen.

6.25.1. Specifieke indicatoren om de bijdrage van de niet-structurele communautaire beleidsmaatregelen aan de versterking van de samenhang te meten, zouden kunnen worden uitgewerkt aan de hand van de in hoofdstuk vier van het bovengenoemde rapport gepresenteerde indicatoren.

## 7. Verband tussen het structuurbeleid (art. 158 van het Verdrag) en de andere communautaire beleidsgebieden (art. 159)

7.1. Er is op gewezen<sup>(1)</sup> dat de communautaire steunbestekken op drie manieren werken:

- verbeteren van de economische infrastructuur;
- optrekken van het niveau van de menselijke hulpbronnen (verbetering van het specialisatieniveau en bevorderen van opleiding in het algemeen);
- rechtstreeks versterken van de privé-sector, via investeringssteun.

7.2. In studies betreffende de impact van het structuurbeleid zijn de resultaten van deze eerste twee actielijnen in specifieke modellen gevat.

7.3. Daarbij is gebleken dat de structuurmaatregelen in wisselende mate hebben bijgedragen tot de ontwikkeling — toename van het BBP per hoofd — van elk van de vier cohesielanden. Zo is het structuurbeleid gunstiger uitgevallen voor Griekenland en Portugal dan voor Ierland en Spanje.

7.4. Daarnaast tonen diezelfde studies evenwel ook aan dat Griekenland en Portugal minder profijt trekken van de interne markt dan de andere twee cohesielanden.

7.5. De vraag naar het verband tussen de impact van het structuurbeleid en die van de andere communautaire beleidsmaatregelen kan dan ook niet langer worden ontweken.

7.6. Om duidelijk inzicht te krijgen in de manier waarop de gevolgen van de interne markt en van de communautaire steunbestekken met elkaar vervlochten zijn, moet volgens de onderzoekers van het rapport „Single Market Review” een aantal alternatieve onderzoekshypothesen onder de loep worden genomen, zoals bv.:

- is de toename van rechtstreekse buitenlandse investeringen, zoals bv. in Spanje, te danken aan de werking van de interne markt, en zo ja, in welke mate?
- Is de financiering uit hoofde van het structuurbeleid en de communautaire steunbestekken van tijdelijke of definitieve aard?
- Zijn de economische mechanismen die een reactie op lange termijn van de aanbodzijde op de steunverlening via de communautaire steunbestekken genereren, sterk of zwak?

7.7. Het gaat hier om moeilijke vragen, waarop tot heden definitieve antwoorden zijn uitgebleven. Met name in het licht van de uitbreiding zouden evenwel toch dringend inspanningen in die zin moeten worden verricht.

## 8. De invloed van de overige communautaire beleidsgebieden op de economische en sociale samenhang: zwakke punten

8.1. *Het gemeenschappelijk landbouwbeleid — de gedeeltelijke hervorming van het GLB en de economische en sociale samenhang*

8.1.1. Dankzij het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het eerste echte gemeenschappelijke beleidsgebied na de oprichting van de Gemeenschap bij het Verdrag van Rome, kon het voedselgebrek na de tweede wereldoorlog succesvol worden opgevangen, en kon de economische en sociale samenhang aanzienlijk worden versterkt<sup>(2)</sup>.

8.1.2. Een van de voornaamste kenmerken van de GLB-hervorming van 26 juni 2003 is dat de productie geheel of gedeeltelijk zou worden losgekoppeld van de compenserende betalingen, m.n. de landbouwsubsidies, de premies per dier en vanaf 2005 ook de compensatie voor melk. De koppeling van de compensatie aan de huidige verdeelsleutels (bijv. per dier of hectare landbouwgrond) wordt geheel of gedeeltelijk vervangen door een regeling voor rechtstreekse inkomenssteun aan de boer (algemene betaling per bedrijf). De praktische uitwerking van een en ander wordt aan de lidstaten overgelaten.

8.1.3. Het Comité stelt daarbij vast dat er nog andere GLB-instrumenten zijn, zoals de maatregelen om het aanbod aan landbouwproducten te beïnvloeden (bv. de quotaregeling), die een belangrijke rol spelen. Zo dragen die maatregelen er op doorslaggevende wijze toe bij dat het proces waarbij de landbouwproductie wordt geconcentreerd in gebieden met de gunstigste voorwaarden, wordt afgeremd. Daarmee is het belang van de kleine bedrijven gediend en wordt de noodzakelijke garantie geboden dat de productie in benadeelde gebieden in stand kan worden gehouden.

8.1.4. In de analyse van het GLB en de bijdrage van dat beleid aan de economische en sociale samenhang mag niet over het hoofd worden gezien dat de tussen 1992 en 1999 doorgevoerde hervormingen beslissende veranderingen hebben teweeggebracht. Er wordt beduidend minder uitgegeven aan marktondersteuning, terwijl een steeds hoger percentage van het landbouwbudget naar premies per hectare landbouwgrond of per dier gaat. Aangezien die premies een compensatie zijn voor lagere producentenprijzen voor landbouwproducten, hebben die maatregelen geen fundamentele verschuivingen in de overdrachten tussen de regio's en de diverse productietakken tot gevolg gehad. Aan de benadeling van bijvoorbeeld weidegrond is geen einde gemaakt, ondanks herhaaldelijke protesten daartegen van het Comité.

<sup>(2)</sup> Advies van het Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid” — PB C 85 van 8.4.2003, blz. 76.

<sup>(1)</sup> The Single Market Review — Subseries VI: Vol. 2 „The cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal”.

8.1.5. Bij de hervorming in het kader van Agenda 2000 zijn de verschillende begeleidende maatregelen ter ondersteuning van het marktbeleid via het programma „Beleid ter ontwikkeling van het plattlandsgebied”, de zogeheten „tweede pijler”, bijeengebracht. Die verlegging van het zwaartepunt in het GLB heeft het Comité in meerdere adviezen toegejuicht, omdat daarmee een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan de waarborging van het multifunctionele karakter van de Europese landbouw en van het vermogen van het platteland om goed te functioneren. Het Comité heeft dan ook steeds gepleit voor verhoging van het budget voor de tweede pijler.

8.1.6. In zijn advies van 14 mei 2003 over de hervorming van het GLB <sup>(1)</sup> heeft het Comité onder meer gewezen op de noodzaak om in de volgende stadia van de hervorming ook de gevolgen daarvan voor de economische en sociale samenhang in aanmerking te nemen. In hoeverre daaraan daadwerkelijk gevolg wordt gegeven, hangt vooral af van de tenuitvoerlegging van de hervormingsmaatregelen door de lidstaten.

8.1.7. Aangezien de maatregelen van de tweede pijler voor de economische en sociale samenhang in plattlandsgebieden een belangrijke rol spelen, kan ook met de differentiëring in het kader van de zogenoemde „modulatie” niet volledig worden voldaan aan de daadwerkelijke vereisten. Daarom heeft het Comité in zijn advies van 14 mei 2003 opnieuw gepleit voor het vrijmaken van extra middelen voor plattlandsontwikkeling.

8.1.8. Vanzelfsprekend zal moeten worden berekend of het nieuwe GLB de samenhang inderdaad nog versterkt, waarbij ook het effect op de afzonderlijke regio's in cijfers moet worden gevat, overeenkomstig art. 159 van het Verdrag.

## 8.2. Economisch beleid: het Stabiliteits- en groeipact — invoering van de gemeenschappelijke munt

8.2.1. In het Tweede Verslag over de economische en sociale cohesie (Samenvatting — Deel II), wordt opgemerkt dat de hoge economische groeipercentages in de EU-regio's met een ontwikkelingsachterstand alleen in stand kunnen worden gehouden als het structuurbeleid (het in art. 158 vermelde beleid) wordt gecombineerd met een macro-economisch beleid dat financiële stabiliteit waarborgt (m.a.w. de in art. 159 vermelde beleidsgebieden).

8.2.2. Om aan te tonen dat de nominale convergentie ook tot reële convergentie heeft geleid, wordt er in het document verder nog op gewezen dat de inflatie in de loop van de jaren 90 sterk is afgenomen, terwijl het BBP per hoofd van de bevolking aanzienlijk is gestegen (in alle vier de cohesielanden lag het BBP per hoofd in de tweede helft van de jaren 90 boven het EU-gemiddelde).

8.2.3. Hoewel de uitgangspunten van deze redenering in beginsel kloppen, kan hier tegenin gebracht worden dat er geen cijfers beschikbaar zijn over de invloed die de invoering van de convergentiecriteria waarschijnlijk heeft gehad op het BBP per hoofd en per land.

8.2.4. Deze lacune zou kunnen worden aangevuld door een aantal indicatoren uit te werken waarmee specifieke economische parameters kunnen worden geëvalueerd, m.n.:

- de afname van de vraag tengevolge van de handhaving van het Stabiliteits- en groeipact;
- de gevolgen van de afname van de vraag voor de productiviteit;
- de gevolgen van de afname van de vraag voor de investeringsuitgaven;
- het verband tussen de vermindering van de productiviteit en het verlies aan arbeidsplaatsen en de toenemende werkloosheid;
- het statistisch verband tussen de afname van de vraag en het verlies van arbeidsplaatsen en de toenemende werkloosheid;
- het statistisch verband tussen de werkloosheidscijfers en de schommelingen (naar boven of beneden) van de lonen en salarissen (de invoering van een dergelijke indicator veronderstelt dat men ervan uitgaat dat een daling of stijging van de lonen steeds gepaard gaat met een omgekeerd evenredige — en in elk geval meetbare — evolutie van de werkgelegenheids- en werkloosheidsindicatoren).

8.2.5. In hetzelfde hoofdstuk van het Tweede Verslag over de economische en sociale cohesie wordt opgemerkt dat de invoering van de gemeenschappelijke munt de inflatie heeft teruggedrongen en de stabiliteit ten goede is gekomen, en bijgevolg een gunstige invloed heeft gehad op de cohesie. Het gaat hier echter om een algemene, abstracte uitspraak, die niet wordt gestaafd met enig cijfermateriaal. Het zou een goede zaak zijn als de Commissie hiernaar een kwantitatief onderzoek zou willen instellen.

8.2.6. Voor een correcte aanpak daarentegen moet een aantal statistische indicatoren worden geselecteerd en uitgewerkt, zoals:

- het verband tussen de inflatie en de stijging/daling van het BBP per hoofd in de verschillende regio's;
- het verband tussen de inflatie (en/of het BBP per hoofd) en de stijging/daling van de werkgelegenheid, de werkloosheid en de armoede in de verschillende regio's.

(1) COM(2003) 23 def. — 2003/0006 + 0007 CNS.

8.2.7. De recente discussies omtrent de noodzakelijke accentverschuiving van het criterium van het begrotingstekort naar het criterium van de overheidsschuld mogen niet beperkt blijven tot loze uitspraken noch uitmonden in ondoordachte politieke keuzes. Voorwaarde voor een juiste beleidskeuze is overigens dat vooraf onderzoek is verricht naar de impact van de verschillende alternatieven.

8.2.7.1. Wat de gevolgen van het Stabiliteitspact betreft, en meer in het bijzonder van de toepassing van de specifieke criteria (begrotingstekort en overheidsschuld), moet hoe dan ook worden getracht een kwantitatieve evaluatie te maken van de gevolgen van het feit dat tot nog toe het accent op het eerste criterium (tekort) lag. Tegelijkertijd moet ook worden nagegaan hoe de toepassing van datzelfde criteria in de huidige conjunctuur de economische en sociale samenhang beïnvloedt.

8.2.7.2. Verder dient te worden bekeken hoe de accentverschuiving naar de overheidsschuld de sociale samenhang zal beïnvloeden.

8.2.8. Ten slotte willen we nog beklemtonen dat al deze berekeningen en evaluaties niet alleen betrekking mogen hebben op de globale omvang van het herstel, maar ook moeten gericht zijn op een gedetailleerde vaststelling van groeicijfers per regio, met bijzondere aandacht voor de ontwikkeling van de armste regio's.

### 8.3. Mededingingsbeleid

8.3.1. De Commissie laat in haar Tweede Verslag over de economische en sociale cohesie duidelijk uitschijnen dat het nationale beleid de kloof tussen de regio's nog heeft verdiept, waarmee zij wil aantonen dat de lidstaten en de Unie hun beleid op elkaar moeten afstemmen, om zo te voorkomen dat de verschillen binnen de lidstaten nog schrijnender zouden worden.

8.3.2. Zo vergelijkt de Commissie (blz. XI, par. 2) de verschillen tussen de lidstaten en tussen de regio's, en merkt zij op dat de verschillen tussen de regio's in mindere mate zijn afgenomen, wat voor een deel te wijten is aan het feit dat de regionale verschillen binnen bepaalde landen zijn toegenomen.

8.3.3. De nationale maatregelen voor economische groei, waarvoor elk land zijn eigen specifieke wetgeving heeft en die zijn gebaseerd op de nationale situatie en behoeften, omvatten specifieke pakketten met groeimaatregelen, waarin diverse stimulansen met elkaar gecombineerd worden.

8.3.4. Het kan o.m. om de volgende soorten stimuleringsmaatregelen gaan:

- belastingvrijstellingen en -verminderingen;
- gunstige voorwaarden voor leningen (al dan niet tegen lagere rente);

- gratis kapitaalsteun;
- diverse combinaties van bovenvermelde maatregelen en steunregelingen.

8.3.5. Bij de selectie van maatregelen voor economische groei dient niet alleen steun te worden verleend aan de ontwikkeling van de armste regio's van elk land, maar dienen ook de volgende doelstellingen voor ogen te worden gehouden:

- er moeten nieuwe banen worden gecreëerd;
- de comparatieve regionale en nationale voordelen moeten worden versterkt.

8.3.6. Er zij op gewezen dat de diverse pakketten maatregelen voor economische groei steeds door de EU-autoriteiten moeten worden gecontroleerd, om er zeker van te zijn — hoe klein het risico ook is — dat zij niet indruisen tegen het communautair beleid. Deze inspanningen om de maatregelen aan te passen aan de communautaire wetgeving omvatten evenwel geen voorafgaande evaluatie van de gevolgen voor de economische en sociale samenhang.

8.3.7. Er dient dus afstand te worden genomen van de tot nog toe gevolgde aanpak, en er moet worden getracht:

- een voorafgaande kwantitatieve evaluatie op te maken van de negatieve of positieve gevolgen van de aanpassing van de nationale stimuleringsmaatregelen aan de desbetreffende communautaire bepalingen ter versterking van de samenhang;
- de aanpassing van de nationale maatregelen zo uit te voeren dat de verschillen niet nog schrijnender worden en de versterking van de samenhang niet op de helling komt te staan.

8.3.8. Ten slotte zij nog opgemerkt dat steun aan bepaalde ondernemingen of bepaalde bedrijfstakken in feite neerkomt op steun aan een bepaalde regio, zodat opschorting of afschaffing van de steun de economische en sociale achterstand van de regio in kwestie nog zal doen toenemen.

### 8.4. Handelsbeleid — Interne markt

8.4.1. De tijdens de Top van Helsinki goedgekeurde strategie inzake de interne markt is van bijzonder belang; het is nu immers mogelijk de werking van de interne markt voortdurend te herzien en te verbeteren.

8.4.2. In het kader van een dergelijke herziening zou kunnen worden nagegaan of bepaalde, van te voren geselecteerde indicatoren om de regionale verschillen met elkaar te vergelijken, nut hebben.

8.4.3. Op die manier kan duidelijk worden in welke mate de cohesiedoelstellingen zijn verwezenlijkt.

## 8.5. *Vervoersbeleid*

8.5.1. Het vervoersbeleid is een van de meest cruciale factoren in de ontwikkeling van de perifere EU-regio's. Het ontbreken van interregionale verbindingen (over de weg, door de lucht, over zee) staat de ontwikkeling van veel regio's ernstig in de weg. De liberalisatie van de vervoersmarkten heeft niet alleen geen verbetering gebracht in de positie van de perifere regio's, in veel gevallen dreigen zij nu ook in een economisch isolement terecht te komen.

## 8.6. *Het beleid inzake onderwijs en beroepsopleiding*

8.6.1. De bekwaamheden en de beroepskennis van de werknemers in een bepaalde regio, vormen, samen met de aard van de beschikbare arbeidsplaatsen, een sleutelvariabele voor de regionale concurrentiepositie, met name in het licht van de strategie van Lissabon <sup>(1)</sup>.

8.6.2. Bovendien is tijdens de Top van Nice beklemtoond dat de doelstelling van volledige werkgelegenheid ook inhoudt dat resoluut moet worden gewerkt aan het verbeteren van de arbeidsparticipatie en het doen verdwijnen van de regionale verschillen.

8.6.3. Meer in het bijzonder is er tijdens de Top van Nice ook op gewezen dat de doelstellingen van Lissabon en versterking van de regionale samenhang onmogelijk kunnen worden bereikt als geen rekening wordt gehouden met de plaatselijke en regionale dimensie van de werkgelegenheidsstrategie, die een aanpak op alle niveaus (ook het communautaire) vereist, met specifieke maatregelen die zijn toegesneden op de afzonderlijke regio's, zowel inhoudelijk als wat de doelstellingen betreft.

8.6.4. Om deze opmerkingen van de Europese Raad ter harte te nemen moet eerst en vooral voor elke regio worden onderzocht en becijferd welke noodzakelijke beroepsbekwaamheden en specialisaties nu beschikbaar zijn, en moeten voor de achtergestelde regio's de nodige steunmechanismen in het leven worden geroepen, zodat zij hun lacunes op het gebied van specialisatie kunnen aanvullen, en wel in het door hun productieapparaat vereiste tempo.

## 9. **Conclusies**

9.1. Hoewel de economische situatie en meer in het algemeen de levensstandaard van de bevolking in de perifere regio's van de EU de afgelopen twee decennia is verbeterd, zijn de regionale verschillen in veel gevallen niet verdwenen, maar zelfs verergerd.

9.2. Om resultaten te behalen op het vlak van de economische en sociale samenhang moet een horizontaal Europees

regionaal beleid worden gevoerd, zodat bij communautaire beleidsmaatregelen op andere vlakken steeds de gevolgen voor de regio's en hun ontwikkeling voor ogen worden gehouden.

9.3. Zonder de rol van de andere communautaire beleidsmaatregelen te willen onderschatten, is toch duidelijk dat het vervoersbeleid en de mededingingsregels inzake staatssteun voor regionale ontwikkeling aan een herziening toe zijn. Aangezien een communautair belastingbeleid nog niet bestaat, moeten de nationale maatregelen terzake veel meer rekening houden met de regionale dimensie teneinde de samenhang te versterken, waarbij de mededingingsregels uiteraard wel in acht genomen dienen te worden.

9.4. Ongelijkheid op het niveau van de inkomens gaat altijd gepaard met andere vormen van ongelijkheid en verschillen, waardoor de armste regio's nog meer achterop raken. In het Tweede Verslag over de economische en sociale cohesie (blz. XI) vermeldt de Commissie uitdrukkelijk dat lagere hoofdelijke inkomens samenhangen met:

- lagere productiviteit per werkende;
- lagere onderwijs- en opleidingsniveaus;
- minder onderzoek, ontwikkeling en innovatie;
- tragere invoering van de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën.

9.5. Verder willen we er op wijzen dat de communautaire beleidsmaatregelen van art. 159 (d.w.z. alle niet-structurele maatregelen) ernstig tekortschieten wat het aanreiken van cijfermateriaal over de gevolgen voor de economische en sociale samenhang betreft. Het is dan ook zaak hier de vinger op de zere plek te leggen.

9.6. Het Comité stelt voor een procedure in te stellen waarmee de impact van de beleidsmaatregelen van art. 159 op de economische en sociale samenhang kan worden nagegaan, en met name op het BBP per hoofd per regio, de werkloosheid per regio en de armoede per regio (voor de structuurmaatregelen van art. 158 bestaat een dergelijke procedure overigens al).

9.7. Er zou een specifieke studie moeten worden opgesteld met het oog op de samenstelling van een pakket indicatoren (ex ante en ex post) voor de efficiëntie van de andere beleidsmaatregelen, naar analogie met de indicatoren waarmee de efficiëntie van het structuurbeleid wordt gemeten <sup>(2)</sup>. De nieuwe indicatoren kunnen vanzelfsprekend niet van algemene aard zijn, maar moeten worden toegesneden op de verschillende beleidsgebieden.

(1) Employment in Europe 2002, hoofdstuk 4.

(2) Commissie — DG XVI: The New Programming period 2000-2006, Methodological working papers, No 3, Indicators for monitoring and evaluation: an indicative methodology.



9.8. De bovenvermelde procedure om ook de gevolgen van de beleidsmaatregelen van art. 159 na te gaan en de specifieke studie met het oog op de samenstelling van een pakket indicatoren om de efficiëntie van die maatregelen na te gaan, moeten nauw aansluiten bij het Tweede voortgangsverslag over de economische en sociale samenhang, en m.n. bij:

- de verbintenis van de Commissie om zich verder te buigen over de samenhang tussen de diverse beleidsgebieden, zodat alle maatregelen van de nieuwe programmeringsperiode (2007-2013) beantwoorden aan de doelstelling van economische en sociale samenhang; en
- de inspanningen om de nieuwe wetgevingsinstrumenten zoals gepland nog voor eind 2005 goed te keuren, zodat vanaf 2006 met de lidstaten en de regio's kan worden onderhandeld over de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 <sup>(1)</sup>.

9.9. Voorts zou om de drie jaar een herziening en een evaluatie van de gevolgen van het Stabiliteitspact moeten plaatsvinden, zowel voor de EU in haar geheel als voor de Europese regio's. Bedoeling is de vooruitzichten en verbintenissen die het Stabiliteitspact voor de nationale economieën

---

(1) „Tweede voortgangsverslag over de economische en sociale cohesie” COM(2003) 34 van 30.1.2003: III — De belangrijkste onderwerpen van het debat over het toekomstige cohesiebeleid — Andere aspecten — De bijdrage van andere takken van beleid, en IV — Toekomstige besluitvorming.

Brussel, 25 september 2003.

voorstelt, tijdig en op doeltreffende wijze te herzien, rekening houdend met de reële economische ontwikkelingen op communautair én regionaal niveau, zodat op het niveau van de Unie achteruitgang en verdere perioden van recessie worden vermeden, en op regionaal niveau de samenhang niet in het gedrang komt.

9.10. Het is geen sinecure de niet-structurele communautaire beleidsmaatregelen, en m.n. het economische beleid, af te stemmen op de doelstellingen van de samenhang. Daartoe dient van te voren grondig onderzoek te worden verricht, en simplificaties moeten hoe dan ook worden vermeden.

9.11. De middelen die in 1999 werden uitgetrokken voor de versterking van de samenhang, belopen 0,45 % van het BBP van de EU. De regionale samenhang in het Europa van de 15 is daarmee ontegensprekelijk versterkt. In het licht van de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten moet dit bedrag echter opnieuw worden bekeken, en moet worden nagedacht over een rationeel gebruik van de middelen die noodzakelijk zijn om de samenhang nog verder te verbeteren, aldus het Comité.

9.12. Het Comité zou zich, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden, dieper over deze kwestie kunnen buigen, en trachten antwoord te geven op de volgende vragen:

- welke communautaire beleidsmaatregelen versterken de samenhang?
- wat is de beste manier om de economische en sociale samenhang binnen de EU zo goed mogelijk te verzekeren?

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

## BIJLAGE

**bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

De volgende wijzigingsvoorstellen zijn tijdens de beraadslaging in stemming gebracht en verworpen (art. 54, lid 3, van het rvo):

**Par. 6.21**

Als volgt te wijzigen:

„Algemene en vrijblijvende uitspraken, van het soort dat het concurrentiebeleid nieuwe arbeidsplaatsen in alle regio's creëert (tweede cohesieverslag) volstaan dus niet, zij moeten worden gestaafd met regelmatige evaluaties van het effect van het mededingingsbeleid op de werkgelegenheid. ~~specifieke berekeningen van het aantal posten dat er per regio zou bijkomen, zodat kan worden nagegaan of de werkgelegenheid er in bepaalde regio's werkelijk op is vooruitgegaan.~~”.

*Motivering*

Om te voorkomen dat men er, ten onrechte, van uitgaat dat het effect van het mededingingsbeleid gemakkelijk kan worden afgemeten aan het aantal nieuwe arbeidsplaatsen.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 28, tegen: 53, onthoudingen: 6.

**Par. 6.24, 6.24.1 en 6.24.2**

Te schrappen.

*Motivering*

Om te voorkomen dat onrealistische verwachtingen worden gewekt. Het principe wordt in par. 6.23.4 uiteengezet.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 31, tegen: 49, onthoudingen: 9.

**Par. 8.2.3**

Paragraaf 8.2.3 te vervangen door de volgende tekst:

„Daarom is het wellicht raadzaam na te gaan welk effect de invoering van de gemeenschappelijke munt en de naleving van het Groei- en Stabiliteitspact hebben op de economische ontwikkeling van de Europese regio's.”.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 38, tegen: 52, onthoudingen: 3.

**Par. 8.2.4**

Par. 8.2.4 te schrappen.

*Motivering*

Er wordt te gemakkelijk een link gelegd met het groei- en stabiliteitspact, en het is niet realistisch te streven naar economische indicatoren van het soort dat hier wordt opgesomd.

In par. 8.2.4 worden verbanden gelegd die niet vanzelfsprekend zijn. Bovendien wordt een concrete methode voorgesteld — de uitwerking van een aantal indicatoren — die niet *per se* efficiënter is dan andere methodes, zoals vragenlijsten, *checklists* of econometrische modellen. Het lijkt ons niet redelijk om de diensten van de Commissie te vragen een onderzoek uit te voeren en hen daarbij te vertellen welke methode ze moeten gebruiken.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 39, tegen: 48, onthoudingen: 2.

**Par. 8.2.6**

Par. 8.2.6 te schrappen.

*Motivering*

Het enige verband van betekenis is wellicht het verband tussen de stabiliteit van de gemeenschappelijke munt en het effect hiervan op de cohesie. Het is niet aannemelijk dat inflatie voor een dergelijk oorzakelijk verband zorgt.

Het is aan de diensten van de Commissie om te bepalen welke methode zij gebruiken.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 37, tegen: 52, onthoudingen: 4.

**Par. 8.3.7**

Het eerste streepje van par. 8.3.7 te schrappen.

*Motivering*

Dit zou moeilijk, zo niet onmogelijk te realiseren zijn. De kosten en de problemen bij het uitvoeren van een dergelijke evaluatie — vooraf of achteraf — zouden niet opwegen tegen de mogelijke baten.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 31, tegen: 53, onthoudingen: 2.

**Par. 8.3.8**

Par. 8.3.8 te schrappen.

*Motivering*

Dit is tegen het principe van gelijke kansen op de interne markt.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 23, tegen: 58, onthoudingen: 4.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Industriële reconversie: balans en vooruitzichten — Een integrale aanpak”**

(2004/C 10/21)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité besloot tijdens zijn zitting van 22 en 23 januari 2003, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over „Industriële reconversie: balans en vooruitzichten — een integrale aanpak.”

De adviescommissie „Industriële reconversie” (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Van Iersel en corapporteur de heer Varea Nieto.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 402e zitting (vergadering van 25 september 2003) onderstaand advies met 53 stemmen vóór en 1 stem tegen goedgekeurd.

**1. Inleiding en doelstellingen**

1.1. Toen de datum waarop het EGKS-Verdrag zou verstrijken, steeds dichterbij kwam, verzochten de lidstaten de Europese Commissie haar gedachten te laten gaan over de toekomst van de gestructureerde dialoog<sup>(1)</sup>. Voorgesteld werd de kolen- en staalsector onder de bevoegdheid van het EESC te plaatsen<sup>(2)</sup>; hiertoe zou bij het EESC een nieuwe structuur moeten worden gecreëerd die niet alleen bevoegd is voor kolen en staal, maar voor alle aspecten van industriële reconversie, vooral met het oog op de uitbreiding<sup>(3)</sup>.

De adviescommissie „Industriële reconversie” (CCMI) werd op 24 oktober 2002, bij besluit van de voltallige vergadering van het EESC, opgericht. Dit besluit is een bevestiging van de verrijking en de toegevoegde waarde die de CCMI voor het EESC kan betekenen. De adviescommissie bestaat uit 24 leden van het EESC en 30 externe afgevaardigden, die in eerste instantie uit de leden van het vroegere Raadgevend Comité EGKS gekozen zijn. In de toekomst zullen wellicht ook andere sectoren worden vertegenwoordigd.

1.2. De oprichting van de adviescommissie „Industriële reconversie” biedt nieuwe mogelijkheden. De met industriële structuurveranderingen samenhangende vraagstukken zullen nu in al hun complexiteit kunnen worden bestudeerd, waarbij zowel zal kunnen worden gelet op economische en sociale aspecten als op milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar de problemen van de toekomstige EU-lidstaten.

1.3. Het vroegere Raadgevend Comité EGKS heeft voor de desbetreffende sectoren veel nuttig werk verricht. Het is in de geschiedenis van de Europese integratie een voorbeeld geweest van overleg tussen de sociale partners en de overheden en van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling in deze sectoren, een specifieke vorm van industriebeleid derhalve. Enkele in het oog springende resultaten van het door dit comité gevoerde permanente overleg zijn de volgende geweest:

- gemeenschappelijke analyse van markten en van markt-omstandigheden door de jaren heen, met als gevolg processen van herstructurering;
- programma's voor regio's, die in het bijzonder door onontkoombare herstructurering zijn getroffen;
- gemeenschappelijke O&O-programma's (een deel van de middelen komt nu uit de terugbetaling van leningen aan bedrijven en voor huisvesting van werknemers);

<sup>(1)</sup> Raad Industrie van 18 mei 2000.

<sup>(2)</sup> Mededeling van 27 september 2000 (COM(2000) 588 def.).

<sup>(3)</sup> Tegelijk met dit advies stelt de CCMI ook een advies op over de „Herstructurering van de zware industrie in de kandidaat-lidstaten”.

- gemeenschappelijke opleidingsprogramma's;
- (financiële) herstructureringsprogramma's in de kolen- en staalsector;
- een groot aantal adviezen over uiteenlopende onderwerpen, onder meer m.b.t. het handelsbeleid en de discipline van overheden t.a.v. staatssteun voor de betreffende sectoren;
- andere verworvenheden (gezamenlijke comités voor de harmonisatie van arbeidsomstandigheden, die later geleid hebben tot het opzetten van een comité voor de sociale dialoog in de kolensector en die in de toekomst misschien ook zullen leiden tot de oprichting van een dergelijk comité in de staalsector);
- de lancering van sociale programma's (uitkeringen bij verlies van baan en vervroegd pensioen).

Al deze maatregelen tezamen hebben geleid tot een zeer competitieve staalindustrie en een winstgevende export van Europese mijnbouwtechnologie en knowhow.

1.4. Bijstand op het gebied van omschakeling en territoriale ontwikkeling werd ook voor de zwaarst getroffen regio's noodzakelijk geacht. De financiële herstructureringsprogramma's zijn via specifieke programma's voor getroffen regio's gefinancierd uit de structuurfondsen: Rechar I (1990-1993), Rechar II (1994-1999), Resider I (1988-1993) en Resider II (1994-1999). Ook deze programma's zorgden voor flankerende maatregelen en waren vooral gericht op verbetering van de lokale en regionale infrastructuur, om de vestiging van nieuwe bedrijven te vergemakkelijken en de door de kolen- en staalindustrie vervuilde gebieden schoon te maken.

1.5. Toen het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal afliep, is de specifieke vorm van consultatie van het Raadgevend Comité EGKS opgeheven, en is in plaats daarvan bij het EESC de CCMI opgericht. Ervaringen uit het verleden blijven hun waarde behouden. Maar de omstandigheden voor industriële reconversie zijn inmiddels gewijzigd. Ook de instrumenten van overleg zullen in het licht van de strategie van Lissabon opnieuw moeten worden geijkt om concurrentievermogen te combineren met duurzame ontwikkeling en sociale en territoriale cohesie. Daarvoor zal, naast algemene doelstellingen voor het industriebeleid, ook een sectorale aanpak geboden zijn.

1.6. Het doel van dit advies is de nadruk te leggen op de rol van de CCMI, die een rechtstreekse dialoog met alle door de gevolgen van industriële reconversie getroffen belanghebbenden moet bevorderen, waarbij lering wordt getrokken uit de ervaringen in de kolen- en staalindustrie en andere sectoren. Onderhavig advies is de eerste uit een serie.

1.7. Het EESC is van mening dat de toekomstige werkzaamheden van de CCMI betrekking zouden moeten hebben op het volgende:

- analyse van de huidige stand van zaken en van de oorzaken van de industriële herstructurering vanuit eco-

nomisch, sociaal, territoriaal en milieuoogpunt, en inschatting van het effect van deze industriële hervormingen op de bedrijfssectoren, op de bedrijven zelf, op de werknemers, op bepaalde zones of gebieden en op het milieu;

- zoeken naar een gemeenschappelijke aanpak om de veranderingen in het bedrijfsleven slagvaardig tegemoet te treden en nagaan op welke wijze de EU en de lidstaten de concurrentiepositie en het welzijn van ondernemingen kunnen verbeteren door versterking van de sociale dialoog en de samenwerking tussen alle betrokkenen;
- analyse van gemeenschappelijke aspecten die duurzame ontwikkeling bevorderen en het versterken van de sociale en territoriale samenhang met het oogmerk de strategie van Lissabon een impuls te geven, en bevorderen van randvoorwaarden en van omstandigheden waarin industriële hervormingen kunnen worden doorgevoerd die zowel de concurrentiepositie van de ondernemingen kunnen verbeteren als de economische, sociale en territoriale samenhang kunnen versterken;
- verbeteren van de coördinatie en de coherentie van de communautaire maatregelen die verband houden met de grootscheepse industriële hervormingen in het kader van de uitbreiding: onderzoek, economie, mededinging, sociaal en regionaal beleid, milieu, vervoer, enz.

## 2. Industriële reconversie en drijvende krachten hierachter

### 2.1. Concept

2.1.1. Het concept „structuurveranderingen” (of „reconversie”) in de Europese industriële sector is dikwijls benaderd vanuit het oogpunt van herstructurering. Het houdt echter veel meer in. Het omvat enerzijds de continuïteit in bedrijven aan de gang zijnde veranderingsprocessen (oprichting, ontwikkeling, diversifiëring, omschakeling); anderzijds zijn bedrijven nauw verweven met de politieke en sociale context waarin ze veranderen, die op zijn beurt weer de industriële structuurveranderingsprocessen beïnvloedt.

In principe komen industriële veranderingen op twee manieren tot stand: door geleidelijke aanpassing of door ingrijpende veranderingen. Het is ook mogelijk een ander onderscheid te maken, en wel in door omstandigheden genooddaakte reacties en in proactieve veranderingen (deze vloeien niet uit een noodzaak maar uit een keuze voort) <sup>(1)</sup>.

Vandaag de dag is het belangrijk het proactieve aspect van industriële structuurveranderingen nader te bestuderen om beter te kunnen inspelen op de schadelijke economische, sociale, organisatorische en milieugevolgen van die veranderingen en deze beter te kunnen beheersen.

<sup>(1)</sup> De oorzaken van veranderingen zijn veelsoortig, zie in dit verband:  
 — Prahalad, C.K. en Hamel, G. (1994): „Strategy as a field of study: Why search for a new paradigm?”, *Strategic Management Journal*, vol. 15;  
 — López, J. en Leal, I. (2002): *Cómo aprender en la sociedad del conocimiento*, Gestión 2000, Barcelona.

2.1.2. Herstructureringen vormen vanaf het begin van het industriële tijdperk een terugkerend verschijnsel. Sinds de jaren 70 komen ze op grote schaal voor, vooral in de staal-, mijnbouw-, textiel- en scheepsbouwindustrie. Tot voor kort werden de economische en sociale gevolgen ervan op een specifieke manier aangepakt.

2.1.3. Tegenwoordig hebben bedrijven te maken met veranderingen die elkaar in hoog tempo opvolgen. Dit hangt samen met (nieuwe) markten die steeds opener worden en waar moderne communicatie- en transportmiddelen evenals geavanceerde technologieën en de toepassingen daarvan een centrale plaats innemen. Bovendien wordt de concurrentie iedere keer weer feller, worden aandeelhouders steeds veeleisender en staat de positie van bedrijven continu ter discussie. Om die redenen bedienen bedrijven zich nu van andere, snellere methoden om aanpassingen door te voeren, die verder gaan dan de mechanismen waarmee vroeger geleidelijk veranderingen tot stand werden gebracht in personeelsbestand, financiën en technologie. Herstructureringen zijn vandaag de dag ingrijpender, complexer en omvangrijker geworden, zowel wat betreft duur als reikwijdte ervan. Dat komt onder meer door het grote aantal toeleveringsbedrijven. Herstructureringen hebben gevolgen voor de gehele industrie- en dienstensector, verschillende groepen werknemers en regio's.

2.1.4. In de term „industriële reconversie”, die nog niet zo heel lang wordt gebruikt, komt het veranderde karakter van de aanpassingsprocessen die tegenwoordig in bedrijven plaatsvinden, goed tot uiting<sup>(1)</sup>. Deze term staat namelijk voor „het geheel van veranderingen die gevolgen hebben voor bedrijven, hun organisatiestructuren, hun werkgelegenheid, hun capaciteiten en hun afzonderlijke vestigingen”. De bedoelde veranderingen zijn ook van invloed op het ondernemingsklimaat.

## 2.2. Context

Industriële reconversie wordt veroorzaakt en/of bespoedigd door een aantal factoren. De belangrijkste hiervan worden in onderstaande paragrafen besproken.

### 2.2.1. Globalisering

2.2.1.1. Ondanks het huidige slechte economische tij doen zich in een wereld waarin markten een steeds internationaler karakter krijgen (WTO), nog altijd structuurveranderingen voor. Er is duidelijk sprake van een wisselwerking tussen internationale handel en industriële reconversie.

2.2.1.2. Alle belangrijke regio's op aarde maken dezelfde ontwikkeling door, maar de mate waarin hun sociaal-economische structuren hier geschikt voor zijn, verschilt. De productiviteit van de Europese industrieën staat onder druk van de internationale concurrentie. Zij moeten het hoofd kunnen bieden aan de (soms oneerlijke<sup>(2)</sup>) Amerikaanse economische

(1) Zie o.a. Aggeri, F. en Pallez, F.: „Les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles”, Cahiers de recherche du centre de gestion scientifique n° 20, École des mines de Paris, 2002 en Bernard Brunhes consultants: „La gestion des crises industrielles locales en Europe”, Cahiers n° 6, 2000.

(2) Bijv. de toepassing van „section 201”, op grond waarvan sinds maart 2002 de douanerechten op bepaalde platte staalproducten zijn verhoogd, en de belastingwet betreffende „Foreign Sales Corporations”, waartegen de WTO zich heeft uitgesproken, op grond waarvan aan bepaalde ondernemingen exportsubsidies kunnen worden toegekend.

en technologische concurrentie, en aan de snelle economische ontwikkeling in Azië (m.n. in de high-tech-sector) en zelfs in Zuid-Amerika. Daarnaast moeten de Europese industrieën opgewassen zijn tegen oneerlijke mededingingspraktijken en, daarmee samenhangend, tegen het feit dat de regels van de WTO niet altijd worden nageleefd.

2.2.1.3. Tegelijkertijd is er sprake van een verschuiving van investeringen en productie naar landen waar de kosten (o.a. voor arbeid en energie) laag en markten direct toegankelijk zijn, een hoog opleidingsniveau bestaat en uitgebreide technologische kennis aanwezig is. Vaak zijn onder meer de milieu- en belastingregels in deze landen minder streng. Deze verplaatsing van economische activiteiten naar landen buiten de EU heeft in bepaalde gevallen een negatieve invloed op de werkgelegenheid binnen de EU en kan ernstige gevolgen hebben voor sommige Europese regio's.

Deze trend gaat in het algemeen hand in hand met het opzetten van technologisch ingewikkelder processen in landen met hoge loonkosten, wat in veel gevallen gunstig is voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsactiviteiten en voor de verbetering van de bekwaamheid van het personeel.

2.2.1.4. Door de toenemende kennis en het groeiend aantal technologische innovaties alsook door de liberalisering van de kapitaalmarkt beperken investeringen in wereldverband zich bepaald niet langer tot grote en multinationale ondernemingen. Ook vele middelgrote en zelfs kleine ondernemingen, in het bijzonder ondernemingen met een hoge technologische toegevoegde waarde, zijn steeds minder plaats- en landgebonden. Bovendien dragen ook uitbestedingen en partnerschappen bij tot een verdere wereldwijde diversificatie van investeringen en internationale interactie en samenwerking.

### 2.2.2. De Europese interne markt, wetgeving en tenuitvoerlegging

2.2.2.1. De verwezenlijking van de interne markt neemt een centrale plaats in het Europese eenwordingsproces in en heeft, als onderdeel van de toenemende globalisering, tot gevolg dat de Europese economieën en ondernemingen sterk met elkaar verweven raken.

Economische integratie leidt niet alleen tot meer handel, maar ook tot meer fusies en overnames, voor een deel op EU-niveau<sup>(3)</sup>. Op lange termijn zal er sprake zijn van een gestage groei van dit verschijnsel.

2.2.2.2. De laatste jaren van de vorige eeuw werden gekenmerkt door een uitbundige economische groei. De combinatie van economische groei en de EMU versterkte de concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven. Maar er bleven nog steeds lacunes in de economische en sociale dynamiek en in de kennisontwikkeling in Europa. Daarom besloot de Europese Raad in maart 2000 in Lissabon om er bij wijze van nieuwe strategische doelstelling naar te streven van de Unie tegen 2010 „de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken die in staat is tot duurzame economische

(3) In 1991 vonden 8 239 fusies en overnames plaats waarbij ondernemingen uit de EU waren betrokken; in 1999 liep dit aantal op tot 12 796. Bron: „Mergers and acquisitions” (EUROPEAN ECONOMY, Supplement A, Economic Trends, No 5/6, 2000, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen).

groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang". Het uiteindelijke doel is het scheppen van de meest concurrerende economie die is ingebed in een stabiel economisch kader.

2.2.2.3. Gedeeltelijk als gevolg van de crisis in de ICT- en telecommunicatiesector en de substantiële verliezen die op de internationale beurzen werden genoteerd, is Europa nu in een vicieuze cirkel terecht gekomen: lage groei, algemene onzekerheid over de economie en gebrek aan vertrouwen bij bedrijven en consumenten, vertraging van investeringen en aantasting van werkgelegenheid in verschillende economische sectoren.

2.2.2.4. De Europese Commissie en de Europese Raad hebben besloten te blijven streven naar een klimaat waarin de veranderingen in het bedrijfsleven op alle fronten worden ondersteund. De doelstellingen van de strategie van Lissabon zijn verder uitgewerkt tijdens de toppen van Gotenburg en Barcelona. In 2003 werden tijdens de in Brussel gehouden voorjaarsbijeenkomst de volgende prioriteiten vastgesteld, die allemaal nauw verband houden met industriële structuurveranderingen:

- voorrang voor innovatie en ondernemerschap;
- oprichting van een taakgroep werkgelegenheid;
- versterking van de interne markt: er komt een nieuwe Raad Concurrentievermogen;
- milieubescherming voor groei en banen.

2.2.2.5. De Raad benadrukte in zijn uitgebreide conclusies nogmaals dat de idee van een Europese kennismaatschappij in de praktijk moet worden gerealiseerd en dat aan concurrentievermogen weer een centrale plaats in het beleid moet worden gegeven. De Raad formuleerde onder meer als doelstellingen de snelle tenuitvoerlegging van het actieplan voor de vereenvoudiging en verbetering van de EU-regelgeving, en de ontwikkeling van een globale effectbeoordeling voor alle belangrijke communautaire wetsvoorstellen op economisch en sociaal gebied, o.a. bestaande uit een systematische raadpleging van de sociale partners.

2.2.2.6. De Europese Raad ging in zijn conclusies tevens in op de elektriciteits- en gasmarkt, de vervoerssector, het actieplan financiële diensten, overheidsopdrachten op het gebied van O&O en defensie, het Europese ruimtevaartbeleid, de informatiemaatschappij en biotechnologie. De Raad bracht in het bijzonder de verlening, kwaliteit en toegankelijkheid van diensten van algemeen belang onder de aandacht, waarvoor de Europese regels inzake overheidssubsidies en mededinging gelden <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Onlangs verscheen een groenboek van de Europese Commissie over diensten van algemeen belang (COM(2003) 270 def. van 21.5.2003).

2.2.2.7. De Europese Commissie heeft op 7 mei 2003, in aansluiting op de conclusies van de Raad, een „tienpuntenplan voor een betere werking van Europa" gepresenteerd, waarbij ze onder meer inging op de tenuitvoerlegging van wetgeving. De Europese Raad geeft dus de aanzet voor steeds meer communautair beleid, maar tot teleurstelling van het EESC was er tot voor kort te weinig aandacht voor de praktische uitvoering daarvan. Implementatie is echter van belang in de context van industriële reconversie en vooral in het kader van de Europese rechtsstaat.

2.2.2.8. De Commissie pleit in bovengenoemd tienpuntenplan terecht voor nieuwe consensus en vastberadenheid, want het lijkt er volgens haar sterk op dat een groot deel van het potentieel van de interne markt niet wordt benut omdat het aantal inbreuken stijgt. Doel is het aantal internemarktinbreuken tegen 2006 met ten minste 50 % te verminderen <sup>(2)</sup>.

2.2.2.9. Een sectorale aanpak werd ook op 29 januari 2003 door commissaris Liikanen geopperd. Hij is van mening dat de horizontale dimensie weliswaar van fundamenteel belang zal blijven, maar dat zorgvuldig zal moeten worden nagegaan wat de effecten op het bedrijfsleven zijn, met name op de sectoren die voor een bijzondere uitdaging staan, en dat zo nodig aanpassingen moeten worden doorgevoerd om in te spelen op specifieke situaties.

2.2.2.10. Het Comité steunt de perspectieven die in de Mededeling van de Commissie „Het industriebeleid na de uitbreiding" worden geschetst, maar is ook van mening dat de behoefte aan sectorale beleidsmaatregelen dient te worden benadrukt. Deze zouden bijzonder nuttig kunnen zijn in het licht van de economische veranderingen in de kandidaat-lidstaten. In dit verband dient te worden opgemerkt dat sectoraal overleg op dit moment in deze landen nauwelijks plaatsvindt.

2.2.2.11. Directe staatssteun aan het bedrijfsleven is fors teruggedrongen, maar nog niet genoeg. Minder staatssteun leidt ertoe dat de randvoorwaarden voor de betrokken sectoren in de hele EU steeds vaker dezelfde zijn.

<sup>(2)</sup> Het aantal lopende inbreukzaken is van iets minder dan 700 in 1992 gestegen tot maar liefst bijna 1 600 nu. In het tienpuntenplan zal speciale aandacht worden besteed aan het integreren van de dienstenmarkten en aan „netwerkindustrieën", zoals energie, vervoer, telecommunicatie en posten. Deze zijn voor alle Europese burgers van wezenlijk belang en maken bovendien een groot deel van de bedrijfskosten uit. Andere belangrijke onderdelen uit het tienpuntenplan zijn de tenuitvoerlegging van het actieplan voor verbetering en vereenvoudiging van de regelgeving en het verder openstellen van de markten voor overheidsopdrachten.

2.2.2.12. Het Europese ondernemingsklimaat en dat van de lidstaten wordt rechtstreeks beïnvloed door het macro-economisch en monetair beleid en het belastingbeleid. De succesvolle introductie van de euro heeft nog niet tot voldoende uniformiteit van het economisch beleid van de lidstaten geleid. Er bestaan nog steeds substantiële verschillen tussen de belastingstelsels. Tot op zekere hoogte beïnvloeden deze verschillen tussen de lidstaten op het macro-economische vlak wellicht ook in negatieve zin de industriële reconversie in Europa.

2.2.2.13. Het is fnuikend voor de ontwikkeling van de interne markt dat op vitale onderdelen ervan geen of moeizaam vooruitgang wordt geboekt. Voorbeelden van uiteenlopende aard zijn het gebrekkig functioneren van de Europese kapitaalmarkt, onvolkomenheden in het mededingingsregime, het uitblijven van de overnamerichtlijn, het zeer langdurige onderhandelingsproces over het Europees octrooi, dat uiteindelijk slechts met een partieel succes is bekroond, en het feit dat Europese wetgeving soms niet effectief ten uitvoer wordt gelegd.

2.2.2.14. Het EESC dringt nogmaals aan op efficiënte beleidsmaatregelen, zodat voor industriële reconversie nog meer, op sociale samenhang en concurrentievermogen gebaseerde voorwaarden worden geschapen. Hierbij moet worden gedacht aan:

- de ontwikkeling van het menselijk kapitaal,
- meer en betere banen op een arbeidsmarkt waar niemand buiten de boot valt,
- specifieke maatregelen i.v.m. de vergrijzing van de actieve beroepsbevolking en om vrouwen te stimuleren zich op de arbeidsmarkt te begeven.

Dit vereist levenslang leren op alle niveaus en betere opleiding en scholing. Op al deze terreinen is het bovendien zeer wenselijk dat goede praktijkvoorbeelden worden onderzocht.

2.2.2.15. Innovatiebeleid is een speerpunt van de Lissabonstrategie. Maar de mate waarin daarvoor geld wordt uitgetrokken loopt van land tot land uiteen. Bovendien is de samenwerking tussen universiteiten/kenniscentra en het bedrijfsleven in een aantal lidstaten zeker niet optimaal, zoals ook in de conclusies van de Europese Raad van maart 2003 wordt geconstateerd. Ook op dit terrein valt de vergelijking tussen Europa en de VS voor de eerste ongunstig uit, waardoor de handelsbalans per sector tussen de EU en de VS in het voordeel van laatstgenoemde doorslaat.

2.2.2.16. Het EESC onderschrijft het beginsel van duurzame ontwikkeling. Het heeft hierover verscheidene adviezen uitgebracht, waarmee bij industriële structuurveranderingen rekening zou moeten worden gehouden.

### 3. Industriële en sociale veranderingen

3.1. In de afgelopen jaren zijn in de EU verschillende rapporten verschenen over fundamentele veranderingen in het bedrijfsleven en het ondernemingsklimaat, die niet onopgemerkt zijn gebleven <sup>(1)</sup>.

Ook keurden het Europees Parlement, het Europees Vakverbond en UNICE resoluties goed over industriële structuurveranderingen <sup>(2)</sup>.

3.2. Het bedrijfsleven is altijd gekenmerkt door veranderingen. Die hadden in de afgelopen decennia ingrijpende sociaal-economische gevolgen. Momenteel neemt het in de dienstensector werkzame percentage van de Europese beroepsbevolking sterk toe, wat voor een deel is toe te schrijven aan uitbestedingen en onderaanbestedingen, en voor een deel ook aan de opkomst van dynamische sectoren als de amusementsindustrie en de media.

3.3. De technologische vooruitgang leidt ertoe dat de omloopcyclus van producten en diensten steeds korter wordt. Open markten hebben de overhand. Gevolg hiervan is dat aanpassing noodzakelijk is. Veel ondernemingen, óók ondernemingen die een crisis hebben doorgemaakt of een reorganisatie hebben moeten doorvoeren, veranderen daarom in de loop van hun bestaan geheel of gedeeltelijk van karakter. Het is zaak om, door middel van sociaal overleg, tot een juiste mix van flexibiliteit (aanpassingsvermogen en nieuwe werkerterreinen) en stabiliteit van de werkgelegenheid te komen. Uit analyses van concrete gevallen is gebleken dat een reorganisatie diverse oorzaken kan hebben: capaciteitsaanpassingen, economische

<sup>(1)</sup> De belangrijkste zijn het in november 1998 gepubliceerde rapport van de heer Gyllenhammar getiteld „Omgaan met veranderingen” (waarover het EESC een positief-kritisch advies heeft uitgebracht, zie PB C 258 van 10.9.1999) en het onder leiding van mevrouw Rodrigues door de „Groep op hoog niveau inzake de arbeidsbetrekkingen in een veranderende context” geschreven rapport dat in januari 2002 uitkwam.

<sup>(2)</sup> Resolutie van het EP van 15 februari 2001 over de sociale gevolgen van industriële herstructurering (B5-0089/2001), waarin het oproept industriële herstructurering en de sociale gevolgen daarvan op een meer proactieve wijze te benaderen, het de noodzaak benadrukt om de sociale dialoog te versterken en het wijst op de bepalingen uit het Verdrag op grond waarvan bij het bepalen en uitvoeren van het EU-beleid rekening moet worden gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau; resolutie van het EVV van 11/12 maart 2002 waarin het wijst op de noodzaak werknemers continu bij veranderingsprocessen te betrekken en ervoor te zorgen dat de sociale kosten van herstructureringen zo laag mogelijk zijn, en het aandringt op permanent onderzoek naar de reikwijdte en impact van herstructureringen per sector, per land en per regio; resolutie van UNICE van 8 maart 2002 over het uitwisselen van ervaringen met het anticiperen op en het in goede banen leiden van veranderingen.



hervormingen, concurrentievermogen, productiviteitsaanpassingen, herpositionering, rationalisering, organisatorische wijzigingen en faillissement (1). In een aantal gevallen bleek de reorganisatie van de onderneming tot geheel nieuwe producten en/of diensten, dan wel tot een personeelsherschikking of zelfs tot uitbreiding van het personeelsbestand te leiden. Deze veranderingen in bedrijven zijn meestal gerelateerd aan sector-specifieke ontwikkelingen. De manier waarop herstructureringen zich in sociaal opzicht voltrekken, hangt af van het succes van het tussen werkgevers en werknemers gevoerd sociaal overleg.

3.4. Deze processen gaan door, ook al is er tijdelijk sprake van een economische terugslag. Sterker nog, de concurrentie wordt in deze situatie verder aangewakkerd, omdat iedereen tracht zijn positie veilig te stellen om te kunnen overleven. Weliswaar wordt er nu meer dan ooit gelet op de kostenkant, maar tegelijkertijd vernieuwen ondernemingen hun interne organisatie en richten zij hun blik op de toekomst. Daarbij mag ook bedrijfsconcentratie in de vorm van fusies en overnames niet worden vergeten.

Dit soort uitgebreide reorganisaties heeft tot een opvallende stijging van de werkloosheid geleid: in de eerste negen maanden van 2001 zijn in de eurozone 230 000 en in de hele EU 350 000 arbeidsplaatsen verloren gegaan. De ingrijpende gevolgen van dit verlies aan banen, niet alleen voor de getroffen werknemers zelf, maar ook voor hele regio's, vragen om begeleidende maatregelen en plannen voor het scheppen van alternatieve werkgelegenheid. In een aantal lidstaten is hiervan overigens al sprake.

In dit verband wijst het EESC op de paradox van de ICT. Weliswaar is de economische stagnatie van de laatste jaren ingeluid door een scherpe terugval van investeringen in de sterk aangedreven ICT-sector, maar dat laat onverlet dat juist deze ICT (communicatie, informatie, internet) ondertussen tot radicale wijzigingen in productie- en dienstensectoren leidt, traditionele sectoren een geheel nieuwe aanblik geeft en een bakermat is voor nieuwe ondernemingen, voor nieuwe allianties tussen marktpartijen en voor nieuwe productie- en dienstenpakketten. Wij stellen vast dat geen enkele sector aan deze vernieuwing ontsnapt. Het is als het ware een nieuwe basisgrondstof. De volgende radicale vernieuwing, dit keer in de biotechnologie, staat voor de deur.

3.5. Toch vindt in de lidstaten herstructurering als zelfstandig verschijnsel plaats. Het EESC wijst op een aantal voorbeelden van regionale herstructurering, die tot de herverdeling van werk en tot de herontwikkeling van bestaande en de oprichting van nieuwe ondernemingen leidt. Aan een dergelijke herstructurering liggen dikwijls gecompliceerde processen ten grondslag. Veel regio's in Europa hebben eigen specifieke kenmerken, die hun oorsprong vinden in de economische geschiedenis, de geografische ligging en de tradities en cultuur van het

desbetreffende gebied. Soms werd niet adequaat vooruitgelopen op industriële herstructurering. Maar tegelijkertijd zijn de regionale belanghebbenden — werkgevers, vakbonden, regionale en lokale overheden — vaak in actie gekomen, waar mogelijk samen met de nationale overheden en de Europese Unie (bijv. via Rechar, Resider en Retext) om nieuwe vooruitzichten te scheppen. Inmiddels zijn herstructurerings- en moderniseringsprocessen aan de gang, of hebben deze al plaatsgevonden, soms met verbluffend positief resultaat.

Voorbeelden van dergelijke regio's waar veel nieuwe bedrijven werden opgericht en de structuur van veel bestaande bedrijven veranderde, zijn het Roergebied in Duitsland en Birmingham in het Verenigd-Koninkrijk, waar overgeschakeld wordt van zware industrie op dienstverlening, Oulu in Finland, waar een sterke telecommunicatiesector ontstaan is, en Barcelona in Spanje, waar ingrijpende veranderingen plaatsvonden ter gelegenheid van de Olympische Spelen in 1992.

3.6. In weerwil van de voorbeelden waarvan het succes kan worden bewezen, zijn er echter ook Europese regio's, zoals bijvoorbeeld Asturië, waar men pas halverwege is. Dit Spaanse gewest had in de jaren '90 te lijden onder ingrijpende aanpassingen in de staalindustrie en de mijnbouw. In de staalindustrie is het personeelsbestand in Asturië teruggelopen van 23 000 werknemers tot 8 000, wat een verlies betekent van 15 000 arbeidsplaatsen; in de kolenmijnen in de regio zijn tegelijkertijd meer dan 17 000 arbeidsplaatsen verloren gegaan. De Spaanse regering en de Gewestregering van Asturië hebben zich ingespannen, daarbij geholpen door de Europese Commissie (van het EGKS-Verdrag en de programma's Rechar en Resider). Ondanks deze economische maatregelen zijn de problemen nog niet opgelost. De economie, die weliswaar is opgeleefd, heeft nog niet voor de helft van het aantal direct of indirect verloren gegane arbeidsplaatsen vervanging kunnen opleveren. Dit bewijst duidelijk dat er nog altijd begeleidende economische maatregelen nodig zijn om de situatie verder te verbeteren en het economische leven in deze regio tot bloei te brengen.

In andere gevallen is er een begin gemaakt, zoals bijvoorbeeld in Luik (België) en Bremen (Duitsland). Hier heeft Arcelor, voortgekomen uit de fusie van Arbed, Aleralia en Usinor, besloten — omdat het te kampen heeft met structurele overcapaciteit bij de productie van platte staalproducten en het de synergie-effecten wil verbeteren — de hoogovens in Luik stapsgewijs te sluiten en de productie in Bremen te verminderen. Deze maatregelen leiden tot een verlies aan arbeidsplaatsen, maar Arcelor heeft toegezegd niemand in de kou te laten staan, de desbetreffende terreinen te herstellen en — met hulp van alle betrokken partijen — een bijdrage te leveren aan het in industrieel opzicht weer op gang brengen van de getroffen lokale economieën. Om te voorkomen dat in deze regio's een traumatische situatie ontstaat, zullen flankerende steunmaatregelen moeten worden opgenomen, zoals jaren geleden ook is gebeurd in het kader van de programma's Rechar en Resider. Tevens moet het pad worden geëffend voor een duurzame ontwikkeling van deze regio's.

(1) Cf. „Études de cas sur le traitement des conséquences sociales des grandes restructurations d'entreprises”, door Bernard Brunhes, consultant voor de Europese Commissie DGV (<http://www.brunhes.com/Etudligne/Cahiers/6/Cahier6.htm>)

3.7. Een belangrijk aspect van de huidige ontwikkeling is ook dat niet alleen het karakter van individuele ondernemingen vaak aan veranderingen onderhevig is, maar dat ook sectoren minder helder van elkaar te onderscheiden zijn dan vroeger het geval was. Een cruciale verandering is dat het voormalige scherpe onderscheid tussen sectoren plaats heeft gemaakt voor nieuwe spelregels die worden gekenmerkt door onderlinge afhankelijkheid, interactie, samenwerking en uitbesteding. Aangezien de meeste ondernemingen hierin in het licht van hun toekomstvisie en marktpositie hun eigen weg kiezen, stellen we vast dat er sprake is van maatwerk per individueel geval en per individuele onderneming. Daarom is er behoefte aan een juiste mix van flexibiliteit, betrokkenheid van de werknemers, voortdurende verbetering en stabiliteit.

3.8. In ieder geval wijst deze ruwe schets van al deze processen van vernieuwing, internationalisering en heroriëntering in de productie- en dienstensectoren uit dat de hele economie gevolgen ondervindt van deze veranderingen, die in alle lagen van de ondernemingen doorwerken. Vandaar het sterke accent dat sociale partners in de meeste landen leggen op nieuwe vormen van scholing en de ontwikkeling van vaardigheden. Beroepsmobiliteit is kenmerkend voor de huidige industrie- en dienstensector. Traditionele productiestructuren (zoals de schoenindustrie in Choletais, Frankrijk<sup>(1)</sup>) en veel modernere bestaan naast elkaar. Natuurlijk bevinden veel ondernemingen zich in een overgangsfase van „traditioneel” op weg naar een nieuw stadium. Feit is ook dat traditionele sectoren, zoals de detailhandel en de distributie, soms volledig worden geherstructureerd om betere resultaten te behalen. In ieder geval zijn opleiding en overleg essentieel om de veranderingen waarvan er hierboven een aantal zijn genoemd, tot een goed einde te brengen. Hierbij zijn de moderne inrichting van het beroepsonderwijs en de ruime mogelijkheden die geboden worden en in ieder geval geboden moeten worden, om de huidige medewerker een zo zeker mogelijke toekomst te bieden, zeer belangrijk.

3.9. De ontwikkeling van menselijk kapitaal is uiteraard van fundamenteel belang. Onderzoek, innovatie en het creatieve en aanpassingsvermogen van werknemers zijn bepalend voor de veranderingsprocessen in bedrijven, het creëren van nieuwe werkgelegenheid en de Europese concurrentiepositie. Dit werd door de Europese Raad van Lissabon onderschreven. Erkenning van het strategisch belang van menselijk kapitaal betekent:

- investeren in opleiding en bijscholing van werknemers gedurende hun gehele loopbaan;
- het vergroten van het aanpassingsvermogen van ondernemingen;
- het betrekken van de werknemers bij veranderingen en het scheppen van een nieuwe vorm van zekerheid;

(1) „Le cas de la chaussure dans le Choletais”, Aggeri F. en Pallez F. — Centre de Gestion Scientifique, École des mines de Paris, september 2001.

- het voor laaggeschoolde arbeidskrachten toegankelijker maken van de arbeidsmarkt;
- het ontwikkelen van procedures voor sociale dialoog in bedrijven<sup>(2)</sup>.

De werknemer is tegenwoordig zelf ook een bron van verandering in de bedrijfsvoering en, bijgevolg, in het bedrijfsleven. Oude hiërarchische structuren worden vaak vervangen door organisatievormen die ten volle rekening houden met het hogere competentieniveau van de hedendaagse werknemer.

3.10. Sinds kort wordt meer nadruk gelegd op corporate governance. Dit is het samenstel van regels, codes en gedragingen van ondernemingen dat voldoende recht doet aan de belangen van alle bij de onderneming betrokken partijen. Ondernemingen, vooral die met veel werknemers, hebben ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid, uiteraard binnen het kader van de internationale concurrentieverhoudingen. Corporate governance kanaliseert een aantal problemen in verband met de gewenste houding van een bedrijf in een ruimer verband. Corporate governance is, althans voor wat de veranderingen in het bedrijfsleven betreft, in het belang van de ondernemingen zelf en is relevant voor aspecten als duurzaamheid, transparantie, effectief toezicht e.a. Doel ervan is voor goede arbeidsverhoudingen te zorgen en invulling te geven aan een verantwoordelijkheid t.a.v. de samenleving. Het is nu juist op dit terrein dat de specifieke kenmerken en waarden die eigen zijn aan het Europees sociaal model, vorm krijgen. Daarom ook is het recente voorstel van de Commissie om corporate governance op de Europese agenda te zetten, een goede stap in de richting van een efficiënter gebruik van onze hulpbronnen en van kwaliteitsproductie.

#### 4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Het is belangrijk dat het economisch vertrouwen wordt hersteld. In dit verband kan het EESC zich vinden in de hoofdlijnen en de doelstellingen die de Europese Commissie en de Europese Raad tijdens de voorjaarsstop van 2003 hebben vastgesteld, en die, welke door de Commissie in haar tienpuntenplan zijn gepresenteerd. Dat plan richt zich op het aanzwengelen van de economie, het scheppen van werkgelegenheid en meer in het algemeen op de verwezenlijking van de strategie van Lissabon. Europa heeft behoefte aan een klimaat dat gunstig is voor de invoering van een nieuw model, gericht op „industriële verandering met een menselijk gezicht” en gebaseerd op concurrentievermogen, duurzame ontwikkeling en sociale samenhang.

(2) Commissiedocument: Beheren van en anticiperen op verandering: een dynamische benadering van de sociale aspecten van bedrijfsherstructureringen — eerste fase van raadpleging van de sociale partners in de EU.

4.2. Het Comité pleit ervoor in de sectoren die getroffen zijn door industriële reconversie gebruik te maken van benchmarking, onderlinge uitoefening van druk (peer pressure) en verspreiding van best practices, en vergelijkend onderzoek te richten op technologische veranderingen, innovatie en sociale aspecten. Het juicht het initiatief van de Commissie toe om concrete resultaten van tussen lidstaten uitgevoerd vergelijkend onderzoek te publiceren.

4.3. Het EESC is voorstander van een horizontaal industriebeleid waarin ook ruimte is voor een direct met industriële structuurveranderingen verband houdende sectorale aanpak.

Een sectorale benadering moet hand in hand gaan met het gebruik van raadplegingsprocedures, deelname van alle betrokkenen en sociaal overleg in het kader van industriële herstructurerings, m.n. in de kandidaat-lidstaten.

4.4. Het EESC staat er positief tegenover dat systematisch wordt nagegaan of de op EU-niveau vastgestelde en goedgekeurde regels en besluiten worden nageleefd, want uitzonderingen leiden maar tot een Europa „à la carte”.

4.5. Het is essentieel dat deelname van vertegenwoordigers van de sectoren aan alle stadia van het wetgevingsproces verzekerd is (bottom-up) zodat op verschillende beleidsterreinen vastgestelde regels en genomen besluiten ook worden geëvalueerd in relatie tot industriële herstructurering. Het EESC benadrukt dat erop moet worden gelet of de strategieën m.b.t. concurrentievermogen en industriële reconversie effectief en coherent ten uitvoer worden gelegd. De CCMI zal hier nauwgezet op toezien.

Het EESC vindt het van groot belang te vermijden dat translocatie van bedrijven plaatsvindt op basis van de toenemende verschillen in wetgeving tussen lidstaten, bijvoorbeeld op fiscaal vlak en milieugebied.

4.6. Kort geleden is de Raad Concurrentievermogen geïnstalleerd. Het EESC juicht deze nieuwe opzet toe. Het is wenselijk dat de vraagstukken in hun samenhang worden beoordeeld en oplossingen voor regelgeving in hun samenhang worden afgewogen. Hierbij dient wel de kwaliteit van het werk in het oog te worden gehouden.

Het EESC onderstreept dat voor de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen op het gebied van industriële reconversie samenhang noodzakelijk is tussen de verschillende communautaire beleidsterreinen, zoals het sociaal, industrie-, fiscaal, regionaal, energie-, vervoers- en mededingingsbeleid en het beleid inzake opleiding en onderzoek.

4.7. Het is wenselijk dat er een doelmatige effectbeoordeling van de Europese wetgeving komt. In dit verband steunt het EESC het voorstel voor de oprichting van een onafhankelijke adviesgroep voor effectbeoordelingen van Europese regels vanuit de invalshoek van het bedrijfsleven, teneinde de kwaliteit van de communautaire wet- en regelgeving te verbeteren.

4.8. Voor het EESC is het essentieel dat innovatie en onderzoek Europa, zowel wat betreft concurrentievermogen als welzijn, een leidende rol bezorgen. Daarbij zal o.a. moeten worden gereageerd op soortgelijk beleid in andere delen van de wereld, zoals in de Verenigde Staten, waar via overheids campagnes op het gebied van defensie bepaalde industriële ontwikkelingen worden gestimuleerd (1).

4.9. Volgens het EESC is het wenselijk initiatieven te nemen om de samenwerking tussen universiteiten/kenniscentra en het bedrijfsleven te bevorderen (2).

4.10. Volgens het EESC zou meer aandacht moeten worden besteed aan de consequenties die een aantal bepalingen en regels kunnen hebben voor het MKB.

4.11. In Europa dienen er coherente regels t.a.v. nog resterende vormen van staatssteun te blijven bestaan. Tegelijkertijd moet de EU, voornamelijk via de WTO, blijven strijden tegen misbruik van invoerrechten, zoals de douanerechten op staalproducten in de VS. Dit is belangrijk met het oog op de verwezenlijking van voor de gehele wereldhandel gelijke randvoorwaarden.

4.12. Het EESC spoort de Commissie aan erop te letten dat de regels van de WTO worden toegepast wanneer er lacunes bestaan (3), zodat voor de industrieën waar zich veranderingsprocessen voltrekken, een evenwichtig klimaat ontstaat.

4.13. Het EESC benadrukt dat aandacht moet worden besteed aan verschillende vormen van industriële reconversie. Het duidelijkste verschil is dat tussen herstructurering van mono-industriële regio's en het continue proces van industriële verandering door aanpassingen van fabrieken en dienstverlening. In het eerste geval zijn in de betrokken gebieden specifieke maatregelen van tijdelijke aard mogelijk.

(1) EESC-advies over het „Groenboek Europees ruimtevaartbeleid”, rapporteur: Buffetaut, PB C 220 van 16.9.2003, blz. 19; EESC-advies over de Mededeling van de Commissie „Europese defensie — industriële en marktvoorwaarden — Naar een EU-beleid voor defensiematerieel”, rapporteur: Wilkinson, de CCMI heeft hierover een aanvullend advies opgesteld, rapporteur: Pezzini.

(2) In dit verband is het interessant om vast te stellen dat in navolging van Finland ook de nieuwe Nederlandse regering een platform heeft opgericht voor samenwerking tussen kenniscentra en het bedrijfsleven, dat onder leiding staat van de minister-president.

(3) Bijvoorbeeld de quota voor micro-elektronica in China, de subsidies voor scheepswerven in Zuid-Korea en de steun aan de ijzer- en staalindustrie in de VS.

Het EESC beveelt aan om rekening te houden met de positieve ervaringen die zijn opgedaan met sectorale programma's als Rechar, Resider en Retext bij de modernisering van „mono-industriële regio's” in de toekomstige en de huidige lidstaten, en om in deze landen nieuwe vormen van sociale dialoog te bevorderen.

In regio's die ingrijpende gevolgen ondervinden van translocaties kunnen voor een bepaalde periode specifieke begeleidende maatregelen noodzakelijk zijn.

4.14. Dikwijls profiteren regio's die industriële herstructurering ondergaan van een nauwe samenwerking tussen bedrijven, overheidsinstanties, sociale partners en, in sommige gevallen, andere sociaal-economische sectoren. Het EESC verzoekt de Commissie om met de in dit verband opgedane ervaringen (successen, beperkingen) naar buiten te komen, die als voorbeeld kunnen dienen voor regio's in een overgangssituatie, met name in de toekomstige lidstaten.

4.15. Het EESC onderstreept het belang van opleidingsprogramma's voor personeel en roept de Commissie op rekening te houden met alle trends en resultaten van deze specifieke (bij)scholingsprogramma's, m.i.v. die in de privésector. Zij zou daartoe met de sociale partners uit de verschillende sectoren rond de tafel kunnen gaan zitten.

4.16. Het Europees waarnemingscentrum voor verandering (EMCC), dat in 2001 n.a.v. de oproep van de werkgroep Gyllenhammar direct is ingesteld bij de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden in Dublin, kan een waardevolle rol spelen. In samenwerking met de verschillende economische actoren (ondernemingen, sociale partners enz.) en nationale onderzoeksinstellingen levert het gericht concreet materiaal over veranderingen in sectoren en in het bedrijfsleven in het algemeen, en over de manieren waarop kan worden geanticipeerd op herstructureringen en deze kunnen worden begeleid. Het EESC is van plan de samenwerking tussen de CCMI en het EMCC verder vorm te geven.

4.17. In de ogen van het EESC zou met de oprichting van sectorale waarnemingscentra gemakkelijker op industriële structuurveranderingen kunnen worden geanticipeerd, zouden

deze eenvoudiger kunnen worden doorgevoerd, zouden sneller reële alternatieven kunnen worden gevonden en zouden de negatieve gevolgen van herstructureringen tot een minimum kunnen worden beperkt. Het EESC wees al eerder <sup>(1)</sup> op een andere maatregel waarmee beter op industriële structuurveranderingen zou kunnen worden geanticipeerd en deze beter zouden kunnen beheerst. Op grond van die maatregel zouden alle in de EU gevestigde grote ondernemingen (met meer dan 1 000 werknemers) een „Omgaan met verandering”-verslag moeten opstellen en daarin moeten aangeven welke structurele veranderingen worden verwacht en hoe daaraan het hoofd zal worden geboden <sup>(2)</sup>.

4.18. Om zoveel mogelijk profijt te kunnen trekken van best practices, stelt het EESC voor een overzicht op te stellen van bedrijven die qua kennis, duurzaamheid en sociaal programma (Lissabon-strategie) het beste scoren bij herstructureringen.

4.19. Volgens het EESC is sociaal overleg in bedrijven en, in sommige gevallen, met lokale organisaties en overheidsinstanties een onmisbaar instrument om op evenwichtige en productieve wijze concurrentievermogen, een goed sociaal klimaat, werkgelegenheid en milieubescherming tot ontwikkeling te brengen. Uit de ervaringen van het EESC en het vroegere Raadgevend Comité van de EGKS blijkt dat permanent sectoraal overleg op Europees niveau tussen vertegenwoordigers van werknemers, producenten en andere maatschappelijke organisaties (van consumenten, winkeliers enz.) bijdraagt aan de totstandkoming van een waardevolle basis voor een vernieuwd industriebeleid.

4.20. De toekomstige werkzaamheden van de CCMI, als orgaan binnen het EESC, zullen zich concentreren op die sectoren en/of regio's waar ingrijpende industriële herstructureringen plaatsvinden. Daarbij zal de CCMI de in paragraaf 1.7 genoemde punten en onderhavige conclusies als uitgangspunt nemen.

<sup>(1)</sup> EESC-advies over het „Eindrapport van de Groep op hoog niveau inzake de economische en sociale gevolgen van industriële verandering: „Omgaan met verandering”, par. 3.2.3, PB C 258 van 10.9.1999.

<sup>(2)</sup> Samenvatting: Omgaan met verandering — Groep op hoog niveau inzake de economische en sociale gevolgen van industriële verandering (Gyllenhammar-rapport).

Brussel, 25 september 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH