

Uitgave  
in de Nederlandse taal

## Mededelingen en bekendmakingen

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I Mededelingen	
	.....	
	II Voorbereidende besluiten	
	<b>Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>403e zitting van 29 en 30 oktober 2003</b>	
2004/C 32/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een voor iedereen toegankelijk en sociaal duurzaam toerisme” .....	1
2004/C 32/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende maatregelen en procedures om de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten te waarborgen” (COM(2003) 46 def. — 2003/0024 (COD)) .....	15
2004/C 32/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwerpverordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG) nr. 68/2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun” (PB C 190 van 12.8.2003) .....	20

Prijs: 22,00 EUR



(Vervolg z.o.z.)

2004/C 32/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over: <ul style="list-style-type: none"> <li>— de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de verbetering van de beveiliging van het zeevervoer”, en</li> <li>— het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten” (COM(2003) 229 def. — 2003/0089 (COD)) .....</li> </ul>	21
2004/C 32/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het euro-mediterrane energienetwerk” .....	28
2004/C 32/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „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” (COM(2003) 132 def. — 2003/0081 (COD)) .....	36
2004/C 32/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie „De ontwikkeling van een actieplan voor milieutechnologie” (COM(2003) 131 def.) .....	39
2004/C 32/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over: <ul style="list-style-type: none"> <li>— het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen”,</li> <li>— het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand”, en</li> <li>— het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 79/117/EEG en 96/59/EG” (COM(2003) 331, 332, 333 def. — 2003/0118-0117-0119 (CNS)) .....</li> </ul>	45
2004/C 32/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot instelling van een programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op het gebied van migratie en asiel” (COM(2003) 355 def. — 2003/0124 (COD)) .....	49
2004/C 32/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad en het Europees Parlement tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van op Europees niveau actieve organisaties en ter ondersteuning van gerichte activiteiten op het gebied van onderwijs en opleidingen” (COM(2003) 273 def. — 2003/0114 (COD)) .....	52

2004/C 32/11	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees centrum voor ziektepreventie en –bestrijding” (COM(2003) 441 def. — 2003/0174 (COD)) .....</p>	57
2004/C 32/12	<p>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 — De sociale dimensie van de strategie van Lissabon versterken: de open coördinatie stroomlijnen op het gebied van de sociale bescherming” (COM(2003) 261 def.) .....</p>	60
2004/C 32/13	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een regeling ter compensatie van de door de ultraperifere ligging veroorzaakte extra kosten voor de afzet van bepaalde visserijproducten van de Azoren, Madeira, de Canarische Eilanden en de Franse departementen Guyana en Réunion” (COM(2003) 516 def. — 2003/0202 (CNS)) ...</p>	64
2004/C 32/14	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2561/2001 van de Raad ter bevordering van de omschakeling van vaartuigen en vissers die tot in 1999 afhankelijk waren van de visserijovereenkomst met Marokko” (COM(2003) 437 def. — 2003/0157 (CNS)) .....</p>	66
2004/C 32/15	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— de Mededeling van de Commissie: Programma voor de bevordering van de korte vaart, en</li> <li>— de Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende intermodale laadeenheden</li> </ul> <p>(COM(2003) 155 def. — 2003/0056 (COD)) .....</p>	67
2004/C 32/16	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsten, en van Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 ter harmonisatie van de rechten en vereenvoudiging van de procedures” (COM(2003) 378 def. — 2003/0138 (COD)) .....</p>	78
2004/C 32/17	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot wijziging van Beschikking 2002/834/EG tot vaststelling van een specifiek programma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie: „Integratie en versterking van de Europese onderzoeksruimte” (2002-2006)” (COM(2003) 390 def. — 2003/0151 (CNS)) .....</p>	81
2004/C 32/18	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Initiatief van het Koninkrijk der Nederlanden met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 44/2001 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken” .....</p>	88

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2004/C 32/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de statistieken van het goederenverkeer tussen de lidstaten” (COM(2003) 364 def. — 2003/0126 (COD))	92
2004/C 32/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/799/EEG betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe en indirecte belastingen” (COM(2003) 446 def. — 2003/0170 (COD)) .....	94
2004/C 32/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne” (COM(2003) 180 def. — 2003/0071 (COD)) .....	97
2004/C 32/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening nr. 79/65/EEG tot oprichting van een boekhoudkundig informatienet betreffende de inkomens en de bedrijfseconomische positie van de landbouwbedrijven in de Europese Economische Gemeenschap” (COM(2003) 472 def. — 2003/0182 (CNS)) .....	101
2004/C 32/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Evaluatie van de sociaal-economische impact en het werkgelegenheidseffect van de structurele hervormingen van de Europese Unie” .....	103
2004/C 32/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat de verlaagde BTW-tarieven betreft” (COM(2003) 397 def. — CNS(2003) 169) .....	113
2004/C 32/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 90/435/EEG betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten” (COM(2003) 462 def. — 2003/0179 (CNS)) ..	118
2004/C 32/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wat de procedure voor het treffen van afwijkende maatregelen alsmede de verlening van uitvoeringsbevoegdheden betreft” (COM(2003) 335 def. — 2003/0120 (CNS)) .....	120

## II

(Vorbereidende besluiten)

## ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

403e ZITTING VAN 29 EN 30 OKTOBER 2003

### Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een voor iedereen toegankelijk en sociaal duurzaam toerisme”

(2004/C 32/01)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 23 januari 2003 besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „Een voor iedereen toegankelijk en sociaal duurzaam toerisme”

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 oktober 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer Mendoza.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 oktober 2003 gehouden 403e zitting (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

#### DEEL I: ALGEMENE ASPECTEN

##### 1. Inleiding

1.1. Toerisme wordt overal ter wereld en met name in de Europese Unie en haar instellingen gezien als een economische activiteit van strategisch belang om een aantal doelstellingen te bereiken die ten grondslag liggen aan de Europese Unie, haar beleid en haar streven om voor onszelf en de komende generaties een beter Europa te creëren. De ontwikkeling van het toerisme heeft in de desbetreffende gebieden rechtstreekse economische, sociale en milieugevolgen en kan en moet daarom een geschikt middel zijn om de levenskwaliteit van de Europese burgers te verbeteren. Wil dit potentieel echter op langere termijn benut worden, dan moet het toerisme voldoen aan duurzaamheidsnormen die door alle betrokkenen — overheids- en particuliere instanties, bedrijfsleven en consumenten — in acht dienen te worden genomen. Dit voorwaardepakket ligt aan de basis van de nagestreefde nieuwe vormen van in economisch, sociaal en milieu-opzicht duurzaam toerisme.

1.2. Er zij in dit verband gewezen op de breed erkende en bijzondere bijdrage die duurzaam toerisme kan leveren tot het tijdens de Europese Raad van Lissabon vastgestelde strategische

doel om van de Unie de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.

1.2.1. Tijdens de Europese Raad van Brussel van 20 en 21 maart 2003 is tegen de achtergrond van verslapping van de economie en stijging van de werkloosheid aangekondigd dat de EU en de lidstaten de daad bij het woord gaan voegen om de gestelde doelen nu ook echt te verwezenlijken: Wij bevestigen onze krachtige persoonlijke inzet voor de tijdige en effectieve uitvoering van hervormingen met betrekking tot de drie pijlers van de strategie van Lissabon — dus op economisch, sociaal en milieugebied.

Deze Europese Raad heeft ook een aantal nieuwe prioriteiten gesteld, die erop neerkomen dat er nieuwe prikkels moeten worden gegeven om de ondernemingszin en innovatie te bevorderen en de interne markt te versterken. Dit is nodig om concurrerder te worden en om het concurrentievermogen — in de economie in het algemeen en in het toerisme in het bijzonder — de centrale plaats te geven die het toekomst.

1.3. Tijdens het Europees Jaar van de gehandicapten 2003 moeten op het vlak van voorlichting, bewustmaking en beheer extra inspanningen worden geleverd om het recht van gehandicapten om van hun vrije tijd te genieten en aan

volwaardig toerisme te doen, in de praktijk om te zetten. In dit verband is er een mentaliteitsverandering nodig. In dit advies wil het Europees Economisch en Sociaal Comité deze problematiek bestuderen en een aantal initiatieven voorstellen om zijn steentje bij te dragen tot het welslagen van het Jaar van de gehandicapten en tot een duurzaam en voor iedereen toegankelijk toerisme.

1.4. Er mag niet worden vergeten dat het toerisme als gevolg van een reeks sociale en economische factoren nog altijd niet voor alle burgers van Europa toegankelijk is. Dit is jammer, omdat toerisme in diverse opzichten een gunstige impact heeft op de burgers en op jongeren in het bijzonder. Daarom dienen de instellingen stimulerende maatregelen te treffen met het oog op nieuwe vormen van toerisme die voor iedereen, met name minder koopkrachtigen, toegankelijk zijn. Bij de opbouw van een uitgebreid Europa dat ecologisch duurzaam, economisch concurrerend en sociaal samenhangend is en waarin alle burgers een redelijke levenskwaliteit is gegarandeerd, moet er ter verwezenlijking van deze doelstelling specifiek beleid worden ontwikkeld dat op voldoende financiële middelen kan rekenen.

## 2. Toerisme in het EU-beleid

2.1. Buiten kijf staat dat de toerismesector op economisch, sociaal en milieuvlak van groot belang is, zowel voor de Europese Unie als voor de rest van de wereld. Landen met een goed uitgebouwde toeristische sector willen de toeristische activiteiten voortzetten, omdat de ervaring leert dat deze bedrijfstak positief kan uitwerken op welvaart, werkgelegenheid en levenskwaliteit. Ook minder ontwikkelde landen zien mogelijkheden in het toerisme, omdat het kan bijdragen tot armoedebestrijding, economische voorspoed, sociale ontwikkeling en convergentie.

2.2. Anderzijds is meer dan eens gebleken dat toerisme de economische, sociale en milieubalans uit evenwicht kan brengen en op lange termijn situaties in de hand kan werken die zijn functie als motor van welvaart en duurzame ontwikkeling in gevaar kunnen brengen.

2.3. Om te illustreren hoe belangrijk het toerisme is voor de economie in de EU, zij hierbij nog eens gewezen op een aantal passages uit de Commissiemededeling „Een gezamenlijke aanpak voor de toekomst van het Europees toerisme”<sup>(1)</sup> die aan duidelijkheid niets te wensen overlaten:

„De toeristische beroepsgroep in de Europese Unie telt zo'n twee miljoen bedrijven, hoofdzakelijk kleine en middelgrote ondernemingen, die een bijdrage van ongeveer 5 % aan zowel het BBP als de werkgelegenheid leveren. Dit cijfer varieert van lidstaat tot lidstaat tussen de 3 en 8 %. Het toerisme genereert bovendien een aanzienlijke omzet in andere sectoren, zoals de handel en gespecialiseerde uitrustingen, ter hoogte van ongeveer anderhalf maal de omzet die het toerisme zelf genereert.

Qua omzet vindt meer dan 80 % van het toerisme van de Europeanen om persoonlijke of familiale redenen plaats. De rest is zakelijk toerisme, in de ruime zin van het woord. Dit loopt van land tot land uiteen van nauwelijks 15 % tot meer dan 30 % van de totale omzet, waarbij het grootste aandeel toekomt aan de noordelijke landen. De gezinnen in de Unie reserveren ongeveer een achtste van hun persoonlijke uitgaven voor verbruik in verband met toerisme en dit varieert van land tot land relatief weinig.

Het communautaire toerisme is voornamelijk intern toerisme. 87 % van de geregistreerde toeristische activiteiten wordt toegeschreven aan de eigen burgers en slechts 13 % aan bezoekers uit derde landen. Wat het toerisme van de burgers van de Unie betreft, blijft driekwart op het grondgebied van een van de vijftien lidstaten, terwijl het laatste kwart naar andere delen van Europa en de wereld gaat.

Het toerisme is een van de economische sectoren in Europa met de beste toekomstperspectieven. De vooruitzichten wijzen op een aanhoudende groei van het toerisme in Europa die sterker is dan de gemiddelde economische groei. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat meer tijd aan ontspanning wordt besteed, van het sociale belang van toerisme en van de gehele economische groei.

Alleen al op het gebied van het hotel- en restaurantwezen zijn er de afgelopen jaren in Europa jaarlijks zo'n 100 000 banen gecreëerd. Met de grootste verscheidenheid en dichtheid van toeristische attracties is Europa de meest bezochte toeristische regio in de wereld. Ondanks een lager groeicijfer dan het wereldwijde gemiddelde, met name dan het cijfer voor sommige opkomende overzeese regio's, zal de omvang van het Europees toerisme in de komende 20 tot 25 jaar waarschijnlijk verdubbelen, met een nettoresultaat, in termen van uitgaven en product, van zo'n 3 % per jaar. De werkgelegenheid zal de komende tien jaar in totaal met ongeveer 15 % toenemen.”

2.4. Toerisme is niet rechtstreeks een gemeenschappelijk EU-beleidsterrein. Dat neemt niet weg dat verscheidene Europese instellingen horizontale maatregelen en acties plannen die op het toerisme doorwerken of waarin het toerisme een middel is om bepaalde hoofddoelstellingen van de EU, zoals duurzame ontwikkeling, werkgelegenheid, economische en sociale samenhang, kortom een betere levenskwaliteit voor de Europese burgers, te verwezenlijken.

(1) COM(2001) 665 def. van 13.11.2001.

2.4.1. In het EG-Verdrag zoals dat met het Verdrag van Nice is geconsolideerd, wordt zelfs na herziening en uitbreiding van een aantal protocollen nog steeds maar één keer verwezen naar toerisme, nl. in het eerste deel („De beginselen”), art. 3, onder u). Daarin staat letterlijk het volgende:

„Teneinde de in artikel 2 genoemde doelstellingen te bereiken, omvat het optreden van de Gemeenschap onder de voorwaarden en volgens het tijdschema waarin dit Verdrag voorziet:

(...)

- u) maatregelen op het gebied van energie, civiele bescherming en toerisme.”

2.5. In diverse documenten van Commissie en Raad wordt het toerisme weliswaar een belangrijke functie toegekend als schepper van werkgelegenheid, maar wanneer men het Europese beleid in zijn geheel bekijkt, speelt het toerisme nog steeds maar een ondergeschikte rol. Deze moet zo mogelijk worden vergroot en in overeenstemming worden gebracht met het alom onderschreven strategische belang van het toerisme — nu en naar alle waarschijnlijkheid ook in de toekomst. In dit verband gaan er stemmen op die zeggen dat het toerisme bij alle activiteiten van de EU en haar instellingen een grotere rol moet en zal gaan spelen. Meer in concreto wordt er tevens op aangedrongen dat beleidsmaatregelen die van invloed zijn op het toerisme goed op elkaar worden afgestemd. Hiervoor zijn meer en betere gegevens nodig over het toerisme in al zijn facetten en over de wijze waarop het zich verhoudt tot de overige sectoren, zodat nauwkeurig kan worden nagegaan in welke mate toerisme bijdraagt tot de cohesie en de kwaliteit van het bestaan van de Europese burgers, zowel in economisch als sociaal opzicht.

2.6. Eveneens moet rekening worden gehouden met de gevolgen van de op handen zijnde EU-uitbreiding voor het toerisme in zowel de huidige 15 als de toekomstige 10 lidstaten. De Commissie zou er goed aan doen deze zaak eens grondig te onderzoeken. De uitkomsten en conclusies van dit onderzoek zouden op ruime schaal moeten worden verspreid.

2.7. Voorts moet aandachtig worden bekeken welke rol er voor het toerisme in het Europa van na de Conventie zal zijn weggelegd. Via gerichte initiatieven zou er daadwerkelijk erkenning moeten komen voor het feit dat (het beleid inzake) toerisme van economisch belang is, werkgelegenheid kan scheppen, cultureel verrijkend kan zijn, voor meer begrip tussen burgers uit alle windstreken kan zorgen, en mede concrete invulling kan geven aan „het Europa van de burgers”.

### 3. Toerisme

3.1. Toerisme is een erg complex fenomeen, omdat de wijze waarop het ontstaat, gestalte krijgt en zich ontwikkelt,

door tal van verschillende factoren wordt bepaald. Wij kunnen aan de hand van een aantal van deze factoren de bestaande vormen van toerisme in kaart brengen en de aandacht vestigen op de in de titel van dit advies genoemde „nieuwe vormen” waarmee toerisme sociaal duurzaam en voor iedereen toegankelijk kan worden gemaakt.

3.2. Een aantal factoren die bij het toerisme een rol spelen zijn in het licht van de hierboven genoemde doelstellingen van bijzonder belang en verdienen te worden uitgediept. Willen we een ideale vorm van toerisme bereiken, dan zal met de volgende tien facetten rekening moeten worden gehouden: de toerist, werkgelegenheid, het bedrijfsleven, sociale cohesie, stabiliteit, cultuur en patrimonium, toegankelijkheid voor gehandicapten, milieu, vrede en solidariteit en de rol van de actoren in deze sector.

3.3. Met betrekking tot deze tien facetten en hun onderlinge relaties worden in dit advies allerlei initiatieven voorgesteld, waarvan de tenuitvoerlegging een zaak is van de uiteenlopende betrokkenen. In de geest van de Top van Brussel moeten de beginselen van duurzame ontwikkeling nu echt in de praktijk worden gebracht. Wellicht kan het toerisme hierbij, wegens zijn strategische belang voor de Europese economie, baanbrekend werk verrichten. De in het tweede deel van dit advies voorgestelde initiatieven zijn dusdanig breed van opzet dat ze deze verwachting rechtvaardigen.

### 4. Toerisme en duurzaamheid

4.1. Bijna dertig jaar nadat de uitdrukking „duurzame ontwikkeling” voor het eerst werd gebruikt om een gewenst ontwikkelingsmodel te omschrijven, wordt ze nog steeds gebezigd als toetssteen voor elke vorm van menselijke activiteit, of het nu gaat om economie (relatie grondstof/product), sociaal leven (relatie persoon/groep) of milieu (relatie mens/natuur).

4.1.1. Sinds de Top van Rio (1992) wordt de term „duurzame ontwikkeling” door de hele internationale gemeenschap aanvaard, al blijft er een zekere ambiguïteit bestaan ten aanzien van de conceptuele formulering, zodat dit beginsel op enigszins uiteenlopende wijze kan worden ingevuld. Volgens de klassieke definitie van de commissie Brundtland moet duurzame ontwikkeling gezien worden als een ontwikkelingsmodel dat voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien in het gedrang te brengen.

4.2. De weg naar duurzaamheid is moeizaam en vergt een afweging van de doelstellingen die een samenleving voor ogen heeft, van economie versus ecologie, van de behoeften van vandaag versus die van morgen, van het lokale versus het globale. Wanneer men het over duurzaamheid heeft, gaat het dus niet alleen om het vinden van technische oplossingen, maar ook om waarden, prioriteiten, manieren om problemen aan te pakken, een nieuwe visie op het beleid van overheden en bedrijven, kortom, om een nieuw uitgangspunt voor menselijk handelen waarmee een evenwicht wordt gevonden tussen verschillende belangen.

4.3. Het concept duurzaamheid is ook door EU-instellingen overgenomen. Zo is duurzame ontwikkeling sinds het Verdrag van Amsterdam, dat in 1999 in werking is getreden, een van de hoofdtaken van de Europese Gemeenschap. In art. 2 van het Verdrag staat dat de Unie zich o.a. het volgende ten doel stelt: „bevordering van economische en sociale vooruitgang alsmede een hoog werkgelegenheidsniveau en totstandbrenging van evenwichtige en duurzame ontwikkeling, met name door (...) de versterking van de economische en sociale samenhang”.

4.3.1. Er bestaat brede overeenstemming over dat aan duurzame ontwikkeling twee basisideeën ten grondslag liggen:

- ontwikkeling kent een economische, een sociaal-culturele en een milieudimensie. Ontwikkeling kan pas duurzaam zijn als er een evenwicht wordt bereikt tussen de verschillende factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van het bestaan;
- de huidige generatie is de volgende generaties verplicht om voldoende sociale, ecologische en economische hulpbronnen na te laten zodat ook zij tenminste dezelfde levenskwaliteit kunnen hebben als wij.

4.3.2. Economische, sociale en milieu-aspecten kunnen niet los van elkaar worden gezien. Hun grenzen en onderlinge verhoudingen, daar gaat het bij duurzame ontwikkeling om.

4.4. Deze noodzakelijke driepijlerbenadering komt het beste tot uiting in de toerismesector. Deze sector moet het in de eerste plaats hebben van „aantrekkelijkheid”, een totaalconcept met de volgende, voor de toerist essentiële, kwaliteitsbepalende ingrediënten: natuur, variatie in omgeving en landschap, biodiversiteit, kortom: respect voor het milieu.

4.4.1. Het grote belang van de economische factor in het toerisme staat buiten kijf. Hierboven is er al op gewezen dat de toerisme-industrie een bron van welvaart en werkgelegenheid is in de hele wereld, en vooral ook in Europa, in het bijzonder in de landen aan de Middellandse Zee. Duurzaamheid in dit verband vergt een strategische langetermijnvisie; bij het plannen van het toerisme moet worden uitgegaan van een duurzaam, d.w.z. op lange termijn concurrerend product dat het milieu ontziet, maar dat tevens het hele jaar door voor stabiele en kwalitatief goede arbeidsplaatsen kan zorgen.

4.4.2. Wat de sociale factor betreft, zij opgemerkt dat het toerisme bij uitstek een dienstverlenende sector is. Het in deze bedrijfstak werkzame personeel kan en mag zich niet beperken tot het aanbieden van een standaardproduct, maar moet in staat worden gesteld om sociale, culturele en intermenselijke waarden over te dragen en zo de aandacht te vestigen op de raakpunten tussen de volkeren op het vlak van tradities, cultuur, waarden en ervaringen. Het toerisme kan en moet een waardevol hulpmiddel zijn bij het voltooiën van de interne markt van de Europese Unie. Het is zaak om ook in de toeristische sector actief toe te werken naar volledige totstandbrenging van de interne dienstenmarkt. Er moet zo snel mogelijk voor een volledig vrij personenverkeer op het gebied van toerisme wordt gezorgd.

4.4.3. Duurzaamheid op sociaal gebied betekent ook dat werk moet worden gemaakt van het opheffen, verminderen of tenminste compenseren van de nadelen die het werken in het toerisme met zich meebrengt voor de familie en de omgeving van hen die in de branche actief zijn. Hun dagelijkse, wekelijkse of jaarlijkse werkrooster leidt dikwijls tot moeilijk te voorkomen wrijvingen in gezinsverband en kennissenkring. Dit is ongunstig voor de opvoeding van kinderen, het combineren van werk- en gezinsleven en het vermogen om relaties en sociale contacten te onderhouden.

4.4.4. Toerisme is een perfect middel om andere volkeren te leren kennen en er banden mee te smeden. Alleen als men de ander kent, kan men hem begrijpen en waarderen en kan er kennis, ervaring en cultuur worden uitgewisseld. Iedere reis biedt de toerist de kans om emoties en ervaringen te voelen waardoor de afstand tot andere volkeren en andere levenswijzen wordt verkleind en waardoor hij zich in menselijk opzicht kan verrijken. Ook kan reizen de verdraagzaamheid en solidariteit ten goede komen.

4.4.5. Met dit advies wordt beoogd te bewerkstelligen of er althans toe bij te dragen dat het toerisme nu en in de toekomst de hierboven beschreven basisfunctie, nl. kennis nemen van en communiceren met andere culturen, kan vervullen, en dat het voor iedereen, ongeacht fysieke vermogens, leeftijd, inkomen, etnische afkomst, godsdienst of welke andere factor dan ook, toegankelijk is.



4.5. Duurzaamheid/duurzame ontwikkeling is een doelstelling die de EU en haar instellingen in het beleid moeten integreren en die aan de basis van nieuwe initiatieven moet liggen; dit concept dient dan ook de rode draad te zijn in dit advies over nieuwe, voor iedereen toegankelijke en sociaal duurzame vormen van toerisme.

## DEEL II: VOORSTELLEN

### 5. *Tien facetten van een duurzaam toerisme – Honderd initiatieven voor actie*

#### 5.1. Toerisme en toeristen

Vanzelfsprekend moet bij iedere economische of sociale activiteit de mens centraal staan. Het toerisme is zowel een economische als een sociale activiteit (persoonlijke contacten — individueel of in groepsverband — tussen mensen van verschillende volkeren). Daarom moet het allereerst voldoen aan de behoeften die mensen — als individuen, als onderdanen van een land, als Europese burgers en ten slotte als wereldburgers — hebben.

Als consument moet de toerist kunnen rekenen op de levering van bepaalde diensten. Tegelijkertijd dient hijzelf actief te verzoeken om een toeristisch product dat geleverd wordt onder voorwaarden die de duurzaamheid en toegankelijkheid van het toerisme niet in de weg staan.

In het streven naar een toerisme dat aan al deze eisen tegemoet komt, kunnen verschillende initiatieven worden ontplooid:

5.1.1. De toerist moet op een verantwoordelijke manier aan toerisme doen. Het gaat hierbij om een toerisme dat vanuit sociaal en milieu-oogpunt verantwoord is in alle onderdelen van de toerismesector: vervoer, ontvangst ter plekke, vertier, verblijf, contact met de natuur, met de plaatselijke cultuur, met het patrimonium en in het bijzonder met de mensen op de plaats van bestemming, zowel degenen die in het toerisme werkzaam zijn als de burgers in het algemeen.

5.1.2. Bij het toerisme betrokken instellingen en actoren moeten vakantiespreiding stimuleren, teneinde de impact van het toerisme zo beperkt mogelijk te houden en toe te werken naar een toerisme dat niet louter een seizoensaangelegenheid is.

5.1.3. Bevorderd moet worden dat er in de herkomstlanden van de toeristen, tijdens de reis en op de plaats van bestemming permanent op grote schaal maatregelen worden getroffen om toeristen over duurzaam consumptiegedrag en de praktische toepassing ervan te informeren en de bewustwording te vergroten.

5.1.4. Het reizen met alle mogelijke energie-efficiënte vervoersmiddelen moet worden gestimuleerd, teneinde het gebruik van hulpbronnen zo beperkt mogelijk te houden.

5.1.5. Er moet meer werk worden gemaakt van milieuge-dragscodes om de consument voor te lichten over en aan te zetten tot duurzamer vormen van toerisme.

5.1.6. Gestimuleerd moet worden dat de branche toeristische producten ontwikkelt waarbij hulpbronnen worden benut zonder dat deze uitgeput raken en waarbij niet te veel afval wordt geproduceerd.

5.1.7. De toerismebranche moet gericht zijn op duurzame kwaliteit, d.w.z. dat er met inachtneming van de duurzaamheidsvereisten aan de wensen van de klant wordt voldaan. Daarbij dient er op Europees, nationaal en regionaal niveau voor doorzichtige prijzen en diensten gezorgd te worden door de indicatoren voor de kwaliteit van diensten en voorzieningen te harmoniseren.

5.1.8. Er moet worden gestreefd naar de uitwerking en verspreiding van duurzame modellen van rechten en plichten van toeristen, in de sector werkzame personen en instanties. Bijzondere aandacht moet daarbij uitgaan naar veiligheid, één van de voornaamste zorgen van toeristen.

5.1.9. Toeristen en in de bedrijfstak werkzame personen moeten de beginselen uit de door de Wereldtoerisme-organisatie opgestelde gedragscode inzake toerisme in acht nemen. Speciale vermelding hierbij verdient de bestrijding van sekstoerisme, dat eigenlijk niets met toerisme in de echte zin van het woord van doen heeft.

5.1.10. Het toerisme moet in de verf worden gezet als een positieve en noodzakelijke basisactiviteit voor iedereen, en als middel om culturen nader tot elkaar te brengen en concrete invulling te geven aan het Europese burgerschap zonder grenzen. Zo kan het toerisme een factor worden in de algemene ontwikkeling en culturele vorming van de toerist, waarbij gezorgd moet worden voor een evenwicht tussen zijn verantwoordelijkheid en zijn rechten als consument. Europa dient in de rest van de wereld te worden aangeprezen als een toeristische bestemming die duurzaamheid en toegankelijkheid hoog in het vaandel voert.

#### 5.2. Toerisme en werkgelegenheid

Uit diverse belangrijke studies blijkt dat het toerisme heden ten dage een enorme impact op de werkgelegenheid heeft en nog veel meer banen kan creëren. Om dit op een sociaal en economisch duurzame manier te doen verlopen, moet evenwel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Aangezien het toerisme in de kern een economische activiteit is die om persoonlijke dienstverlening draait, kunnen er met iedere nieuwe toeristische activiteit nieuwe arbeidsplaatsen worden geschapen, maar een duurzaam kwaliteitstoerisme is alleen mogelijk als de gecreëerde banen kwalitatief goed zijn.

In het streven naar een toerisme dat in de toeristische bedrijven en gebieden meer en betere banen scheidt, kunnen verschillende initiatieven worden ontplooid:

5.2.1. Er moeten programma's voor levenslang leren ten behoeve van in het toerisme werkzame personen worden opgesteld. Deze programma's moeten hun aanpassingsvermogen, inzetbaarheid en carrièremogelijkheden ten goede komen.

5.2.2. Kwalificaties, specialisaties en vaardigheden moeten aan de moderne eisen worden aangepast, teneinde te reageren op de belangrijke wijzigingen in de organisatie en het management van het toerisme. Nieuwe beroepsprofielen zijn nodig om aan de vraag naar nieuwe, duurzamere en voor iedereen toegankelijke vormen van toerisme te voldoen. Er moeten meer banen komen op het snijvlak van milieu en toerisme, die integrerend deel uitmaken van de werkgelegenheid van de toekomst.

5.2.3. Het hele jaar door moet een gediversifieerd gamma toeristische producten worden aangeboden, zodat het toerisme en bijgevolg ook de werkgelegenheid minder van één seizoen afhankelijk worden. Prioriteit moet uitgaan naar het bevorderen van het toerisme in achteropvallende regio's en wegkijvende industrie- of mijnbouwregio's en naar het creëren van mogelijkheden voor plattelandstoerisme in gebieden die te maken hebben gehad met belangrijke wijzigingen in de landbouw of met de gevolgen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, zodat voor alternatieve werkgelegenheid en behoud van de sociale cohesie kan worden gezorgd.

5.2.4. In cao's en wetgeving moet erkenning komen voor de rechten en sociale voorzieningen van seizoens- en deeltijdwerkers, ook op het gebied van pensioenen. Het Europees Parlement en de sociale partners wordt verzocht te ijveren voor maatregelen waarmee er in de praktijk in heel Europa voor gezorgd wordt dat vast personeel dat niet continu werkt, qua arbeidsvoorwaarden en socialezekerheidsrechten niet wordt benadeeld ten opzichte van gewone werknemers met een vaste aanstelling.

5.2.5. Op het vlak van kwalificaties dienen flexibiliteit en wederzijdse erkenning bevorderd te worden, met het oog op stabiele werkgelegenheid het hele jaar door.

5.2.6. In het kader van cao-onderhandelingen moet worden nagegaan of het mogelijk is een systeem in te voeren waarbij het hele jaar door socialezekerheidspremies worden afgedragen terwijl er alleen in de meest toeristische maanden van het jaar wordt gewerkt.

5.2.7. Bevorderd moet worden dat werknemers actief betrokken worden bij kwaliteitsverbeterings- en kwaliteitscertificeringsprocessen. Correcte arbeidsvoorwaarden zijn immers wezenlijke onderdelen van de algemene kwaliteit van het product en het bedrijf.

5.2.8. Werknemers moeten betere toegang krijgen tot informatie over werk, banenkansen, beroepsoriëntatie en werkgelegenheidsmaatregelen, bij voorkeur via informatie- en communicatietechnologie (ICT).

5.2.9. Het moet gemakkelijker worden gemaakt om beroeps- en gezinsleven te combineren, met name in toeristische gebieden met een weinig gevarieerd arbeidsaanbod. Maatregelen zijn vooral nodig op het gebied van kinderopvang, huisvesting en infrastructuur.

5.2.10. Wat arbeidsrechten en lonen betreft, moet discriminatie op grond van geslacht, leeftijd, etnische afkomst of godsdienst worden bestreden. Wereldwijd is het tegen de achtergrond van de internationale dimensie van het toerisme noodzakelijk dat alle landen Overeenkomst nr. 172 van de Internationale Arbeidsorganisatie en Aanbeveling 179 betreffende internationale arbeidsnormen voor het hotel- en restaurantwezen (1991) als minimumgarantie onderschrijven.

### 5.3. Toerisme en bedrijfsleven: concurrentiekracht en maatschappelijk verantwoord ondernemen

Welbeschouwd is toerisme een complexe economische activiteit waarin allerlei diensten en bedrijfstakken een rol spelen. De sector wordt geregeerd door de regels van de markt, in die zin dat bedrijven proberen een concurrerend product aan te bieden en winst te maken, wat uiteindelijk uitmondt in werkgelegenheid en levenskwaliteit voor de burgers in hun hoedanigheid van consumenten en werknemers in de sector. Wil deze economische sector duurzaam zijn, zijn eigen voortbestaan verzekeren en tevens bijdragen tot duurzame ontwikkeling op lange termijn, dan moeten een aantal voorwaarden worden vervuld. In dit verband zijn onderstaande initiatieven denkbaar:

5.3.1. Voor een betere benutting van het potentieel van de sector moet de vraag naar toeristische producten beter in kaart worden gebracht, zodat er inkomsten gegenereerd kunnen worden via nieuwe producten en bestemmingen die stroken met de duurzaamheidsbeginselen.

5.3.2. Continu overleg in de toerismesector moet worden bevorderd. Overheid, werkgeversorganisaties, vakbonden en burgers moeten een consensus proberen te vinden in het streven naar een goed en duurzaam toeristisch product.

5.3.3. Ter bevordering van de waardering en het maatschappelijk draagvlak voor toeristische activiteiten, moeten de bedrijven uit de sector rekening houden met de lokale omgeving, cultuur, sociale gebruiken en milieusituatie. De bedrijfstak moet worden aangezet tot maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) om duurzaam toerisme mogelijk te maken.

5.3.4. Er moeten instrumenten komen om de oprichting van bedrijven, met name MKB's, te steunen. Te denken valt aan instrumenten op het gebied van opleiding, onderzoek, kennisoverdracht en bedrijfssamenwerking.

5.3.5. De ontwikkeling van toeristische producten en diensten die op alle punten aan strenge kwaliteitsnormen voldoen — met de kwaliteit van het milieu als essentieel onderdeel van de kwaliteitscertificering — moet worden gestimuleerd.

5.3.6. De ontwikkeling en diversifiëring van toeristische producten en diensten in het laagseizoen moet worden gestimuleerd ten opzichte van producten en diensten die aan het piekseizoen zijn gebonden of het hele jaar door worden aangeboden.

5.3.7. De concurrentiekracht van de bedrijven moet worden opgevoerd door de invoering van managementtechnieken, modernisering en informatie- en communicatietechnologie (ICT) binnen de bedrijven en in de contacten met de klanten, leveranciers en werknemers.

5.3.8. Bedrijven uit de sector moeten geholpen worden zich te verweren tegen niet-geoorloofde of illegale vormen van toerisme die niet in dezelfde mate bijdragen tot een betere samenleving, geen kwaliteitscontroles kennen en de consumentenrechten niet eerbiedigen.

5.3.9. Prioriteit moet worden gegeven aan vormen van toerisme die gebaseerd zijn op een economische activiteit, omdat deze meer toegevoegde waarde creëren en het milieu minder belasten dan vormen van verblijfstoerisme waarbij de toerist eigenaar is van grond en gebouwen en hij hiervan over het gehele jaar gemeten maar weinig gebruikmaakt. Toerisme is in wezen een economische activiteit die het hele jaar door en ook op lange termijn, en dus niet alleen gedurende korte perioden per jaar, rendabel en concurrerend moet zijn.

5.3.10. Onderzoek naar, voorlichting over en promotie van toeristische producten en diensten moet plaatsvinden via publiek-private partnerschappen, met gebruikmaking van ICT en elektronische handel. De overheid moet diensten aanbieden voor gemeenschappelijk gebruik door bedrijven (databanken, informatie- en reclamenetwerken, ...).

#### 5.4. Toerisme en sociale cohesie: impact van toerisme op het sociale evenwicht

De ervaring leert dat toerisme een belangrijke rol kan spelen bij het nader tot elkaar brengen van volkeren en het aanzwengelen van de sociaal-economische ontwikkeling van toeristische gebieden. Vaak echter heeft toerisme ook gevolgen voor de maatschappelijke verhoudingen ter plaatse en gaat het ten koste van het bestaande sociale evenwicht als er meer toeristen instromen dan de lokale bevolking aan hoofden telt; hierdoor dreigen de producten, ook de toeristische producten, een eenheidsworst te worden en dreigt de lokale cultuur het

onderspit te delven. Een sociaal duurzaam toerisme daarentegen betekent dat het toeristische potentieel wordt benut zonder dat dit de sociale verhoudingen en de eigen cultuur in gevaar brengt.

Om de voorwaarden te scheppen voor een toerisme dat duurzaam is vanuit het oogpunt van de sociale cohesie van de toeristische gebieden en hun bevolking, kunnen de volgende initiatieven worden ontplooid:

5.4.1. De overheden moeten in overleg met de betrokkenen uit de sector vaststellen binnen welke parameters sprake is van een duurzame absorptie- en groeicapaciteit in de toeristische bestemmingen, niet alleen vanuit milieu-oogpunt, maar ook in verband met het evenwicht binnen de plaatselijke bevolking.

5.4.2. Vormen van toerisme die bijdragen tot het behoud van lokale gewoonten moeten worden bevorderd; worden dergelijke plaatselijke gebruiken in de verf gezet als onderdeel van de eigen identiteit, dan kunnen zij uitgroeien tot een origineel en voor toeristen aantrekkelijk lokaal product.

5.4.3. De plaatselijke bevolking mag niet passief aan de zijlijn blijven staan, maar moet actief bij de planning en het beheer van het toerisme worden betrokken. Het toerisme kan een belangrijke rol spelen in de plattelandontwikkeling in de EU, met name in de nieuwe lidstaten.

5.4.4. Voor een minimale negatieve en maximale positieve impact moet gestreefd worden naar een zo breed mogelijk draagvlak bij de bevolking in de toeristische bestemmingen.

5.4.5. Met het oog op de ontwikkeling van de mensen ter plaatse — zowel degenen die in de toerismesector actief zijn, als de rest — moet de plaatselijke bevolking toegang hebben tot een behoorlijk niveau van gezondheidszorg, onderwijs en sanitaire en andere openbare voorzieningen. Overheid en bedrijfsleven moeten er met name voor zorgen dat werknemers in de toerismesector toegang hebben tot waardige huisvesting, hetgeen een grondrecht is.

5.4.6. Op het gebied van de maatschappelijke integratie van de lokale bevolking zijn meer maatregelen nodig, gericht op gelijke kansen, opleiding en werkgelegenheid. Alleen zo kan worden voorkomen dat er een breuk ontstaat tussen economisch welzijn en sociale cohesie.

5.4.7. Er moeten maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat ook personen in de toerismebranche een gezinsleven kunnen leiden. Dit wordt vaak bemoeilijkt door de werktijden in de sector, die niet zijn afgestemd op het ritme van schoolgaande kinderen.

5.4.8. Gestimuleerd moet worden dat jongeren kiezen voor een opleiding die op lange termijn perspectief biedt en niet langer voortijdig van school gaan omdat zij snel en gemakkelijk geld kunnen verdienen met ongeschoold werk in het toerisme. Het werk dat zij aangeboden krijgen mag niet ten koste gaan van hun (beroeps)opleiding.

5.4.9. Het verenigingsleven en de gemeenschapszin van de lokale bevolking in toeristische gebieden moeten worden aangemoedigd, omdat dit de sociale samenhang ten goede komt.

5.4.10. Alle vormen van criminaliteit rond het toerisme moeten worden bestreden. In het bijzonder moet worden tegengegaan dat het toerisme besmet wordt door seksueel misbruik, met name van kinderen. In diverse landen gaat achter vermeende toeristische activiteiten seksuele uitbuiting schuil.

#### 5.5. Toerisme en stabiliteit: vermindering van de seizoensafhankelijkheid

Seizoenstoerisme wordt wel eens het grote onopgeloste probleem van het toerisme genoemd, omdat het ernstige verstoringen met zich meebrengt voor de sector, daar het aanwezige potentieel niet het hele jaar door wordt benut. Dit heeft grote gevolgen voor de bedrijven, degenen die in het toerisme werkzaam zijn, de toeristische gebieden en uiteindelijk ook voor het dikwijls benadrukte vermogen van het toerisme om welvaart en welzijn te genereren.

Seizoenstoerisme impliceert bovenal dat productiemiddelen (voorzieningen, gebouwen, infrastructuur) en menselijk kapitaal gedurende langere perioden onbenut blijven. Vanzelfsprekend leveren deze hulpbronnen niets op als de activiteit stilstaat; de arbeidskrachten moeten voor deze maanden ander werk zoeken, of zich tot de werkloosheidsinstanties wenden.

Deze perioden van inactiviteit kunnen van kortere of langere duur zijn, en zich in de zomer of juist in de winter concentreren. Over het hele jaar gemeten echter gaat er vrijwel altijd een schadelijk effect van uit. Een goede arbeidsplaats is een stabiele arbeidsplaats, en deze stabiliteit is hoe dan ook stevast in het gedrang. In sommige gevallen leidt de seizoensafhankelijkheid er ook toe dat de inkomsten en de concurrentiepositie van bedrijven in gevaar komen; het lagere omzetcijfer vormt dan een ernstige bedreiging voor het duurzame karakter van de werkgelegenheid en van de sector als geheel.

Daar de seizoensafhankelijkheid vooral te maken heeft met klimaatfactoren, is het niet makkelijk om dit probleem volledig op te lossen. Dat neemt niet weg dat er tal van initiatieven mogelijk zijn om de negatieve gevolgen van de seizoensafhankelijkheid te helpen verzachten:

5.5.1. Vakantiespreiding dient te worden gestimuleerd, omdat het hiermee mogelijk wordt het hele jaar uiteenlopende toeristische activiteiten aan te bieden.

5.5.2. Aangemoedigd moet worden dat er met overheidssteun speciale aanbiedingen worden uitgewerkt voor niet-werkenden, bij voorkeur in toeristisch toerisme die in diverse lidstaten bestaan, moet worden uitgebreid. Bovendien moet worden bevorderd dat het sociaal toerisme in de gehele Europese Unie ingang vindt, zowel wat doelstellingen en activiteiten als gebruikers betreft.

5.5.3. Waar mogelijk moeten er meer toeristische producten worden ontwikkeld die er speciaal op gericht zijn het hoogseizoen te ontlasten en een tegenwicht te bieden voor weinig gediversifieerde activiteiten.

5.5.4. De economie van toeristische gebieden moet worden gediversifieerd door het seizoenstoerisme te laten samengaan met andere, niet-toeristische activiteiten, teneinde de negatieve impact te beperken en risico's zoveel mogelijk te spreiden.

5.5.5. Internationale studentenuitwisseling moet het hele jaar door als cultureel, educatief toerisme worden gepromoot, ook om te stimuleren dat er betere, hechte banden tussen de landen ontstaan. Tegelijkertijd krijgen studenten hiermee de kans om de vreemde taal vloeiend te leren spreken en de plaatselijke cultuur te leren kennen.

5.5.6. Alle EU-lidstaten moeten formules voor sociaal toerisme invoeren, die voor alle burgers betaalbaar zijn. Deze kunnen immers gunstig zijn voor het welzijn van de gebruikers, het scheppen van banen gedurende het gehele jaar, en de rentabiliteit van de bedrijven.

5.5.7. De Europese Commissie zou intensiever moeten nagaan in hoeverre er op Europees niveau kan worden samengewerkt inzake programma's voor sociaal toerisme waarmee via culturele en sociale uitwisseling concrete invulling wordt gegeven aan het Europees burgerschap. Tevens moet worden bekeken in hoeverre deze programma's op elkaar kunnen worden afgestemd.

5.5.8. Bij het plannen van nieuwe toeristische activiteiten moet gegarandeerd worden dat de belasting voor het milieu binnen de perken blijft en dat zij gepaard gaan met duurzame sociale voordelen.

5.5.9. Via publiek-private partnerschappen moet er meer werk worden gemaakt van betrokkenheid bij het beheer van nieuwe producten om de seizoensafhankelijkheid te verminderen, teneinde de economische, sociale en milieusituatie in de toeristische gebieden evenwichtiger te maken.

5.5.10. Grensoverschrijdende uitwisseling van ervaringen op dit terrein moet worden bevorderd. In dit verband moet informatie worden verspreid over navolgenswaardige methoden en moet worden onderzocht hoe deze ook in andere landen kunnen worden toegepast.

## 5.6. Toerisme, cultuur en patrimonium

De rijkdom van de cultuur en het erfgoed van de Europese landen en steden is de voornaamste troefkaart waarmee de bedrijfstak toeristen en reizigers aantrekt. De diversiteit aan gebruiken en tradities van de diverse volkeren in Europa is een immateriële, maar zeer reële bron van rijkdom, die met behulp van het toerisme behouden kan blijven en in de verf kan worden gezet. Sommige van deze niet-tastbare culturele waarden (ambachten, muziek, orale tradities, gewoonten, talen, dansen, rituelen, feesten, traditionele geneeswijzen en geneesmiddelen, gastronomie, enz.) zouden geïntegreerd kunnen worden in nieuwe vormen van sociaal duurzaam toerisme. Ook sportevenementen vormen een geschikte aanleiding voor toeristische bezoeken en voor de uitwisseling van verschillende waarden tussen volkeren. Wat de relatie tussen toerisme en cultuur/patrimonium betreft, zijn er twee mogelijkheden: de benutting van de diverse cultuur- en patrimoniumelementen leidt ofwel tot de instandhouding en verfraaiing van deze elementen (cultureel duurzaam toerisme), ofwel tot de aantasting ervan doordat er onverantwoord mee wordt omgesprongen (niet-duurzaam toerisme). Ter stimulering van een cultureel duurzaam toerisme kunnen verschillende initiatieven worden ontplooid:

5.6.1. In de relatie toerisme/cultuur/patrimonium moet de absorptiecapaciteit als een wezenlijke variabele worden beschouwd, wil men streven naar een duurzaam en toegankelijk toerisme waar de impact van toeristische activiteiten in functie van de maatschappelijke randvoorwaarden kan worden gecorrigeerd.

5.6.2. De lokale cultuur en levenswijze moeten als wezenlijke bestanddelen van het leven in de toeristische gebieden worden gerespecteerd. Voorkomen moet worden dat lokale gebruiken onder invloed van een grote instroom van toeristen plaats moeten maken voor uitheemse gewoonten.

5.6.3. De waarde van het culturele en artistieke erfgoed van de toeristische gebieden moet worden beklemtoond middels restauratie- en onderhoudswerkzaamheden.

5.6.4. Het inzetten van het erfgoed als troefkaart moet worden bevorderd om een gevarieerder toeristisch product te kunnen aanbieden.

5.6.5. Om behoud van cultuur en patrimonium mogelijk te maken, moet ervoor worden gezorgd dat er voldoende geld van de toerismesector naar de bevoegde lokale overheidsinstanties vloeit.

5.6.6. Authentieke lokale ambachten moeten worden gestimuleerd, aangezien ze een onderdeel van het cultureel erfgoed vormen, de economie een impuls geven en het toerisme een meerwaarde verschaffen.

5.6.7. Het onderzoek naar de cultuurgeschiedenis en het erfgoed van toeristische gebieden moet worden opgevoerd om het geschiedkundig inzicht te verbeteren en de waardering te verhogen.

5.6.8. Transnationale culturele uitwisseling moet worden bevorderd via het opzetten van interculturele netwerken die de Europese burgers doen inzien hoe veelzijdig en waardevol Europa is. Vooral de uitwisseling van jongeren moet worden aangemoedigd, door middel van Europese programma's als Erasmus, Socrates, e.d. Daarnaast dient het vreemdetalenonderwijs in de lidstaten te worden bevorderd door middel van internationale uitwisseling van docenten, zodat leerlingen les kunnen krijgen van „native speakers”. Dit kan de leerlingen helpen hun mondelinge taalvaardigheid te verbeteren. Bovendien kunnen „native speakers” leerlingen uit de eerste hand inwijden in het cultureel erfgoed van hun land.

5.6.9. In het horeca-aanbod moet meer nadruk worden gelegd op de lokale gastronomie, die immers deel uitmaakt van de basiscultuur van een volk en hemelsbreed verschilt van de internationaal oprukkende culinaire eenheidsworst.

5.6.10. Burgers, werkgeversorganisaties, vakbonden en instellingen kunnen samen tot het beheer van het cultureel erfgoed bijdragen via sociale participatie, partnerschap en sponsoring.

## 5.7. Toegang van gehandicapten tot toerisme

Toerisme is uitgegroeid tot een uitermate belangrijk maatschappelijk verschijnsel dat in de hele wereld, en met name in Europa, miljoenen mensen op de been brengt. Het vormt een ongekende bron van rijkdom en economische voorspoed en is daarnaast van cruciaal belang omdat het burgers van verschillende landen in staat stelt elkaar te leren kennen, met elkaar te communiceren, onderlinge betrekkingen aan te knopen en elkaar te leren respecteren.

Zo gezien is toerisme een sociaal goed van de hoogste orde. Het moet daarom toegankelijk zijn voor alle burgers, ongeacht hun persoonlijke, sociale of economische situatie of welke andere omstandigheid dan ook. Ongeveer 10 % van alle inwoners van de EU heeft een handicap. Dankzij hun voortschrijdende economische en maatschappelijke integratie nemen ook zij steeds vaker aan toeristische activiteiten deel. Dit neemt niet weg dat zij hierbij nog altijd geconfronteerd worden met allerlei hindernissen, die een normale toegang tot toeristische producten en diensten voor hen bemoeilijken.

Het verkleinen of uit de weg ruimen van deze obstakels voor gehandicapten is niet alleen noodzakelijk vanuit het oogpunt van gelijke rechten en kansen en het non-discriminatiebeleid dat de EU en de lidstaten voorstaan, maar is ook een doeltreffend middel om nieuwe groepen burgers te betrekken bij toeristische activiteiten. Dit kan bevorderlijk zijn voor de groei van een economische sector die vooral in de Zuid-Europese landen rechtstreeks bijdraagt tot welvaart en werkgelegenheid.

Tegen deze achtergrond hebben Europese gehandicaptenorganisaties interessante criteria inzake toerisme voor gehandicapten vastgesteld. De lijst met deze criteria heeft iets weg van de Tien Geboden en geeft aan welke wensen en verlangens op het gebied van toerisme er bij de gehandicapten leven. Aan deze uitgangspunten kan concrete invulling worden gegeven via de volgende initiatieven:

5.7.1. Er moet voor gezorgd worden dat gehandicapten, met name degenen met een verminderde mobiliteit en beperkte communicatiemogelijkheden, in de praktijk normaal toegang hebben tot het hele gamma toeristische producten en diensten.

5.7.2. Communicatie- of mobiliteitsproblemen van gehandicapten mogen er nooit de oorzaak van zijn dat de toegang van deze mensen tot toeristische producten en diensten wordt verboden, beperkt of aan voorwaarden gekoppeld.

5.7.3. De verschillende bestuursniveaus (lokaal, regionaal, nationaal en Europees) moeten erop toezien dat de uniforme wettelijke en technische normen die borg staan voor de vrije toegang van gehandicapten tot toeristische producten en diensten, worden nageleefd.

5.7.4. De overheden moeten, binnen de grenzen van hun bevoegdheden, programma's en maatregelen uitwerken die de toegankelijkheid van het toerisme vergroten en die gericht zijn op het uit de weg ruimen van alle factoren welke een veilige en vlotte toegang van gehandicapten tot adequate toeristische voorzieningen verhinderen of bemoeilijken.

5.7.5. Toerisme voor iedereen toegankelijk maken is niet alleen de verantwoordelijkheid van de overheid, maar ook van de particuliere sector (touroperators, reisbureaus, vervoersmaatschappijen, bedrijven die logies ter beschikking stellen, verantwoordelijken van toeristische attracties, enz.).

5.7.6. Een van overheidswege opgelegde verplichting mag niet als enige factor aan de basis liggen van de toegankelijkheid van toeristische producten en diensten. Wel moet de overheid garanderen dat gehandicapten daadwerkelijk ten volle van het bestaande toeristische aanbod gebruik kunnen maken. Ook de reissector zelf moet inzien dat een voor iedereen toegankelijk toerisme niet alleen een maatschappelijke verantwoordelijkheid is, maar ook commerciële mogelijkheden en concurrentievoordelen biedt.

5.7.7. Particuliere bedrijven en overheidsdiensten die in het toerisme actief zijn, moeten er bij het aanbieden van

voordeeltarieven en de aanbesteding van toeristische producten en diensten rekening mee houden dat gehandicapten, en met name gehandicapten die bij toerisme of vrijetijdsbesteding afhankelijk zijn van de hulp of steun van een derde persoon, objectief gezien in een nadelige positie verkeren.

5.7.8. Toegankelijkheid voor gehandicapten moet één van de criteria zijn bij de toekenning van kwaliteitslabels aan toeristische etablissementen en attracties. Hierbij kan gedacht worden aan symbolen als „sterren” voor hotels en „vorken” voor restaurants.

5.7.9. In toeristische informatie moet verplicht worden aangegeven hoe het met de toegankelijkheid van de toeristische producten en diensten is gesteld, zodat gehandicapten vooraf exact kunnen weten op welke mogelijkheden terzake ze kunnen rekenen.

5.7.10. Het verzoek dat de gehandicaptenbeweging aan de Europese, nationale, regionale en lokale overheden en particuliere bedrijven uit de Europese toerismesector heeft gedaan om de handen ineen te slaan teneinde van Europa, centrum van het wereldtoerisme, een voor iedereen toegankelijke ruimte zonder barrières te maken, moet onder de aandacht gebracht en ingewilligd worden.

Wordt er werk gemaakt van deze beginselen en initiatieven, dan wordt het pad geëffend om gehandicapten — en ook veel ouderen — van toeristische voorzieningen, producten en diensten te laten genieten, daar waar die mogelijkheid tot op heden beperkt is. Met deze maatregelen wordt discriminatie tegengegaan, komt een voor iedereen toegankelijk toerisme binnen bereik, krijgt het toerismeaanbod een bepaalde meerwaarde, kan eindelijk worden voldaan aan de wensen van burgers die als consumenten van toeristische producten niet altijd voor vol zijn aangezien, en kan de markt meer klanten bedienen, hetgeen de welvaart en vooruitgang ten goede zal komen.

Gehandicapten hebben niet alleen te maken met fysieke barrières, voortvloeiende uit de aanleg of bouw van infrastructuur, maar zeer dikwijls ook met psychologische barrières, doordat een flink deel van de bevolking niet weet waar zij precies behoefte aan hebben. Dit leidt wel eens tot kunstmatig en onaangepast gedrag. Daarom wordt voorgesteld om als bijdrage tot het Europees Jaar van de Gehandicapten 2003 een grootschalige Europese bewustwordingscampagne te voeren teneinde de burgers en allen die in het toerisme werkzaam zijn, te wijzen op de noodzaak van maatregelen en initiatieven terzake en op de rol die zij geacht worden te spelen.

## 5.8. Toerisme en milieu

Tot voor kort werden toerisme en milieu gezien als twee dingen die met elkaar op gespannen voet staan. Hierbij werd als volgt geredeneerd: wil toerisme geld opleveren, dan gaat dat ten koste van het milieu en worden waardevolle gebieden, liefst aan de kust of in de bergen, bebouwd zonder rekening te houden met factoren als biodiversiteit, bestaande rijkdommen, omvang en absorptiecapaciteit. Het was een lastig dilemma, dat evenwel onoordeelkundig was geformuleerd omdat er zaken tegenover elkaar werden geplaatst die niet noodzakelijkerwijs met elkaar in tegenspraak zijn. De uitkomst was echter heel duidelijk: we kiezen voor groei en voor het scheppen van welvaart, ook al schaadt dat het milieu. En dit terwijl het toerisme juist gegrondvest is op de aantrekkingskracht van de natuur, die dan wel behouden moet worden. Hoogstwaarschijnlijk is hierbij een verschil in termijnvisie in het spel: de één kijkt naar de winst die op korte termijn gerealiseerd kan worden, de ander streeft naar winst die gebaseerd is op het vermogen om duurzaam te concurreren. Ook op dit punt hebben wij een aantal voorstellen voor initiatieven waarmee de voorwaarden kunnen worden geschapen voor een vanuit milieu-oogpunt duurzaam toerisme:

5.8.1. Het aantal toeristen en de gebruikte vervoersmiddelen moeten op elkaar worden afgestemd om het energieverbruik door de toerismesector, en met name vervoersbedrijven, zo beperkt mogelijk te houden.

5.8.2. Bij de planning van nieuwe toeristische attracties moet nauwkeurig worden gekeken naar de duurzaamheidseisen, d.w.z. dat zij op een geschikte plaats worden gevestigd en dat spaarzaam wordt omgesprongen met water en (hernieuwbare bronnen van) energie. Om een en ander in goede banen te leiden en de impact te beperken, moet worden uitgegaan van bestemmingsplannen.

5.8.3. Er moet voortdurend in de gaten worden gehouden hoeveel personen een gebied maximaal aankan en binnen welke grenzen duurzame groei mogelijk is. Via inspecties dient te worden afgedwongen dat de geldende voorschriften in acht worden genomen.

5.8.4. Gezorgd moet worden voor instandhouding van het landschap, de biodiversiteit, het natuurlijk patrimonium op het land en op zee, en in het bijzonder van kust- en berggebieden, die zeer kwetsbaar zijn en door bebouwing dreigen te worden aangetast. De nieuwe vormen van platelands- en ecotoerisme moeten het evenwicht ten goede komen.

5.8.5. In bedrijven en instellingen moeten geavanceerde milieubeheerssystemen worden ingevoerd waarmee een zorgvuldig gebruik van water en energie en een adequaat afvalbeheer mogelijk worden gemaakt en waarbij via publiek-private partnerschappen wordt samengewerkt.

5.8.6. Duurzame mobiliteit in toeristische gebieden moet worden bevorderd door mensen ertoe aan te zetten de benenwagen of het openbaar vervoer te nemen.

5.8.7. Het milieubewustzijn bij plaatselijke bewoners en toeristen moet worden aangemoedigd en er moeten milieudragscodes worden opgesteld die duurzame ontwikkeling in de hand werken. De uit de Earth Summit (Rio de Janeiro, 1992) voortvloeiende Lokale Agenda 21 bevat beleidsrichtsnoeren die dorpen en steden in staat moeten stellen om de 21<sup>e</sup> eeuw met bepaalde garanties tegemoet te treden. Deze Lokale Agenda 21 vormt een goed middel om tot een geïntegreerde langetermijnplanning te komen, een evenwicht te vinden tussen botsende economische, sociale en milieubelangen, en de burgers bij op duurzaamheid gerichte actieplannen te betrekken.

5.8.8. Er moet meer werk worden gemaakt van normatieve, stimulerings- en financiële instrumenten in de vorm van milieueffingen, die een krachtige bijdrage kunnen leveren tot beleidsmaatregelen om duurzaamheid te stimuleren.

5.8.9. Bezoekers en bewoners moeten worden aangezet tot milieubewust koopgedrag.

5.8.10. Er moet meer werk worden gemaakt van milieuaudits en van algemeen geaccepteerde milieukeurmerken om de aandacht te vestigen op zaken die het milieu gunstig beïnvloeden. Bevorderd moet worden dat er een gemeenschappelijk Europees milieukeurmerk wordt ingevoerd en dat de op 14 april 2003 vastgestelde milieucriteria voor toeristische accommodatie algemeen ingang vinden.

## 5.9. Toerisme, vrede en solidariteit

Toerisme en oorlog zijn als water en vuur. Oorlog betekent dat een land door een ander land met geweld wordt binnengevallen, dat natuur en erfgoed worden vernield en dat mensen worden vernederd en vermoord. Toerisme daarentegen impliceert verwelkoming, uitwisseling, waardering voor de plaatselijke cultuur, milieubehoud, welvaart en uiteindelijk vriendschap en vrede tussen mensen. Een uitdrukking zegt dat men niet kan houden van iets wat men niet kent. Toerisme brengt personen tot elkaar, zorgt voor inzicht in andere culturen en draagt aldus bij tot harmonie en vrede tussen landen, culturen, godsdiensten en individuen. Buiten kijf staat dat al deze zaken gebaat zijn bij democratie en politieke en sociaal-economische stabiliteit, zowel in de herkomstlanden van de toeristen als in de bestemmingslanden.

Begrip tussen volkeren en bevordering van ethische waarden liggen ten grondslag aan een duurzaam en verantwoord toerisme. Wanneer men elkaar door het toerisme leert kennen, kan dat derhalve tot solidariteit tussen de volkeren leiden.

Wil een duurzaam en voor iedereen toegankelijk toerisme daadwerkelijk ten dienste staan van vrede en solidariteit, dan dienen de volgende initiatieven te worden ontplooid:

5.9.1. Toeristische activiteiten moeten in overeenstemming zijn met de wetten, gebruiken en cultuur van het betrokken bestemmingsland en als bron van verrijking worden beschouwd.

5.9.2. De autoriteiten moeten waken over de veiligheid van de toeristen en hun bezittingen. Informatie over mogelijke geweldsdaden moet serieus worden genomen, zodat deze kunnen worden voorkomen.

5.9.3. De toerist moet gestimuleerd worden om op een respectvolle manier van het cultureel en natuurlijk erfgoed te genieten en dit patrimonium als een bron van individuele en collectieve verrijking te beschouwen

5.9.4. Elke vorm van seksuele agressie en uitbuiting en aantasting van de menselijke waardigheid, in het bijzonder als er kinderen bij betrokken zijn, staat haaks op het wezenlijke doel van toerisme en dient te worden bestreden.

5.9.5. Reisbureaus moeten hun klanten objectieve en correcte informatie over het bestemmingsland verschaffen.

5.9.6. Aangezien elk mens recht heeft op toerisme — uiting van het recht op rust, vrije tijd en levenslang leren — moet ervoor worden gezorgd dat iedereen dit recht daadwerkelijk kan uitoefenen.

5.9.7. Uit solidariteit zouden toeristische landen ervaringen over het plannen van toerisme moeten uitwisselen, zodat de één kan leren van de fouten van de ander en voorkomen kan worden dat niet-duurzaam gebleken ontwikkelingsmodellen opnieuw worden toegepast.

5.9.8. In breder perspectief kan het bevorderen van toerisme een geschikte manier zijn om bij te dragen tot de bestrijding van armoede, de ontwikkeling en het welzijn in tal van landen.

5.9.9. Duurzame ontwikkeling is geen haalbare kaart zonder vrede. Daarom moet de reiswereld er actief naar streven dat in de hele wereld de voorwaarden worden geschapen voor gelijkheid, rechtvaardigheid, democratie en welzijn, zodat vrede mogelijk wordt.

5.9.10. Toerisme moet gestimuleerd worden als middel waarmee volkeren elkaar kunnen leren kennen en waarmee vreedzame betrekkingen tussen naties mogelijk worden. Initiatieven waarmee de rol van het toerisme bij de totstandbrenging van wereldvrede op symbolische wijze wordt erkend, zoals het initiatief „Toeristen voor vrede”, moeten op steun kunnen rekenen.

## 5.10. Toerisme en de actoren van de sector

In de toerismebranche zijn tal van uiteenlopende actoren werkzaam. Bij de noodzakelijke uitwerking van nieuwe vormen van duurzaam toerisme heeft ieder zijn eigen taak:

5.10.1. De bevoegde politieke beleidsmakers en instellingen moeten een passend kader vaststellen waarbinnen nieuwe vormen van duurzaam toerisme ontwikkeld en bevorderd kunnen worden via alle middelen die de overheid ter beschikking staan. Strategisch is ervoor gekozen om in het beleid prioriteit te verlenen aan een duurzaam toerisme dat voor iedereen toegankelijk is. Dit rechtvaardigt de verwachting dat toerisme in de toekomst horizontaal door alle Europese beleidsterreinen zal lopen en dat er op de gemeenschappelijke beleidsterreinen rekening mee zal worden gehouden. Om de duurzaamheids- en toegankelijkheidsdoelstellingen in het toerismebeleid te kunnen verwezenlijken, moeten goede en relevante gegevens beschikbaar zijn, bv. in de vorm van satellietrekeningen.

5.10.2. Dicht bij de burger staande lokale en regionale overheden van de toeristische landen spelen een bijzondere rol, omdat zij voor de ruimtelijke ordening van hun grondgebied verantwoordelijk zijn, de belangen van toeristen en de plaatselijke bevolking met elkaar in overeenstemming helpen brengen, en de economie, in dit geval de toerismebranche, aansturen. Zij spelen bij duurzaam toerisme een zeer belangrijke rol; doorgaans hebben zij op dit gebied directe of indirecte bevoegdheden.

5.10.3. Om deze belangrijke rol op het vlak van duurzame ontwikkeling te kunnen vervullen, moeten op regionaal en lokaal niveau financiële instrumenten worden gecreëerd waarmee de overeengekomen beleidsmaatregelen en -strategieën in praktijk kunnen worden gebracht.

5.10.4. De sociale partners (vakbonden en werkgeversverenigingen) moeten bij de verdediging van de belangen van hun achterban tevens meewerken aan het uitstippelen van op duurzaam toerisme gerichte beleidslijnen, strategieën en gedragscodes. Daarom zou gestimuleerd moeten worden dat zij meedoen aan en medeverantwoordelijkheid dragen voor het opzetten, uitvoeren en evalueren van toerismeprojecten.

5.10.5. De kwaliteit van de reis wordt in hoge mate bepaald door de aanbieders van toeristische producten die in samenspraak met de klant en op basis van een contract het eindproduct afleveren.

5.10.6. Aanbieders van toeristische producten en hun mogelijke klanten worden met elkaar in contact gebracht via reisagenten, die als tussenpersonen fungeren. Deze kunnen in belangrijke mate tot duurzaam toerisme bijdragen, omdat zij informatie over bestemmingen verschaffen en de klanten tot een verantwoorde keus kunnen aanzetten.

5.10.7. Universiteiten en onderzoeksinstituten brengen kennis, beheersinstrumenten en informatie voort en dragen gegevens aan die voor de duurzaamheid van de sector van vitaal belang zijn.



5.10.8. Een hoofdrol bij duurzaam toerisme is weggelegd voor de consumenten: zij kunnen zich in hun gedrag laten leiden door het streven naar duurzaamheid en voor bestemmingen of producten kiezen die de duurzaamheidstoets kunnen doorstaan.

5.10.9. De plaatselijke bevolking die als gastheer optreedt, is onmisbaar als verlener van toeristische diensten. Zij dient de klant tevreden te stellen, zodat er een bepaalde binding met de bestemming in kwestie kan ontstaan.

5.10.10. Alle bovengenoemde actoren moeten inzien dat het in verband met het beoogde duurzame en voor iedereen toegankelijke toerisme noodzakelijk is om samen te werken, overleg te plegen en consensus na te streven. Daarom moeten er vanaf het hoogste (Europa) tot het laagste (lokale overheden) niveau instrumenten voor participatie en dialoog worden gecreëerd: discussiefora, Raden, stichtingen, enz.

In dit licht zij met name gewezen op het geslaagde „European Tourism Forum” dat door de Europese Commissie is georganiseerd en op de samenwerking tussen het EESC en andere internationale instellingen, zoals de Wereldtoerisme-organisatie en het Internationale Bureau voor Sociaal Toerisme (BITS). Hiermee kan worden bijgedragen tot het denkproces over manieren om een duurzaam en voor iedereen toegankelijk toerisme dichterbij te brengen.

### DEEL III: ACHTERGRONDDOCUMENTEN

De rol van de Europese Unie op het gebied van toerisme — Groenboek van de Commissie <sup>(1)</sup>

Conclusies van de Raad „Werkgelegenheid en toerisme” van 26 november 1997

Het Europese toerisme — nieuwe partnerschappen voor werkgelegenheid. Conclusies en aanbevelingen van de vergadering van de Groep op hoog niveau inzake toerisme en werkgelegenheid van 15 oktober 1998

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het werkgelegenheidsscheppend potentieel van het toerisme versterken <sup>(2)</sup>

Follow-up van de conclusies en aanbevelingen van de Groep op hoog niveau inzake toerisme en werkgelegenheid van 23 juni 1999 (1999/C178/03)

Conclusies van de Raad „Werkgelegenheid en toerisme” van 21 juni 1999

<sup>(1)</sup> COM(95) 97 def.

<sup>(2)</sup> COM(1999) 205 def.

Conclusies van de Europese Raad van Lissabon van 23 en 24 maart 2000

Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 28 maart 2001 — Communautaire maatregelen die van invloed zijn op het toerisme <sup>(3)</sup>

Conclusies en actieplan van de buitengewone Europese Raad van 21 september 2001

Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — In navolging op de Europese Raad van 21 september: de situatie in de Europese toeristische sector <sup>(4)</sup>

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een gezamenlijke aanpak voor de toekomst van het Europese toerisme <sup>(5)</sup>

Conclusies van de Raad „Interne markt, consumentenbeleid en toerisme” van 26 november 2001

Resolutie van de Raad over de toekomst van het Europese toerisme (2002/C135/01)

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De maatschappelijke integratie van gehandicapten” (2002/C241/17)

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Toerisme en werkgelegenheid” <sup>(6)</sup>

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 18 september 2002 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een gezamenlijke aanpak voor de toekomst van het Europese toerisme” <sup>(7)</sup>

Advies van het Comité van de Regio's van 10 oktober 2002 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een gezamenlijke aanpak voor de toekomst van het Europese toerisme”. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 13 november 2001 — Een gezamenlijke aanpak voor de toekomst van het Europese toerisme

<sup>(3)</sup> COM(2001) 171 def.

<sup>(4)</sup> COM(2001) 668 def.

<sup>(5)</sup> COM(2001) 665 def.

<sup>(6)</sup> PB C 75 van 15.3.2000, blz. 37.

<sup>(7)</sup> PB C 61 van 14.3.2003.

Resolutie van het Europees Parlement van 14 mei 2002 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een gezamenlijke aanpak voor de toekomst van het Europese toerisme”

Agenda 21 — Sustainability in the European tourism sector — Background document — European Tourism Forum (10 december 2002)

Beschikking van de Commissie van 14 april 2003 tot vaststelling van de milieucriteria voor de toekenning van de communautaire milieukeur aan toeristische accommodatie (2003/287/EG)

Brussel, 29 oktober 2003.

Samenwerkingsovereenkomst „Toerisme voor allen”, gesloten tussen het Spaanse ministerie van Economische zaken en het Spaanse Comité van vertegenwoordigers van mindervaliden

Gedragscode voor toerisme van de Wereldtoerisme-organisatie

Resoluties over duurzaam toerismebeleid van het Internationale Verbond van werknemers in de voedingsindustrie, landbouw, horeca, tabaksindustrie en aanverwante sectoren (UTIA-IUF) en van de Europese Federatie van vakbonden uit voedingsindustrie, landbouw, horeca en toerisme (EFFAT)

UNESCO: Action Plan on Cultural Policies for Development. The Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development (Stockholm 1998).

*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 maatregelen en procedures om de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten te waarborgen”**

(COM(2003) 46 def. — 2003/0024 (COD))

(2004/C 32/02)

De Raad heeft op 4 maart 2003 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 95 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 7 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Retureau.

Het Comité heeft tijdens zijn 403e zitting op 29 en 30 oktober (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

## I. Presentatie en samenvatting

### 1. Doelstellingen

1.1. Na een eerste (nog onvolledige) reeks verticale maatregelen, waaronder de reeds geldende verordeningen en richtlijnen en de wetgevingsvoorstellen betreffende industriële eigendom (octrooien, Gemeenschaps- en andere merken, tekeningen en modellen en handelsnamen — hierna te noemen „IE”) en literaire en artistieke eigendom (auteursrecht/copyright, naburige rechten, *ad hoc*-rechten, volgrecht, rechten van uitgeverders en uitgevers — hierna te noemen „LAE”), komt de Commissie met een horizontaal voorstel betreffende civielrechtelijke vervolging en bepaalde aspecten van strafvordering en sancties in gevallen van piraterij en namaak binnen de Gemeenschap.

### 2. Motivering

2.1. Volgens de toelichting bij het voorstel zijn de maatregelen die voortvloeien uit artikel 41 van de TRIPS-Overeenkomst (overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom) van de WHO, ontoereikend om de IE- en LAE-rechten in de internationale handel te beschermen; bovendien zijn de verschillen in nationale procedures en sancties niet alleen schadelijk voor de interne markt, maar bemoeilijken zij ook een uniforme bestrijding van piraterij en namaak met civiel- en strafrechtelijke maatregelen.

2.1.1. De georganiseerde misdaad zou gevaarlijk veel in al deze illegale praktijken investeren. Bovendien zou breedbandinternet het illegaal kopiëren van programmatuur en andere geestesproducten, zoals muziek, vergemakkelijken.

Daarom, en ten behoeve van de interne markt, is harmonisering van de vervolgingsprocedures, de civielrechtelijke bescherming van de IE/LAE-rechthebbers en bepaalde strafmaatregelen ter bestrijding van namaak en piraterij dringend geboden.

### 3. Samenvatting van het advies

3.1. Het Comité onderschrijft het doel van de ontwerprichtlijn en is in beginsel voorstander van een horizontale harmonisatie van de middelen ter bestrijding van piraterij en namaak, verschijnselen die zowel in de lidstaten als daarbuiten hand over hand toenemen en de legitieme belangen van consumenten, ondernemingen en auteurs in gevaar brengen; het Comité is, gezien de huidige stand van het Gemeenschapsrecht, evenals de Commissie van mening dat een horizontale richtlijn het daartoe geëigende instrument is. Niettemin formuleert het Comité enkele opmerkingen en suggesties bij de tekst waarover het wordt verzocht advies uit te brengen.

3.2. Het Comité zou graag een ontwerprichtlijn zien die onomwonden maatregelen voorstelt ter bescherming van consumenten die te goeder trouw zijn en die, meer in het algemeen, de consumenten — en met name jongeren — informatie en voorlichting verschafft over IE/LAE-rechten.

3.3. Wat digitale toepassingen en het internet betreft is het Comité geen voorstander van beschermingsmaatregelen, zelfs niet in de vorm van richtsnoeren, die gevolgen kunnen hebben voor de legitieme rechten van consumenten en gebruikers of voor hun privacy, die een zware last op de schouders van internetproviders kunnen leggen of de markt kunnen afsluiten voor uitgeverders die een alternatieve oplossing bieden, zoals open source software en open standaarden (die vrij te gebruiken en te reproduceren zijn) of apparatuur en programmatuur voor het thuiskopiëren.

3.4. De IE/LAE-rechten, die de rechthebbenden exclusieve rechten verschaffen, vormen tijdelijke, bij wet geregelde, monopolies; zij worden slechts voor bepaalde tijd, en zonder afbreuk te doen aan het hogere algemene belang, toegekend, zij zijn niet onbeperkt en mogen de vrije verspreiding en overdracht van theoretische, wetenschappelijke en technologische kennis (zoals internettechnologie), waarop de concurrerende en innovatieve kenniseconomie die Europa moet worden, gebaseerd is, niet in de weg staan.

3.5. De voorgaande opmerkingen van het Comité stroken met de doelstellingen van de TRIPS-overeenkomst (artikel 7) en met de beginselen ervan (artikel 8, lid 2) <sup>(1)</sup>, die zouden moeten blijken uit de overwegingen van de richtlijn omdat de eventuele sancties niet helemaal los kunnen worden gezien van het materiële recht en eventueel misbruik door de houders van IE/LAE-rechten niet ongestraft mag blijven.

3.6. Voor nagemaakte producten die een gevaar vormen voor de gebruiker of diens bezittingen zouden specifieke ontmoedigingsmaatregelen en adequate schadevergoedingen in geval van lichamelijk letsel of materiële schade moeten worden voorzien. Maatregelen die strekken tot het uit de handel nemen, in beslag nemen en vernietigen voor rekening van de overtreder zijn in dit geval absoluut noodzakelijk. Consumenten en hun organisaties moeten over afdoende rechtsmiddelen beschikken om schadeloosstelling te verkrijgen en bestraffing van de overtreders te bewerkstelligen.

3.7. Tot slot zou het Comité graag zien dat de Commissie volgens een doorzichtige methode een grondig en onafhankelijk sectorieel onderzoek uitvoert met als doel door middel van regelmatig studies en rapporten en andere daartoe geëigende initiatieven, de onderlinge aanpassing van wetgevingen en een alomvattende strategie voor de ontwikkeling van samenwerking op justitieel, politieel en douanegebied te bevorderen ten einde piraterij en namaak efficiënt te bestrijden; daarbij gaat de aandacht in eerste instantie, en vanaf het moment dat een product wordt vervaardigd, uit naar criminele netwerken

<sup>(1)</sup> „7. Doelstellingen: De bescherming en handhaving van rechten uit hoofde van de intellectuele eigendom dient bij te dragen aan de bevordering van technologische vernieuwing en aan de overdracht en verspreiding van technologie, tot wederzijds voordeel van producenten en gebruikers van technologische kennis en op een wijze die bevorderlijk is voor het sociaal en economisch welzijn, en aan een evenwicht tussen rechten en verplichtingen.”

„8. Beginselen: ... 2. Passende maatregelen, mits in overeenstemming met de bepalingen van deze Overeenkomst, kunnen nodig zijn ter voorkoming van misbruik van rechten uit hoofde van de intellectuele eigendom door bezitters van die rechten of van het toevlucht nemen tot gedragingen die het handelsverkeer op onredelijke wijze beperken of de internationale overdracht van technologie nadelig beïnvloeden. [www.wto.org](http://www.wto.org).”

alsook naar de gebruikelijke handelaren in nagemaakte of met ontduiking van rechten afgezette materiële of immateriële goederen. Het Comité verzoekt ook de lidstaten zich onverwijld te verdiepen in de mogelijkheden tot samenwerking met elkaar en met de Gemeenschap.

## II. Analyse van het voorstel en opmerkingen

### 4. Algemene opmerkingen van het EESC

4.1. In het voorstel wordt verwezen naar het Groenboek over de bestrijding van namaak en piraterij in de interne markt, waarover het Comité reeds advies heeft uitgebracht <sup>(2)</sup> Het Comité verwijst ook naar zijn andere, door de Commissie genoemde adviezen, en naar het advies betreffende de octrooierbaarheid van in computers geïmplementeerde uitvindingen <sup>(3)</sup>.

4.2. Het Comité kan zich vinden in het algemene doel van deze ontwerprichtlijn. Het constateert echter dat de richtlijn ook van toepassing is op Europese octrooien die zijn verleend aan een bepaald (afhankelijk van het octrooi variabel) aantal lidstaten die het Verdrag van München van 1973 hebben geratificeerd. Zolang de Gemeenschap als zodanig niet tot dit Verdrag is toetreden, strekt haar jurisdictie zich in principe niet tot dit Verdrag uit; dat geldt zowel in materieel als in territoriaal opzicht. De situatie zal veranderen met de komst van het Gemeenschapsoctrooi, dat in alle lidstaten van kracht zal zijn en waarvoor de communautaire rechtsbevoegdheid zal gelden. Volgens het Comité is de Gemeenschap krachtens de TRIPS-overeenkomst van de WTO wél verplicht alle bestaande IE/LAE-rechten op het gehele communautaire grondgebied te beschermen, welke bescherming overigens ook voortvloeit uit de communautaire bevoegdheden op het vlak van de interne markt, zoals geformuleerd in art. 95 van het EG-Verdrag, de rechtsgrondslag van de richtlijn, waarmee beoogd wordt concurrentievervalsingen als gevolg van ongelijke rechten, procedures en nationale praktijken te voorkomen.

4.3. Er zij bovendien op gewezen dat een globale, gecoördineerde en samenhangende aanpak geboden is, wil de strijd tegen Europese of internationale criminele netwerken of tegen namaak en piraterij op grote schaal effect sorteren; hierbij moet worden gedacht aan samenwerking op justitieel en politieel vlak en tussen douanediensdiensten onder de tweede pijler, uitbreiding van de douanewetgeving, strafrechtelijke maatregelen en bestrijding van de grote criminaliteit en het witwassen van geld, alsook de overdracht van bevoegdheden aan Europol en zelfs Interpol, aangezien de nagemaakte voorwerpen of piraatproducten vaak afkomstig zijn uit derde landen.

<sup>(2)</sup> PB C 116 van 28.4.1999.

<sup>(3)</sup> PB C 61 van 14.3.2003.

4.4. Het Comité constateert dat er een kloof gaapt tussen de doelstellingen die in de inleiding bij de richtlijn worden beschreven en de inhoud van de richtlijn zelf. Het gaat hier om een eerste stap, die bij lange na niet voldoende is om het hoofd te bieden aan de enorme economische en sociale gevolgen van namaak en piraterij, die hun weerslag hebben op de werkgelegenheid, de concurrentiekracht en het bedrijfsleven en die vooral worden gevoeld door het MKB, dat niet over de middelen beschikt om de daders achter de schending van hun immateriële rechten op te sporen en deze rechten voor een rechtbank in een ander land te verdedigen.

4.5. Niettemin is harmonisering dringend geboden, zeker met het oog op de aanstaande uitbreiding van de EU, waardoor de verschillen in regels en procedures — en derhalve het gevaar van verstoring van de interne markt — nog zullen toenemen. Het Gemeenschapsoctrooi, dat al veel te lang op zich laat wachten, maakt harmonisering nóg noodzakelijker.

4.6. Het Comité is veeleer voorstander van een samenbundeling, misschien in het kader van een tussentijdse herziening, van nationale rechten die werkelijk bescherming bieden aan rechthebbenden en consumenten, waarbij de nationale rechtsstelsels en de daarin geldende algemene rechtsbeginselen (vermoeden van onschuld, bescherming van de privacy) worden gerespecteerd zonder dat buitengewone verplichtingen worden opgelegd aan bepaalde ondernemingen (b.v. internetproviders en fabrikanten van lege cd's), de legitieme rechten van gebruikers worden beperkt of kosten over alle consumenten worden omgeslagen (heffing op cd's ten behoeve van bepaalde, maar niet alle, rechthebbenden). Er moet namelijk worden gestreefd naar een harmonisering die méér is dan de som der delen: in dit geval de bepalingen die de rechthebbenden de meeste bescherming bieden, bepalingen die uit hun nationale verband zijn gerukt en die tot doel hebben de nationale wetgeving of delen en procedures daarvan, die in sommige landen nog onvoldoende zijn ontwikkeld, te versterken.

4.7. Aangezien de situatie van land tot land verschilt en de hoeveelheid nagemaakte producten bijzonder groot is, zijn een regelmatige evaluatie van het effect van de richtlijn en dienovereenkomstige aanpassing hiervan geboden. Ook kan het nodig zijn beschermende maatregelen te nemen in bepaalde sectoren.

4.8. Gezien dit alles gaat het Comité er in de huidige fase mee akkoord dat voor een richtlijn is gekozen, omdat alleen een richtlijn structuur kan brengen in de beschermende maatregelen en tot een harmonisering kan leiden die de geest van de diverse rechtsstelsels intact laat; een verordening zou immers geldende wetgeving die voldoet, ondersteboven kunnen halen. Op langere termijn lijkt een ontwikkeling in de richting van een verordening voor het Gemeenschapsoctrooi en –merk wel mogelijk. Voor het moment volstaat het dat men in elke lidstaat en kandidaatlidstaat, ondanks uiteenlopende procedures of verschillen in nationale wetgeving, tot een afdoende bescherming van de industriële-eigendomsrechten en auteursrechten komt en tot doeltreffende ontmoedigings- en

strafmaatregelen tegen namaak en piraterij voor commerciële doeleinden of door criminele organisaties. De richtlijn kan tot drastische wijziging van de nationale wetgeving van sommige lidstaten leiden, ook al bevat deze efficiënte oplossingen.

4.9. Wat betreft de bescherming van personen is het toepassingsgebied volgens het Comité ruim genoeg. Richtlijnen zoals die betreffende software of de richtlijn betreffende auteursrechten en naburige rechten erkennen de rechten van gebruikers en consumenten, b.v. het recht op een reservekopie, een kopie voor privégebruik of voor demonstratie- of onderwijsdoeleinden, maar deze rechten en hun reikwijdte verschillen van land tot land, omdat elk land volgens het subsidiariteitsbeginsel zelf kan beslissen of en hoe het invulling geeft aan deze rechten; bovendien betreurt het Comité de tendens die zich in verscheidene landen voordoet, nl. dat de rechten van gebruikers verder worden beperkt of zelfs worden afgeschaft.

4.10. Voor het Hof van Justitie loopt een procedure tussen de Raad en de Commissie over de bevoegdheid van de Commissie in strafrechtzaken; het Comité weet niet wat de uitkomst van deze zaak zal zijn, maar de beslissing van het Hof zal in de toekomst kracht van gewijsde hebben. Het Comité heeft er echter in vroegere adviezen al grotendeels mee ingestemd dat de Commissie harmonisering, m.n. middels een kaderrichtlijn, zou voorstellen van strafsancities die nodig zijn om naleving van de besluiten in het kader van de eerste pijler te waarborgen. Het zal alleen van mening veranderen als de beslissing van het Hof hiertoe noopt.

4.11. Wat betreft de praktische maatregelen die moeten worden genomen om een eind te maken aan namaak en piraterij en om de getroffen ondernemingen schadeloos te stellen, is het raadzaam de nationale rechter *in concreto* te laten beoordelen wat de werkelijke schade is en in welke mate morele rechten of de reputatie van een merk zijn geschonden. Rechters hebben, eventueel bijgestaan door deskundigen, de bevoegdheid om de omvang van civiele schadevergoedingen, boetes en andere strafrechtelijke sancties die volgens het geldende nationale strafrecht van toepassing zijn vast te stellen, ook al is in sommige landen aanpassing en effectieve toepassing van deze sancties geboden om een werkelijk ontmoedigend effect te hebben.

4.12. Het Comité is van mening dat elke sector vooraf aan een grondig en onafhankelijk onderzoek moet worden onderworpen om objectief te kunnen beoordelen hoe ernstig de situatie werkelijk is en hoe verstrekkend de gevolgen zijn, die variëren naar gelang van de betrokken sector; daarbij is met name de reële impact op de economie en de werkgelegenheid, op het MKB en op de consument van belang, vooral wanneer het gaat om producten die schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid en de veiligheid of die niet de door de gebruikers rechtmatig verwachte waarborgen (onderdelen, speelgoed, elektrische apparatuur, enz.) bieden. Een belangrijke kwestie als de bescherming van de consument tegen namaakproducten verdient toch veel meer maatregelen, in het kader van een allesomvattende strategie.

4.13. De voorgestelde harmonisering moet evenwichtig zijn en goed afgestemd op de beoogde doelstellingen. Het materiële recht is bepalend voor de uitvoeringsmaatregelen of de strafmaatregelen, die getroffen kunnen worden en waarbij er vooral oog moet zijn voor de belangen en de bescherming van de consument alsook voor de doelmatigheid van diens legitieme rechten als gebruiker. Consumenten of hun vertegenwoordigers moeten zich samen civiele partij kunnen stellen in rechtszaken die worden aangespannen door rechthebbenden tegen piraten en namakers wanneer gebruikers te goeder trouw schade ondervinden van nagemaakte producten of piraatproducten.

4.14. Gebruikers te goeder trouw zouden niet verontrust hoeven te zijn als politie, justitie of douane, die alleen onderzoeksbevoegdheid hebben, een onderzoek instellen naar de herkomst van het voorwerp of het programma dat zij in hun bezit hebben.

4.15. Het Comité is van mening dat de pijlen in de eerste plaats gericht moeten zijn op de Europese en internationale organisaties die de veiligheid van de consument en de belangen van ondernemingen het meest in gevaar brengen; voorts moeten opsporingsmethoden, grensoverschrijdende en internationale samenwerking, bescherming van bewijsmateriaal en ontmoedigingsmaatregelen worden gestimuleerd. Ontmoedigingsmaatregelen zouden, binnen de grenzen van de geldende nationale wetgeving, naar evenredigheid kunnen worden toegepast op gebruikers te kwader trouw, met dien verstande dat de resultaten ervan vooral wezenlijk voor de Europese economie, de veiligheid van de consument en de werkgelegenheid moeten zijn.

4.16. Tot slot wordt het feit dat IE/LAE-rechten moeten worden afgestemd op de kennis- en informatiemaatschappij slechts terloops vermeld en over verenigbaarheid met de eisen van algemeen belang wordt al helemaal niet gesproken. Dit zijn echter belangrijke zaken, en de harmonisering van de middelen ter bescherming van onderzoeks- en productieinvesteringen moet meer behelzen dan een algemene aanscherping van de civiele of strafsancities en uitbreiding van de juridische en materiële middelen voor gerechtelijk onderzoek en vervolging.

4.17. De harmonisering mag evenmin obstakels opwerpen voor de verspreiding van kennis en het gebruik daarvan in het onderwijs, dat bekendmaking van uitvindingen, innovaties, nieuwe procedures en softwarebronnen voor interoperabiliteitsdoeleinden vergt, in ieder geval voor de applicatie-interfaces en bestandsformaten; reverse engineering mag in ieder geval niet als namaak worden beschouwd. Ook van onafhankelijke programma's waarmee bestanden, óók beschermde bestanden, kunnen worden gelezen of waarmee het bestandsformaat kan worden gewijzigd, mag niet worden gezegd dat zij het auteursrecht schenden omdat het hier om een onafhankelijke creatie gaat en de onbeperkte uitbreiding van de juridische reikwijdte van het begrip auteursrecht

onaanvaardbaar is in het licht van het algemene beginsel van een zo restrictief mogelijke uitleg van strafbare feiten.

## 5. Bijzondere opmerkingen

5.1. De algemene overwegingen die aan de ontwerprichtlijn voorafgaan, komen verwarrend over omdat zij criminele organisaties, personen die al dan niet bewust nagemaakte producten aanschaffen en jongeren die muziek uitwisselen via het internet over één kam scheren. Sommige van deze overwegingen hebben niets te maken met het toepassingsgebied van de ontwerprichtlijn; zij zouden daarom moeten worden verwijderd uit een ontwerprichtlijn die voor het overige relevant en evenwichtig is.

5.2. Volgens het Comité moet een breed scala aan middelen worden ingezet, die goed moeten worden afgestemd op elke, duidelijk omschreven en afgebakende categorie rechten alsook op de betrokken economische sectoren. Legitieme beschermingsmaatregelen mogen niet worden omgezet in een hele reeks intimiderende civiel- en strafrechtelijke middelen die in sommige gevallen een verlamme uitwerking hebben op het innovatieve vermogen van het MKB, dat voortdurend de dreiging van processen wegens namaak aangespannen door bepaalde monopolies of oligopolies, boven het hoofd voelt hangen.

5.3. Alle „oplossingen” die gevolgen hebben voor de privacy van internetgebruikers of als gevolg waarvan gebruikers hun rechten niet volledig kunnen uitoefenen (het recht om een kopie te maken voor eigen gebruik, het recht om CD's/DVD's op verschillende soorten apparaten af te spelen, het recht om zelf het computerbesturingssysteem te kiezen zonder te moeten betalen voor een meegeleverd systeem en programma's waarvan de prijs geheim blijft, het recht op niet-gezoonerde DVD-spelers, enz.) leggen ongerechtvaardigde beperkingen op of zijn vormen van misbruik, of van gedwongen verkoop of verkoop van onvolwaardige producten, en zijn voor het Comité ontoelaatbaar, omdat zij niet in verhouding staan tot het beoogde doel en vaak onbillijk zijn.

5.4. Belastingheffing op blanco dragers is nog onrechtvaardiger indien de dragers of systemen een ingebouwde kopieerbeveiliging bevatten.

5.5. Het zou beter zijn als de ondernemingen in deze sector een nieuw, op het digitale tijdperk afgestemd handelsmodel zouden ontwikkelen om een grote potentiële markt aan te boren in plaats van elke consument als een mogelijke piraat te beschouwen of permanente inkomsten na te streven door belasting te heffen op dragers of door een kopieerbeveiliging aan te brengen op spelers of dragers. Tal van gezonde softwarebedrijven verspreiden hun producten tegen redelijke prijzen via het internet. De eerste bedrijven die tegen betaling muziek verspreiden via het internet, tonen aan dat het nog mogelijk is een markt op te bouwen waar de rechten van muziekmaatschappijen en auteurs worden gerespecteerd.

5.6. Het Comité staat echter vierkant achter het vrijwillig systeem voor identificatie van de herkomst van blanco dragers, dat de bestrijding van „industriële” namaak kan vergemakkelijken. Het Comité is ook ingenomen met de gedragscodes voor overheids- en particuliere bedrijven betreffende een goed beheer van immateriële eigendomsrechten te komen, die in Europa al opmerkelijke resultaten hebben opgeleverd: het aantal „bonafide” bedrijven is stijgende, en deze tendens zal ongetwijfeld doorzetten als de kosten van licenties niet exorbitant hoog zijn en als de concurrentie haar werk kan doen (monopolie- of oligopoliesituaties in bepaalde sectoren bijvoorbeeld). In deze context valt het, voor wat betreft de gedragscodes, niet te rechtvaardigen dat instellingen en ondernemingen die in een kader van publiekrechtelijke prerogatieven optreden, niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Europese en nationale instanties alsook overheidsbedrijven moeten evengoed de IE/LAE-rechten in acht nemen.

6. Tot slot formuleert het Comité nog enkele specifieke opmerkingen bij bepaalde onderdelen van het voorstel:

- Schadevergoedingen: de bepalingen gaan erg ver, soms té ver, zoals in het geval van de eis dat de rechthebbende bewijzen moet overleggen van de door de inbreukmaker genoten winst, ter staving waarvan deze laatste rekening moet afleggen over illegale of criminele activiteiten ...
- Europese en nationale organisaties die de belangen van consumenten beschermen moeten het recht hebben collectieve acties of vorderingen tot het doen staken van inbreuken in te stellen, mits zij rechtmatig tot stand zijn gekomen en representatief zijn.
- Bij gewone vorderingen wordt de schadevergoeding gerechtvaardigd door de ernstige schade die de eiser heeft geleden en niet door het opzettelijke karakter van de rechtsschending; als daarentegen de civiele vordering gekoppeld is aan een strafzaak, moet het opzettelijke karakter van de schade wél worden vastgesteld.
- Voorlopige en conservatoire maatregelen: de rechtbank kan weliswaar in een eerste stadium wegens dringende redenen afzien van het horen van de gedaagde, m.n. om

vernietiging of achterhouding van bewijsmateriaal te voorkomen, maar dan moet de verweerder in ieder geval daarna, en in dezelfde dringende omstandigheden, worden gehoord; inbeslagneming van goederen of rekeningen van een onterecht beschuldigd bedrijf kan dit bedrijf een zware slag toebrengen of zelfs definitief van de markt doen verdwijnen. Inachtneming van de rechten van de verdediging is een algemeen en onvervreemdbaar beginsel van het Gemeenschapsrecht.

- Bewijsmateriaal: in art. 7 wordt bepaald dat de lidstaten de bevoegde rechterlijke instanties in staat stellen om beslag op financiële, bank- of handelsdossiers te gelasten; in elk geval moet duidelijk worden gemaakt dat alleen de bevoegde strafrechter, in het kader van een lopend strafproces, bevel kan geven tot het overleggen van dit materiaal aan de civiele rechter.
- Sancties: behalve de vernietiging van goederen kan ook de inbeslagneming van apparatuur voor namaak en piraterij worden beoogd. De strafmaatregelen die eventueel van toepassing zijn op rechtspersonen zijn afhankelijk van de wetgeving van ieder land. Deze strafmaatregelen moeten worden afgestemd op de nationale rechtsstelsels van de lidstaten.
- Openbaarmaking van de rechterlijke uitspraken: zoals het hier staat geformuleerd, zijn de publicatiemogelijkheden onbeperkt: de rechter stelt hiertoe een totaalbedrag vast of bepaalt waar en hoe de publicatie plaatsvindt (samenvatting van het besluit, of *in extenso*).
- Technische maatregelen: het onrechtmatige karakter van bepaalde technische voorzieningen of software voor het kopiëren of namaken ligt vaak niet in de aard van de voorziening maar in het doel waarvoor deze voorziening wordt gebruikt. Dezelfde middelen kunnen ook voor legitieme doeleinden worden gebruikt (individuele reservekopie bijv.). Ook het omzeilen van ongerechtvaardigde technische middelen met als doel een consumentenrecht te realiseren kan niet als onwettig worden beschouwd.
- Gedragscodes: deze codes zouden ook de rechten en waarborgen voor consumenten, die in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht, moeten bevatten.

Brussel, 29 oktober 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwerp-verordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG) nr. 68/2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun”<sup>(1)</sup>**

(2004/C 32/03)

De Europese Commissie heeft op 3 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 de voornoemde ontwerp-verordening.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Wolf.

Het Comité heeft tijdens zijn 403e zitting van 29 en 30 oktober (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 122 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Bij de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag wordt het algemeen verbod op steunmaatregelen geregeld en wordt aangegeven welke inhoudelijke en procedurele uitzonderingen worden toegestaan op het verlenen van staatssteun die anders over het algemeen onverenigbaar is met de beginselen van de interne markt. In dit geval gaat het met name over een verordening waarbij opleidingssteun onder bepaalde voorwaarden van de anders geldende aanmeldingsverplichting wordt vrijgesteld („vrijstellingsverordening”).

1.2. Opleidingssteun was tot dusver geregeld bij Verordening (EG) nr. 68/2001. Het voorstel van de Commissie beoogt nu een aanpassing van deze verordening.

1.3. Het voorstel van de Commissie is er gekomen omdat

- uit de inmiddels opgedane ervaring is gebleken dat het noodzakelijk is duidelijkheid te scheppen betreffende de steun die vóór de datum van inwerkingtreding van deze verordening en zonder de goedkeuring van de Commissie is verleend;
- de door de Commissie vastgestelde nieuwe definitie van „kleine en middelgrote ondernemingen”<sup>(2)</sup> moest worden overgenomen; en
- het wenselijk was de thans in bijlage III uiteengezette specifieke rapportering te vervangen door één vereenvoudigd jaarlijks verslag.

## 2. Opmerkingen van het Comité

2.1. Het Comité verheugt zich erover dat de Commissie de nieuwe definitie van kleine en middelgrote ondernemingen

met het oog op transparantie, vereenvoudiging en rechtszekerheid ook overneemt in deze verordening betreffende vrijstelling van opleidingssteun.

2.2. Het Comité is er ook mee ingenomen dat nog onopgehelderde, en vandaar misschien nog hangende dossiers m.b.t. steun die vóór de datum van inwerkingtreding van bovengenoemde verordening is verleend, thans verduidelijkt, afgesloten of aan een laatste controle onderworpen zullen worden. Ter wille van de rechtszekerheid moet er daarbij nauwlettend op worden toegezien dat criteria worden gehanteerd die overeenkomen met de criteria die bekend waren of toegepast moesten worden op het tijdstip waarop de steun werd verleend<sup>(3)</sup>, tenzij de in deze ontwerp-verordening voorgestelde criteria voor de betrokkenen gunstiger uitvallen.

2.2.1. Het Comité beveelt dan ook aan het thans in de ontwerpverordening voorgestelde, en t.o.v. Verordening (EG) nr. 68/2001 reeds uitgebreide artikel 8 tot slot als volgt te preciseren: „Alle steun die niet aan de voorwaarden van deze verordening voldoet, zal door de Commissie worden beoordeeld aan de hand van de desbetreffende verordeningen, kaderregelingen, richtsnoeren, mededelingen en bekendmakingen die van toepassing waren op het tijdstip dat de Commissie overeenkomstig art. 88, lid 3, van het EG-Verdrag, de kennisgeving heeft ontvangen, of indien er geen kennisgeving is gebeurd, op het tijdstip van tenuitvoerlegging van de steunmaatregelen of toekenning van de steun, tenzij de in deze ontwerp-verordening voorgestelde criteria voor de betrokken personen gunstiger uitvallen.”

2.3. Voor het eerst vallen ook micro-ondernemingen als afzonderlijke categorie onder de definitie van kleine en middelgrote ondernemingen. Gelet op het grote economische

<sup>(1)</sup> PB C 190 van 12.8.2003.

<sup>(2)</sup> Zie Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen., PB L 124 van 20.6.2003, blz. 36, die in 2005 in werking moet treden.

<sup>(3)</sup> Zie ook de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.



belang van deze ondernemingen zou het Comité graag zien dat de Europese Unie en de lidstaten in de toekomst maatregelen nemen om de oprichting van micro-ondernemingen te vergemakkelijken (o.a. door de desbetreffende voorwaarden te versoepelen en te beperken) en in het algemeen ook meer met hun specifieke werkomstandigheden rekening houden.

Brussel, 29 oktober 2003.

### 3. Conclusie

Het Comité beveelt aan de ontwerpverordening van de Commissie, met inachtneming van de in de par. 2.2 en 2.2.1 geformuleerde opmerkingen, goed te keuren en bij toekomstige maatregelen met name ook met de opmerking in par. 2.3 rekening te houden.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

#### 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 betreffende de verbetering van de beveiliging van het zeevervoer”, en**
- **het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten”**

*(COM(2003) 229 def. — 2003/0089 (COD))*

*(2004/C 32/04)*

Op 2 mei 2003 heeft de Europese Commissie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde mededeling.

Op 26 mei 2003 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Bredima-Savopoulou.

Tijdens zijn 403e zitting van 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 122 stemmen vóór en één stem tegen, is goedgekeurd.

#### 1. Inleiding

1.1. Sinds de terroristische aanslagen op 11 september 2001 staan veiligheid en beveiliging in de wereld meer dan ooit op de voorgrond en hebben zij in de politiek de hoogste prioriteit gekregen. De verdere gebeurtenissen en acties hebben inmiddels aangetoond dat de oorlog tegen terrorisme zeker van lange adem zal zijn.

1.2. De veiligheid in het zeevervoer had geruime tijd vóór 11 september 2001 reeds de aandacht van de Europese

Gemeenschap. Zo werd er in het Witboek over het vervoersbeleid<sup>(1)</sup> al op gewezen dat de veiligheid van passagiers op cruiseschepen in Europa vergroot moest worden.

1.3. Op 23 april 2002 verzocht de Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité bij brief van mevrouw Loyola de Palacio, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag een verkennend advies over de veiligheid in het vervoer op te stellen.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 370 def. van 12.9.2001.

1.4. Dit verkennend advies<sup>(1)</sup> werd tijdens de zitting van 24 oktober 2002 uitgebracht. Het Comité ging in het advies akkoord met de beschrijving van het probleem door de Commissie en met de oplossingen die zij voorstelde. Het Comité legde een aantal maatstaven voor die bij toekomstige actie van de EU op het gebied van de veiligheid in het vervoer gehanteerd zouden moeten worden.

1.5. De Internationale Maritieme Organisatie (IMO) begon in februari 2002 met haar werkzaamheden op het gebied van de veiligheid in het zeevervoer. De Commissie gaf er de voorkeur aan de resultaten van de besprekingen binnen de IMO af te wachten en niet op eigen houtje initiatieven te nemen. De werkzaamheden werden op 12 december 2002 op de Diplomatieke Conferentie van de IMO afgesloten met een wijziging van het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS-Verdrag — Safety Of Life At Sea). Nieuw zijn het hoofdstuk over speciale maatregelen ter verbetering van de maritieme veiligheid en een internationale code voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (ISPS-Code — International Ship and Port Facility Security). De wijzigingen van het SOLAS-Verdrag en deel A van de ISPS-code bestaan uitsluitend uit de dwingende voorschriften; deel B van de ISPS-code bestaat uit aanbevelingen.

1.6. Een goede uitvoering van maatregelen op het gebied van de veiligheid in het zeevervoer vergt een intensieve voorbereiding en tijdig optreden van de betrokken partijen. De implementatie van de IMO-maatregelen houdt een enorme uitdaging in, met name voor kleinere havens en ontwikkelingslanden. Overheden moeten vóór juni 2004 een groot aantal maatregelen treffen. Ook schepen en scheepvaartmaatschappijen zullen aan de nieuwe IMO-veiligheidsvoorschriften moeten voldoen.

## 2. Mededeling betreffende de verbetering van de beveiliging van het zeevervoer

2.1. Aangezien een transportketen even veilig is als zijn zwakste schakel, is volgens de Commissie een parallelle multimodale aanpak nodig om de veiligheid in het vervoer over de gehele linie te verbeteren. In deze mededeling komt voornamelijk alleen het maritieme segment van de vervoersketen ter sprake.

2.2. Het aandeel van het maritieme logistieke systeem van de Europese Unie, met inbegrip van het goederenvervoer over zee, de havens en de havendiensten, bedraagt meer dan twee derde van het totale handelsverkeer tussen de Gemeenschap en de rest van de wereld. Verbetering van de veiligheid in het zeevervoer dient dus gepaard te gaan met handhaving van het concurrentievermogen door bevordering van het handelsverkeer.

2.3. De Commissie noemt een aantal terreinen waarop actie wordt ondernomen: beveiliging van de havens van de Gemeenschap, verbetering van de veiligheid van de logistieke keten als geheel, controle en bestuur op het gebied van maritieme veiligheid, verzekering van aan zeevervoer verbonden risico's en internationale wederzijdse erkenning. Concreet benadrukt de Commissie het volgende:

- het personenvervoer, waar een terroristische actie de meeste mensenlevens zou eisen, komt op de eerste plaats;
- de werkzaamheden van de IMO op het gebied van de veiligheid in het zeevervoer beperken zich tot schepen en havenfaciliteiten die het raakvlak tussen schip en haven vormen;
- de veiligheid in het zeevervoer hangt voor een groot deel af van de veiligheid in de overige vervoerstakken die de goederen aanleveren; het is daarom van het allergrootste belang dat men zowel de goederen als de bij de behandeling betrokken partijen (leveranciers en vervoerders) kan identificeren en hun respectieve verantwoordelijkheden kan vaststellen;
- hoewel het niet de bedoeling is de verschillende bestuurlijke en economische systemen op het gebied van zeevervoer en havens op de helling te zetten, is het noodzakelijk dat er op het gebied van maritieme beveiliging duidelijke en begrijpelijke procedures worden ingevoerd, zowel op nationaal als op communautair niveau;
- in de loop van 2003 zal de Commissie onderzoeken welke mogelijke gevolgen de aanscherping van de beveiliging in het zeevervoer heeft op het gebied van verzekeringen, teneinde tot een betere risicodekking voor exploitanten en klanten van het zeevervoer te komen.

2.4. De Commissie zal zich inzetten voor een partnerschap met al haar internationale handelspartners, waaronder de VS, op basis van onderlinge en wederzijdse erkenning van beveiligings- en controlemaatregelen, om op die manier het wereldhandelsverkeer over zee harmonieuzer en veiliger te laten verlopen. De beoogde overeenkomst zou in de plaats moeten komen van de bilaterale regelingen die bepaalde lidstaten met de Amerikaanse douane hebben getroffen. Zij zal gebaseerd zijn op de beginselen van wederkerigheid en non-discriminatie en moeten gelden voor al het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en de VS.

2.5. Op wetgevingsniveau zal de Commissie indien nodig een voorstel op het gebied van een betere beveiliging van de identificatie van zeevarenden indienen. Zij behoudt zich het recht voor in de loop van 2003 een richtlijnvoorstel in te dienen dat de aanvullende beveiligingsmaatregelen bevat die in alle havens in de Gemeenschap ten uitvoer gelegd moeten worden. Bovendien wil zij rampenplannen opstellen en maatregelen treffen om in geval van nood adequaat te kunnen reageren.

(1) PB C 61 van 14.3.2003, blz. 174.

### 3. Voorstel voor een verordening betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten

3.1. De voornaamste doelstelling van deze verordening is invoering en implementatie van de communautaire maatregelen voor verbetering van de beveiliging van in de internationale handel en voor binnenlands verkeer gebruikte schepen en bijbehorende havenfaciliteiten tegen het gevaar van opzettelijke ongeoorloofde acties. De verordening beoogt voorts een basis te leggen voor een geharmoniseerde interpretatie en implementatie van en communautaire controle op de speciale maatregelen ter verbetering van de maritieme beveiliging die door de IMO zijn aangenomen. De voorgestelde verordening heeft de volgende kenmerken:

- a) de Commissie gaat verder dan de IMO-maatregelen in die zin dat bepaalde aanbevelingen van deel B van de ISPS-code als dwingend voorschrift in de verordening zijn overgenomen, en dat de maatregelen bijvoorbeeld ook van toepassing worden verklaard op passagierschepen in het binnenlands verkeer en de voorschriften inzake veiligheidsevaluaties ook op andere schepen in het binnenlands verkeer;
- b) de lidstaten worden opgeroepen overeenkomsten voor regelingen op beveiligingsgebied te sluiten ten behoeve van het geregelde intracommunautair zeescheepvaartverkeer op vaste routes dat gebruik maakt van specifieke havenfaciliteiten;
- c) er wordt aangegeven welke maatregelen de lidstaten moeten nemen ten aanzien van havens waar slechts incidenteel internationaal vervoer wordt afgehandeld;
- d) er wordt een regeling vastgesteld voor de veiligheidscontroles die schepen — ongeacht hun herkomst — moeten ondergaan voordat zij een haven in de Gemeenschap binnenlopen, alsmede een regeling voor de veiligheidscontroles in de haven;
- e) er moet een centrale nationale autoriteit worden aangewezen die verantwoordelijk is voor de beveiliging van de schepen en havenfaciliteiten, alsmede een tijdschema worden vastgesteld voor een vervroegde implementatie van bepaalde maatregelen van de verordening;
- f) er wordt voorzien in inspecties ter verificatie van de controlemodaliteiten bij de tenuitvoerlegging van de in het kader van deze verordening vastgestelde nationale plannen;
- g) het Europees Agentschap voor maritieme beveiliging krijgt tot taak de Commissie bij de uitvoering van haar taken te assisteren.

3.2. Om de algemene doelstelling — beveiliging van het zeevervoer — te kunnen realiseren stelt de Commissie voor alle bepalingen van hoofdstuk XI-2 van het SOLAS-Verdrag en van deel A van de ISPS-code ook van toepassing te laten zijn op passagiersschepen in het binnenlands verkeer. Bovendien

voorziet zij in mogelijkheden om schepen die binnen een lidstaat of tussen twee of meer lidstaten een geregelde dienst onderhouden, vrij te stellen van de verplichte veiligheidscontroles die vóór het binnenlopen van de haven ondergaan moeten worden.

3.3. Iedere lidstaat dient een nationaal plan vast te stellen voor de implementatie van deze verordening, beginnend met de aanwijzing van een centrale nationale autoriteit vóór 1 januari 2004 en eindigend met de afgifte van internationale beveiligingscertificaten voor schepen vóór 1 juni 2004.

3.4. De lidstaten mogen bilaterale of multilaterale overeenkomsten sluiten voor alternatieve veiligheidsregelingen, met name regelingen ter bevordering van korte internationale reizen op vaste routes tussen havenfaciliteiten die op hun grondgebieden zijn gelegen.

3.5. De Commissie stelt voor dat zij zes maanden na de inwerkingtreding van de voorgestelde verordening in samenwerking met de nationale autoriteiten en bijgestaan door het Europees Agentschap voor maritieme beveiliging zal beginnen met de inspecties van de modaliteiten voor het controleren van de tenuitvoerlegging van de in het kader van deze verordening opgestelde nationale plannen. De bij de inspecties betrokken lidstaten zullen tijdig van tevoren ingelicht worden. De diensten die belast zijn met het controleren van de havenfaciliteiten, de maatschappijen en de schepen kunnen echter zonder voorafgaande waarschuwing gecontroleerd worden.

## 4. Algemene opmerkingen

### 4.1. Opmerkingen over de mededeling

4.1.1. Zeevervoer is per definitie erg kwetsbaar voor aanslagen. Kenmerkend voor de sector is immers dat er de meest uiteenlopende arbeidskrachten uit vele landen werken, die allerlei goederen vervoeren waarvan herkomst, beschrijving en eigendom vaak onduidelijk zijn. Juist die factoren die het zeevervoer in staat hebben gesteld bij te dragen tot economische welvaart, maken het ook een gemakkelijk doelwit voor aanslagen door terroristische groeperingen, zoals de OESO treffend stelt <sup>(1)</sup>.

4.1.2. Het EESC wijst er nogmaals op <sup>(2)</sup> dat veiligheid bij uitstek een kwestie is waarbij alle schakels van de vervoersketen betrokken moeten worden om tastbare resultaten te kunnen boeken. Alle betrokkenen in het vervoer moeten op korte termijn een veiligheidscultuur ontwikkelen. Maatregelen ter bestrijding van terrorisme moeten samengaan met maatregelen om traditionele veiligheidsproblemen (georganiseerde misdaad, piraterij, fraude, smokkel en illegale immigratie) aan te pakken. Het Comité verzoekt de Commissie deze traditionele veiligheidsproblemen, vooral piraterij en gewapende overval,

<sup>(1)</sup> OESO: Security in Maritime Transport — Risk Factors and Economic Impact (juli 2003).

<sup>(2)</sup> PB C 61 van 14.3.2003, blz. 174.

met spoed in toekomstige beleidsinitiatieven aan te pakken indien de onderhavige verordening hiertoe geen mogelijkheden biedt. De Raad heeft de Commissie verzocht een haalbaarheidsstudie naar maritieme grenscontroles te doen, teneinde het toezicht te verbeteren. De veiligheid in het zeevervoer zal bovendien een van de vijf kerngebieden uitmaken waarop de onlangs opgerichte G8-actiegroep tegen terrorisme zich in de toekomst zal richten.

4.1.2.1. Met de aanstaande uitbreiding van de EU zal de Middellandse Zee een belangrijker rol gaan spelen. Gezien de ligging ervan — in de nabijheid van gebieden waar mogelijk veiligheidsproblemen ontstaan — moet het beleid inzake de veiligheid in het zeevervoer ook een Mediterrane dimensie krijgen. In de overeenkomst inzake snelwegen op zee die tussen vijf mediterrane EU-lidstaten is gesloten (5 en 6 juli 2003), wordt erop gewezen dat ontwikkeling van de korte vaart in het Middellandse Zeegebied in samenhang met de beveiligingsdiensten noodzakelijk is.

4.1.2.2. Gezien bovenstaande overwegingen is het Comité ingenomen met de Mededeling van de Commissie over de ontwikkeling van een euro-mediterraan vervoersnetwerk <sup>(1)</sup> en met het feit dat de beveiliging van de scheepvaart als doelstelling van het algemene EU-vervoerbeleid is vastgelegd. Ook het Comité acht het van essentieel belang dat de Mediterrane landen bijdragen tot de internationale veiligheid door beveiligingsvoorschriften in hun nationale wetgevingen op te nemen en efficiënte middelen in te voeren om deze regels te handhaven. Met de oprichting van een euro-mediterraan instituut voor veiligheid en beveiliging wordt een eerste stap in deze richting gezet.

4.1.3. Handel speelt een belangrijke rol voor de welvaart in de wereld; verstoring ervan zal ernstige consequenties hebben voor de economie van landen en voor de consumptieprijzen. Er moet dan ook worden gekeken naar de gevolgen van terrorisme op middellange termijn. Maatregelen om het gevaar voor en de economische weerslag van verdere aanslagen te verminderen moeten weliswaar voor een betere beveiliging zorgen, maar mogen daarbij geen belemmering vormen voor de groei. De studie die onlangs door de OESO is uitgevoerd <sup>(2)</sup>, wijst uit dat de kosten van beveiligingsmaatregelen weliswaar hoog zullen zijn, maar dat het wel eens aanzienlijk duurder zou kunnen uitpakken indien niet iedere mogelijkheid wordt aangegrepen om het risico en de gevolgen van terroristische aanslagen te beperken. Gehoopt wordt dat de kosten van de beveiligingsmaatregelen op lange termijn grotendeels uitgevlakt zullen worden door het verwachte gunstige effect van de maatregelen (zoals voorgesteld in par. 4.1.2) en van de verscherping van het toezicht en de controles in havengebieden, in die zin dat traditionele criminele activiteiten en beveiligingsproblemen afnemen of verdwijnen. In dezelfde OESO-studie wordt ook gewezen op mogelijke besparingen, bijvoorbeeld door minder vertragingen, een snellere afhandeling, betere controle van de activa en geringere verliezen door diefstal of fraude.

4.1.4. Het Comité steunt het voornemen van de Commissie om zich tegen iedere unilaterale maatregel te verzetten die niet alleen kwalijke gevolgen kan hebben voor de internationale handel, maar ook onvolledig kan zijn of in strijd met de beveiligingsdoelstellingen, die globale oplossingen vergen. Het is dan ook verheugd dat de Raad de Commissie heeft gemachtigd om te onderhandelen over die aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, teneinde met de Amerikaanse douaneautoriteiten tot een overeenkomst tussen de Gemeenschap en de VS te komen met betrekking tot de ontwikkeling van een exportcontrolesysteem waarin ook rekening is gehouden met de noodzaak de van containers gebruik makende internationale handel te beveiligen. Het Comité is eveneens ingenomen met het besluit om betrokken partijen uit te nodigen voor de voorbereidende vergaderingen van de gemeenschappelijke werkgroep van de EU en de VS over de beveiliging van het vervoer.

4.1.5. Het Comité is te spreken over het voornemen van de Commissie om het gat in de beveiliging te dichten door in de loop van 2003 een voorstel voor een richtlijn inzake aanvullende beveiligingsmaatregelen voor havens in de Gemeenschap voor te leggen en over haar voornemen om rampenplannen op te stellen.

## 4.2. Opmerkingen over de verordening

4.2.1. In zijn verkennend advies drong het Comité er bij de EU op aan een dialoog met de VS en andere landen aan te gaan om in een ieders belang een wereldwijd systeem op te zetten. Verondersteld werd dat de EU door een dergelijke leidersrol op het vlak van de veiligheid de kans zou krijgen internationaal meer op de voorgrond te treden. Met genoegen stelt het Comité nu, een jaar later, dan ook vast dat de EU aan dit advies om actie te ondernemen, gehoor heeft gegeven.

4.2.2. Het Comité is verheugd vast te stellen dat de EU op internationale fora waar beslissingen werden genomen, en het niveau van de EU zelf een gecoördineerd standpunt heeft ingenomen om mogelijke inconsistenties tussen internationale en toekomstige communautaire regels te voorkomen. Het is tevens ingenomen met de uitvoerige analyse van de Commissie en het initiatief dat zij voorstelt om de IMO-maatregelen tijdig en op geharmoniseerde wijze te implementeren.

4.2.3. Een aanscherping van de beveiliging heeft waarschijnlijk een asymmetrisch effect op de kosten van het internationale handelsverkeer. Schepen moeten het internationale goederenvervoer wel op effectieve en efficiënte wijze blijven verzorgen, en daarom moeten zowel schepen als havenfaciliteiten en hun bemanning/personeel terdege zijn voorbereid op de mogelijkheid van een terroristische aanslag of andere vormen van criminele acties. Worden de veiligheidssprocedures echter te streng, dan zou de efficiëntie van het goederenvervoer fors belemmerd kunnen worden, waardoor terroristen in hun opzet zouden slagen. Het is dan ook een goed idee van de Commissie om een studie naar de gevolgen van de verscherping van de maritieme beveiliging op te zetten.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 376 def.

<sup>(2)</sup> OESO: Security in Maritime Transport — Risk Factors and Economic Impact (juli 2003).

4.2.4. Bij de omvang en het niveau van de maatregelen dient rekening te worden gehouden met mogelijke negatieve gevolgen voor het functioneren van mensen (vermoeidheid, stress). In de Europese filosofie en cultuur bestaat groot respect voor de rechten van de mens; deze langgekoesterde beginselen mogen bij reacties op dreigend terrorisme niet uit het oog worden verloren. De screening van personeel moet relevant zijn voor de mate waarin zij bij terroristische activiteiten betrokken kunnen zijn en mag er niet toe leiden dan mensen zonder gegronde redenen bepaald werk niet mogen verrichten. Meer en meer lijkt het er ook op dat scheepsbemanningen en havenpersoneel al dan niet direct politietaken krijgen opgelegd die gewoonlijk de verantwoordelijkheid van overheidsinstanties zijn. Zolang in de gehele vervoersketen nog geen beveiligingscultuur is ingevoerd, is het niet realistisch van de bemanning te verwachten dat zij hun schepen tegen geavanceerde terroristische dreigingen beschermen. Tot slot mogen bij de uitvoering van extra veiligheidstaken de veiligheid en de werkomstandigheden van de bemanning niet op het spel worden gezet.

4.2.5. Het Comité wijst er nogmaals op dat de veiligheidsmaatregelen van dien aard moeten zijn dat verlegging van de handel naar bepaalde havens — en dus ten nadele van andere havens — als gevolg van het invoeren van buitensporige bureaucratische rompslomp of kosten of het doorberekenen aan de scheepvaart van kosten die eigenlijk door de regering gedragen moeten worden<sup>(1)</sup>, wordt voorkomen. Het Comité heeft goede redenen om te vrezen dat regeringen niet erg happig zullen zijn om de verantwoordelijkheid voor hun instanties en havens op zich te nemen. Anderzijds is de bezorgdheid gerechtvaardigd dat beveiligingsoverwegingen zwaarder zullen wegen dan veiligheidsoverwegingen en de noodzaak om de handel te vergemakkelijken.

4.2.5.1. De IMO-maatregelen en de door de Commissie voorgestelde maatregelen zullen voor de meeste havens tot aanzienlijke kosten en voor grote havens tot enorme kosten leiden<sup>(2)</sup>. Het valt niet te vermijden dat voor meer veiligheid kostbare aanpassingen zijn vereist zowel voor hardware (infrastructuur en apparatuur) als software (personeel en opleiding). Sommige verwachte kosten kunnen redelijk goed worden berekend; andere — met name de kosten van beveiligingsmaatregelen aan wal — minder goed. Naar schatting zullen de totale jaarlijkse bedrijfskosten van scheepvaartmaatschappijen als gevolg van de beveiligingsmaatregelen met 10 % stijgen<sup>(3)</sup>. Volgens de OESO-studie bedraagt de aanvankelijke last voor scheepsexploitanten ten minste 1 279 miljoen USD (1 460 miljoen EUR) en de jaarlijkse kosten daarna 730 miljoen USD (833 miljoen EUR). De beveiligingskosten voor havens

zijn uitermate moeilijk in te schatten, omdat nog niet duidelijk is welke gevolgen de IMO-maatregelen op de aanwerving van nieuw beveiligingspersoneel zullen hebben en welke tarieven toegepast zullen worden<sup>(4)</sup>. In vergelijking met de VS zullen de kosten van veiligheidsmaatregelen voor het zeevervoer in de EU om geografische redenen waarschijnlijk hoger uitvallen, omdat de EU meer havens heeft. Bovendien zal de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen in de EU meer problemen opleveren, omdat de EU geen federale structuur bezit en er allerlei verschillende autoriteiten bij betrokken zijn.

4.2.5.2. Hoewel een gedeelte van de hogere veiligheidskosten doorberekend zal worden aan de klanten, wordt van de regeringen ook verwacht dat zij een gedeelte van de kosten om terrorisme te bestrijden voor hun rekening nemen; terrorisme is immers een reactie op regeringsbeleid<sup>(5)</sup>. De regering van de VS heeft dit jaar een bedrag van 105 miljoen USD (120 miljoen EUR) uitgetrokken voor beveiligingssubsidies voor particuliere bedrijven en havens; vorig jaar stelde zij al 93 miljoen USD (106 miljoen EUR) ter beschikking. Indien de EU-lidstaten niet ook dergelijke maatregelen treffen, zullen de Europese havens en bedrijven in een nadelige positie geraken en — belangrijker nog — zullen havens wellicht niet kunnen voldoen aan de veiligheidscriteria en dus de status van beveiligde haven niet krijgen, hetgeen vérgaande gevolgen voor hun concurrentiepositie zou hebben. Gezien de oorzaken van het probleem en de echte doelstellingen van terrorisme verzoekt het Comité de Commissie dan ook een communautaire regeling uit te werken om bij te dragen in de financiering van de maatregelen voor schepen, bemanningen en havens.

4.2.5.3. De gevolgen van 11 september voor de verzekeringen in het zeevervoer waren enorm. Dekking tegen terrorisme werd onmogelijk of onbetaalbaar. Na de aanslag op de tanker „Limburg” (oktober 2002) werd de verzekeringspremie voor schepen die Jemenitische havens aandeden, verdrievoudigd tot wel 300 000 USD (342 390 EUR) per schip en 250 USD (285 EUR) per container. Bovendien moeten de onvermijdelijke vertragingen ten gevolge van de drastische veiligheidsmaatregelen en de technologisch verfijnde scanningapparatuur worden verzekerd. Volgens ramingen zal de premie voor casco & machinerieënverzekeringen voor schepen (tankers/bulkcarriers) met 9 % en de premie voor P&I-verzekeringen met 10 % stijgen<sup>(6)</sup>.

(1) OESO: The Economic Consequences of Terrorism, 17.2.2002, Economic Department Paper No 34: OECD Transport Security and Terrorism Council of Ministers, 2.5.2002.

(2) Een containerscanner in de haven van Rotterdam kost 14 miljoen EUR.

(3) Drewry, Annual Review of Ship Operating Costs, 18.6.2003.

(4) OESO: Security in Maritime Transport — Risk Factors and Economic Impact (juli 2003).

(5) Advies EESC in PB C 61 van 14.3.2003, blz. 174.

(6) Drewry, Annual Review of Ship Operating Costs, 18.6.2003.

## 5. Bijzondere opmerkingen

### 5.1. Opmerkingen over de verordening

5.1.1. Het automatische identificatiesysteem (AIS), dat op schepen geïnstalleerd moet worden, leidt alleen tot meer veiligheid als er op basis van de aan de wal ontvangen en geanalyseerde signalen kan worden gereageerd. De lidstaten dienen artikel 9 van Richtlijn 2002/59/EG betreffende de invoering van een communautair monitoring en informatiesysteem voor de zeescheepvaart vóór 1 juli 2007 uit te voeren. Het Comité is ingenomen met het voornemen van de Commissie om technologisch onderzoek te steunen en satellietnavigatietoepassingen (Galileo en GPS) te bevorderen, waardoor niet alleen de beveiliging, maar ook de veiligheid, de navigatie en het beheer op dit gebied verbeterd kunnen worden. Het Comité pleitte in zijn verkennend advies voor snelle invoering van het Galileo-systeem als middel om de aanscherping van de beveiliging te vergemakkelijken.

### 5.1.2. Artikel 3 (Gemeenschappelijke maatregelen en toepassingsgebied)

5.1.2.1. Het Comité is het ermee eens dat het te ver zou gaan om het vrijwillige deel B van de ISPS-code in haar geheel op te leggen en kan zich er in het algemeen in vinden dat sommige onderdelen ervan een bindend karakter krijgen. Het is niet duidelijk waarom de IMO-maatregelen ook van toepassing worden verklaard op schepen in het binnenlandse verkeer. Er staat niets over de omvang van schepen die tot de A-klasse behoren — trouwens ook niet over de omvang van andere klassen passagierschepen waarnaar in lid 2, tweede alinea, wordt verwezen (vermoedelijk wordt ieder schip bedoeld dat vaart, dus ook schepen die zeer korte veerdiensten verzorgen).

5.1.2.2. Voor een doeltreffende toegangscontrole dient iedereen die in een haven aan boord van een schip gaat een identiteitskaart met pasfoto te tonen. Het Comité is verheugd dat paragraaf 4.18 van deel B van de ISPS-code in de lijst met dwingende voorschriften is opgenomen. Om de beveiliging van schepen niet aan te tasten zouden de eisen op het gebied van identificatiedocumenten niet alleen moeten gelden voor overheidsfunctionarissen, maar ook voor anderen die bij de afhandeling van schepen in havens zijn betrokken.

5.1.2.3. Het Comité stelt met tevredenheid vast dat het voorstel geen schending inhoudt van Verdrag nr. 108 van de IAO uit 1958. Zeevarenden worden dus nog steeds vrijgesteld van de gebruikelijke visavereisten voor verblijf aan de wal of voor het aan of van boord gaan van hun schip. In dit verband is het ook verheugd over het succesvolle resultaat van het werk van de Internationale Arbeidsorganisatie (3-19 juni 2003) inzake de vergroting van de beveiliging van de identificatie van zeevarenden en verzoekt het de Commissie de nodige maatregelen te treffen opdat de lidstaten de nieuwe Seafarers'

Identity Documents Convention tijdig kunnen implementeren, en zeevarenden vrij te stellen van onnodige visumvereisten of regelingen waardoor zij met visumkosten opgezadeld zouden worden. Bovendien moet worden nagegaan of dit nieuwe Verdrag wel verenigbaar is met de Schengen-overeenkomst.

### 5.1.3. Artikel 5 (Intracommunautair en binnenlands zeescheepvaartverkeer)

5.1.3.1. Het Comité schaart zich onverkort achter het voorstel van de Commissie dat lidstaten, ieder wat hem betreft, de bilaterale of multilaterale overeenkomsten sluiten die voorzien zijn in de IMO-maatregelen, met name overeenkomsten die noodzakelijk zijn om het intracommunautair zeescheepvaartverkeer over korte afstand te bevorderen. Het Comité is het ermee eens dat de betrokken lidstaten de ontwerpovereenkomsten aan de Commissie melden en dringt er bij de Commissie op aan de voorgestelde procedure dusdanig in te richten dat zonder onnodig uitstel goedkeuring voor de uitvoering van de overeenkomsten gegeven kan worden.

### 5.1.4. Artikel 7 (Veiligheidscontroles voorafgaande aan het aandoen van een haven in de Gemeenschap)

5.1.4.1. Lidstaten moeten aangemoedigd worden de invoering van een centraal toegangspunt te stimuleren, waar de kapitein of scheepsagent de vereiste informatie kan verstrekken.

### 5.1.5. Artikel 10 (Implementatie en conformiteitcontrole)

5.1.5.1. De uitvoeringstermijn voor de IMO-voorschriften — 1 juli 2004 — is nu al erg kort en moeilijk haalbaar, met name wat de regels voor de beveiliging aan wal betreft. Gezien het grote aantal havens en het nog grotere aantal schepen dat voor die datum beoordeeld en gecertificeerd moet worden, alsook de noodzaak om een degelijke voorbereiding te waarborgen, is het wellicht niet verstandig om de datum te willen vervroegen van de aanwijzing van beveiligingsbeambten voor schepen, havens en maatschappijen (1 maart 2004), de goedkeuring van beveiligingsplannen van schepen en havenfaciliteiten (1 mei 2004) en de afgifte van internationale beveiligingscertificaten voor schepen (1 juni 2004). Wel zou er binnen afzienbare tijd — vóór 1 januari 2004 — een centrale nationale autoriteit aangewezen moeten worden die verantwoordelijk voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten is.

## 6. Conclusies

6.1. Het Comité is verheugd dat wordt erkend dat de Gemeenschap uitvoerige en samenhangende maatregelen moet nemen om de veiligheid in het zeevervoer te vergroten. Het steunt het voornemen om rampenplannen op te stellen en maatregelen te treffen om in geval van nood adequaat te kunnen reageren.

6.2. Het Comité is ingenomen met het voornemen van de Commissie om zich tegen iedere unilaterale maatregel te verzetten die kwalijke gevolgen kan hebben voor de internationale handel en om een overeenkomst met de Amerikaanse douane te sluiten die op de beginselen van wederkerigheid en niet-discriminatie is gebaseerd en op alle handelsverkeer tussen de Gemeenschap en de VS van toepassing zal zijn.

6.3. Het Comité gaat zonder meer akkoord met het voornemen van de Commissie om te zijner tijd een richtlijnvoorstel in te dienen dat aanvullende beveiligingsmaatregelen bevat die in alle havens in de Gemeenschap ten uitvoer gelegd moeten worden. Het wijst erop dat het in verband met de uitbreiding van de EU van essentieel belang is het beleid inzake de veiligheid van het zeevervoer een mediterrane dimensie te geven.

6.4. Het Comité is zeer te spreken over de uitvoerige analyse van de Commissie en de actie die zij voorstelt om de IMO-maatregelen tijdig en op geharmoniseerde wijze uit te voeren. De implementatie van de IMO-maatregelen houdt een enorme uitdaging in, met name voor kleinere havens, en vergt een intensieve voorbereiding en tijdig optreden van de betrokken partijen. Gezien het grote aantal havens en schepen dat vóór 1 juli 2004 beoordeeld moet worden, is het echter wellicht niet verstandig de datum voor de uitvoering van de IMO-maatregelen in de EU te vervroegen.

6.5. Het Comité vindt dat naar de gevolgen van terrorisme op middellange termijn gekeken moet worden. Maatregelen om het gevaar voor en de economische weerslag van verdere aanslagen te verminderen moeten weliswaar voor een betere beveiliging zorgen, maar mogen daarbij geen belemmering vormen voor de groei. Conform de maatstaven die het in zijn verkennend advies (2002) heeft aangereikt, wijst het Comité er nogmaals op dat de maatregelen op duidelijke, uniforme en praktische wijze uitgevoerd moeten worden en in verhouding tot de dreiging van een terroristische aanslag moeten staan.

6.5.1. Het Comité is bezorgd over de economische gevolgen van de beoogde maatregelen en over de stijging van de

verzekeringskosten in geval van crisis. Het hoopt dat de verwachte voordelen op het vlak van de veiligheid en terugdringing van andere illegale praktijken in havens zullen opwegen tegen de kosten van veiligheids- en politimaatregelen.

6.5.2. Het Comité waarschuwt voor de enorm hoge kosten die uit de IMO-maatregelen zullen voortvloeien. Een deel van deze kosten zal aan de klanten worden doorberekend, maar het is niet meer dan billijk dat de regering ook een gedeelte ervan voor haar rekening neemt, aangezien terrorisme een reactie op regeringsbeleid is. Het dringt er daarom bij de Commissie op aan een communautair financieringsinstrument in te stellen om een deel van de kosten te dekken. Daartoe zou zij een onderzoek moeten opzetten naar de totale financiële gevolgen van de maatregelen ter vergroting van de veiligheid in het zeevervoer.

6.6. Het Comité kan zich er in het algemeen in vinden dat sommige onderdelen van deel B van de ISPS-code een bindend karakter krijgen. Wel moet nader verduidelijkt worden waarom de maatregelen ook van toepassing worden verklaard op schepen in het binnenlands verkeer, aangezien dan elk schip dat vaart, dus ook schepen die zeer korte veerdiensten verzorgen, de maatregelen in acht moeten nemen.

6.7. Bij de omvang en het niveau van de maatregelen dient rekening te worden gehouden met mogelijke negatieve gevolgen voor het functioneren van mensen (vermoeidheid, stress). Scheepsbemanningen en havenarbeiders mogen niet het slachtoffer worden van de veiligheidsmaatregelen, bijvoorbeeld doordat zij zonder gegronde redenen bepaald werk niet mogen verrichten. Bovendien mogen zeevarenden geen politietaken opgelegd krijgen die gewoonlijk de verantwoordelijkheid van overheidsinstanties zijn.

6.8. Het Comité verzoekt de Commissie de nodige maatregelen te treffen opdat de lidstaten het succesvolle resultaat van de inspanningen van de Internationale Arbeidsorganisatie om de identificatie van zeevarenden beter te beveiligen (Seafarers' Identity Documents Convention — Verdrag nr. 185 tot herziening van Verdrag nr. 108 van de IAO) tijdig kunnen implementeren.

6.9. Op korte termijn moeten alle betrokkenen in het vervoer een veiligheidscultuur ontwikkelen. Op middellange en langere termijn echter is het het beslist noodzakelijk dat de EU in internationaal verband het voortouw neemt om een breder veiligheidskader te ontwikkelen waarmee de oorzaken van terrorisme worden aangepakt en niet alleen wordt getracht terrorisme te voorkomen of de gevolgen ervan teniet te doen.

Brussel, 29 oktober 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het euro-mediterrane energienetwerk”

(2004/C 32/05)

Op 27 maart 2003 heeft de Commissie, bij brief van mevrouw Loyola de Palacio, het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag verzocht een advies op te stellen over het voornoemde thema.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 oktober 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer Hernández Bataller.

Tijdens zijn 403e zitting op 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 120 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Historisch overzicht

1.1. De Euro-Mediterrane Conferentie van Barcelona (november 1995) vormde een mijlpaal in de betrekkingen tussen de Europese Unie en haar mediterrane partners, omdat werd besloten van het Middellandse-Zeegebied een sociaal-economische ruimte te maken waar de welvaart gelijkmatig verdeeld is. In het kader van de strategie die in Barcelona werd overeengekomen, werd daartoe voorzien in stelselmatige politieke ontmoetingen en in bijeenkomsten van civiele samenleving en economische actoren<sup>(1)</sup> en werd ook een communautair programma (MEDA) ingesteld, dat de beschikking kreeg over een aanzienlijk budget.

1.2. Van meet af aan was duidelijk dat een intensievere samenwerking op energiegebied voor alle mediterrane landen én voor de Europese Unie zelf van groot belang kan zijn. Een adequate aanvoer van de verschillende vormen van energie tegen concurrerende prijzen is immers een absolute voorwaarde voor economische groei. Bovendien beschikken verscheidene landen ten zuiden van de Middellandse Zee over grote energievoorraden, hoofdzakelijk in de vorm van fossiele brandstoffen. Om deze voorraden te kunnen ontwikkelen en exploiteren en de energie vervolgens naar de eindmarkten te kunnen transporteren is veel geld en in sommige gevallen ook stabiliteit op de binnenlandse consumptiemarkten nodig. In het streven naar een duurzame ontwikkeling dienen ten slotte bij de benutting van deze energiebronnen maximale garanties inzake de bescherming van het milieu gegeven te worden.

1.3. Dit alles gaf de aanzet tot verschillende initiatieven: 1) energie werd tijdens de Conferentie van Malta (1997) aangewezen als een van de zes prioritaire actieruimten; 2) in 1997 werd het Euro-Mediterraan Energieforum opgericht, dat bestaat uit vooraanstaande vertegenwoordigers van de

27 landen van de EU en het Middellandse-Zeegebied; 3) bedrijven in de energiesector hebben een Mediterrane Energie-waarnemingspost opgericht (OME), een groep die zich over de situatie van en de vooruitzichten voor energie in het Middellandse-Zeegebied buigt; 4) in 2002 werd de Faciliteit voor Euro-Mediterrane Investerings- en Partnerschap (FEMIP) ingesteld, een instrument dat wordt beheerd door de Europese Investeringsbank (EIB) en zich niet beperkt tot de energiesector. Het Italiaanse EU-voorzitterschap heeft te kennen gegeven er wel voor te voelen meer middelen aan de FEMIP toe te kennen en haar te laten uitgroeien tot een Euro-Mediterrane Investeringsbank.

1.4. Tevens is een groot aantal politieke bijeenkomsten georganiseerd. De meest recente — en zeer belangrijke — was de Euro-Mediterrane Conferentie van de ministers van energie in Athene (mei 2003). Ook werden o.a. door de OME, EUFORES (Europees forum voor duurzame energie) en FEMISE (Euro-mediterraan forum van economische instanties) technische en industriële bijeenkomsten georganiseerd en werd zeer belangrijk werk verricht in de vorm van een studie en een prospectieve analyse van de situatie en de problemen.

1.5. De laatste ontwikkelingen zijn: in oktober 2000 is een Groenboek over de continuïteit van de energievoorziening van de EU verschenen; op 13 mei 2003 publiceerde de Commissie een Mededeling over de ontwikkeling van energiebeleid van de uitgebreide Europese Unie, haar buurlanden en partnerlanden, en tenslotte werden in juli 2003 projecten met betrekking tot de verbinding tussen de EU en de zuidelijke mediterrane landen opgenomen op de herziene lijst van prioritaire projecten van de trans-Europese energienetwerken.

1.6. Gezien al deze vorderingen meent het Europees Economisch en Sociaal Comité dat voldaan wordt aan de politieke en technische voorwaarden om het partnerschap op energiegebied, waarbinnen de totstandbrenging van onderling gekoppelde energienetwerken een belangrijke plaats inneemt, verder tot ontwikkeling te brengen.

(1) Het EESC heeft van de Conferentie van Barcelona het mandaat gekregen de initiatieven die de betrokken nationale sociaal-economische raden in verband met de euro-mediterrane strategie ontplooiën, te coördineren.



## 2. Prioriteiten 2003-2006

2.1. In mei 2003 hebben de ministers van energie op basis van de aanbevelingen van het Euro-Mediterraan Energieforum een aantal prioriteiten vastgesteld, die in drie hoofdlijnen ondergebracht kunnen worden:

- regionale energiemaatregelen en ontwikkeling van infrastructuurprojecten van gemeenschappelijk belang;
- instrumenten om de financiering van de projecten van gemeenschappelijk belang en de ontwikkeling van de industriële samenwerking op de betrokken terreinen te vergemakkelijken;
- logistieke steun aan het Euro-Mediterraan Energieforum.

Deze hoofdlijnen zullen centraal staan tijdens de Euromed-conferentie over infrastructuurvoorzieningen op energiegebied, die in december 2003 door het Italiaanse EU-voorzitterschap georganiseerd wordt.

Deze drie hoofdlijnen zijn verder onderverdeeld in zes hoofdstukken, met in totaal 24 prioritaire acties en een groot aantal concrete projecten op infrastructuurgebied (negen voor de aardgassector en twaalf voor de elektriciteitssector). De eerste hoofdlijn omvat twee soorten acties: 1) op het gebied van infrastructuur gaat de aandacht uit naar de totstandbrenging van een volledig geïntegreerde en onderling gekoppelde euro-mediterrane aardgas- en elektriciteitsmarkt; 2) op het gebied van het energiebeleid gaat de aandacht uit naar de ontwikkeling van een geharmoniseerd rechtskader, dat ook betrekking heeft op tarieven en technische handelsaspecten en verlaging c.q. eventuele afschaffing van subsidies die een verstandiger energieverbruik in de weg staan, naar bevordering van het gebruik van duurzame energie en naar verbetering van de veiligheid van het vervoer van fossiele brandstoffen over zee.

2.2. De tweede hoofdlijn omvat acties op het gebied van de financiering van projecten, waarbij nadruk wordt gelegd op de mogelijkheden om de FEMIP in te schakelen, op het ontwikkelen van nieuwe financieringsinstrumenten van regionale aard in samenwerking met de EIB en andere multilaterale kredietinstellingen zoals de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken, en op eventuele invoering van wettelijke regels om potentiële investeerders beter te beschermen. Op het gebied van industriële samenwerking wordt de klemtoon gelegd op de overdracht van technologie en het afschaffen van regels die de oprichting van gemeenschappelijke bedrijven („joint ventures”) door ondernemingen uit verschillende mediterrane landen belemmeren.

2.3. De derde hoofdlijn heeft betrekking op de noodzakelijke financiering om de drie door het Forum opgerichte werkgroepen in staat te stellen hun werk voort te zetten (zo'n 100 deskundigen moeten telkens naar de vergaderingen afreizen) en de vereiste studies af te ronden (in totaal elf, waarvan zeven regionale en vier nationale). Veel van deze

studies zijn al van start gegaan, maar kunnen pas afgerond worden als de doelstellingen exact zijn aangegeven. Naar schatting moet er 49 miljoen EUR voor worden uitgetrokken.

## 3. Problemen

3.1. Het feit dat de prioriteiten zo uitvoerig worden omschreven, betekent niet dat de problemen die zich bij de euro-mediterrane samenwerking op energiegebied voordoen terzijde geschoven mogen worden. Deze problemen worden hieronder kort beschreven.

3.2. Ten eerste moet duidelijk zijn hoe groot de voorzieningszekerheid in de EU en het gehele Middellandse-Zeegebied in werkelijkheid is en hoe de euro-mediterrane samenwerking en energienetwerken de continuïteit van de energievoorziening kunnen verbeteren.

3.3. Ten tweede moet worden aangegeven welke rol voor de overheid en voor particuliere exploitanten is weggelegd en hoe de verschillende landen en regio's tegenover de euro-mediterrane samenwerking staan; het gaat hierbij zowel om het verschaffen van financiële middelen als om het ontwikkelen van een wet- en regelgevingskader.

3.4. In de derde plaats moet concreet worden bepaald welke financiële middelen naar verwachting nodig zullen zijn; het gaat daarbij om de van overheidswege beschikbare middelen (MEDA, FEMIP, EIB, Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken), het vinden van nieuwe formules om risico's die door bedrijven te hoog worden geacht te verlagen en de belangstelling en de capaciteit van de particuliere sector om aan deze projecten deel te nemen.

3.5. In de vierde plaats moet worden bekeken hoe de initiatieven met betrekking tot de verbindingen tussen noord en zuid (die voor de Europese Unie en de energie-exporterende landen van bijzonder belang zijn) aangevuld kunnen worden met initiatieven die de verbindingen tussen de zuidelijke partners betreffen, om een echt gevoel van partnerschap in het Euromed-gebied en de verschillende subregio's daarvan te creëren.

3.6. Ten vijfde moet een duurzaam energiebeleid worden ontwikkeld waarin het accent op een verstandig energieverbruik en de bevordering van duurzame energie ligt en waarmee de milieueffecten van het gebruik van energie worden verzacht. Daarbij dient speciale aandacht uit te gaan naar een verstandig watergebruik, aangezien de sterke stijging van de vraag naar water door de landbouwsector en door huishoudens er in het hele Middellandse Zeegebied ertoe zal leiden dat zeer veel energie gebruikt zal worden voor de ontzilting van water.

3.7. In de zesde plaats dienen de wet- en regelgevingen geharmoniseerd te worden en moeten wetgevers en ambtenaren die met de toepassing van de regels zijn belast, goed op hun taak voorbereid worden.

3.8. In de zevende plaats moet nagegaan worden hoe de EU-lidstaten en de rest van het Middellandse-Zeegebied met één stem kunnen spreken op de verschillende internationale fora, zoals de VN-klimaatconferentie (UNFCCC), de Coalitie die tijdens de wereldtop voor duurzame ontwikkeling te Johannesburg is opgericht (Coalition of the Willing) en de Internationale Scheepvaartorganisatie (IMO).

3.9. Het grootste en belangrijkste probleem ten slotte is hoe alle bovengenoemde prioriteiten en problemen dusdanig geordend kunnen worden dat de doelstellingen en projecten op geleidelijke en ordelijke wijze gerealiseerd kunnen worden.

#### 4. Voorzieningszekerheid

4.1. In zijn advies van mei 2001 over het Groenboek van de Commissie wees het Comité erop dat de EU ontegenzeggelijk steeds afhankelijker van de aanvoer van energie uit derde landen zal worden, maar dat het daarbij van essentieel belang is onderscheid te maken tussen afhankelijkheid van de energievoorziening en risico's voor de voorzieningszekerheid.

4.2. Deze opmerking, die ook door andere over het Groenboek geraadpleegde partijen naar voren werd gebracht, werd door de Commissie overgenomen in haar document van december 2001, waarin alle bijdragen over het Groenboek werden samengevat. In dit document biedt de Commissie een nieuwe kijk op de continuïteit van de energievoorziening:

- een grotere afhankelijkheid van derde landen betekent niet automatisch dat de risico's voor de voorzieningszekerheid ook groter zijn;
- de voorzieningszekerheid in de EU kan alleen vergroot worden indien op wereldniveau adequaat gebruik van energiebronnen wordt gemaakt; deze vaststelling, die in lijn ligt met het Kyoto-protocol, impliceert dat de wereld als geheel dringend concrete actie moet ondernemen om verstandig met energie om te gaan en dat een rationeel energieverbruik een centraal onderdeel van iedere sociaal-economische ontwikkeling moet uitmaken;
- de hieruit voortvloeiende noodzakelijke mondiale samenwerking op energiegebied zou langs drie hoofdlijnen moeten verlopen: 1) overdracht van technologie, zowel voor de exploitatie van eigen — fossiele en duurzame — energiebronnen als om een verstandig energieverbruik te bevorderen; 2) bevordering van investeringen om nieuwe energiebronnen te kunnen exploiteren, waarbij het geïnvesteerde kapitaal en het rendement daarop gegarandeerd worden; 3) scheppen van de juiste voorwaarden om het transport van energieproducten dusdanig in te richten dat de producerende, consumerende en doorvoerlanden evenveel van de voordelen profiteren;
- de Europese Unie moet de energiesector daarom tot een van de prioriteiten in haar buitenlandse betrekkingen maken door de dialoog tussen producerende en consumerende landen op wereldniveau te intensiveren en

energie tot centraal thema in haar bilaterale betrekkingen met het Middellandse Zeegebied of Rusland te maken, om maar twee voorbeelden te noemen;

- milieueffingen worden in bepaalde gevallen aanvaardbaar geacht; een energieheffing ter vergroting van de voorzieningszekerheid zou op ruime schaal geaccepteerd kunnen worden, vooral als daardoor ook voor een betere milieubescherming wordt gezorgd.

4.3. Hoewel een stabiele en regelmatige toevoer van energie voor de EU van vitaal belang is, mag niet vergeten worden dat dit een hoger doel dient, nl. de totstandbrenging van welvaart in het hele Middellandse Zeegebied, zodat de toekomstige stabiliteit ervan gegarandeerd is. De samenwerking tussen de zuidelijke partners in (de verschillende subregio's van) het Middellandse-Zeegebied is essentieel om de regionale stabiliteit te waarborgen en de harmonieuze ontwikkeling van deze samenlevingen te bevorderen, en dient als zodanig dan ook een impuls te krijgen.

#### 5. De rol van de overheid en het particulier initiatief

5.1. De vereiste investeringen zijn zo gigantisch dat het bedrijfsleven het grootste gedeelte ervan voor zijn rekening zal moeten nemen en ook de nationale energiebedrijven, met name in het zuidoosten van het Middellandse Zeegebied, een actieve bijdrage zullen moeten leveren.

5.2. Daarbij mag echter niet voorbij worden gegaan aan de rol die de overheden van de EU-lidstaten en de mediterrane partnerlanden toekomt:

- zij dienen de juiste voorwaarden voor een politiek-sociale dialoog te creëren om het wat in financiële termen „landenrisico” heet en de daaraan gekoppelde risicotoeslag te minimaliseren, en de burgers van de zuidelijke en oostelijke mediterrane landen de diensten te blijven leveren die hun een zekere en veilige toekomst zullen geven;
- zij moeten bijdragen tot de financiering van haalbaarheidsstudies inzake concrete infrastructuurvoorzieningen of projecten van gemeenschappelijk belang, waarbij „gemeenschappelijk belang” inhoudt dat de voorziening of het project de EU en tenminste één mediterraan partnerland voordelen biedt;
- zij moeten onder bepaalde voorwaarden bijdragen tot de financiering van prioritaire infrastructuurprojecten die anders niet door het bedrijfsleven gerealiseerd zouden worden;
- zij moeten een adequaat wet- en regelgevingskader tot stand brengen om gemeenschappelijke projecten op het vlak van exploitatie, gemeenschappelijke infrastructuurvoorzieningen of zelfs het transport van energieproducten door derde landen te vergemakkelijken.

## 6. Financiering van de euro-mediterrane energiesector en infrastructuurvoorzieningen

6.1. Er zijn tal van studies gedaan naar de hoogte van de investeringen die met de zgn. „noord-zuid-verbindingen” en „zuid-zuid-verbindingen” gemoeid zijn. Bij de verbindingen tussen noord en zuid is het de bedoeling de totale gastoevoer aan de Europese Unie, die uit drie gebieden afkomstig is, te verdubbelen, het elektriciteitsnet uit te breiden en oliepijpleidingen aan te leggen. Bij de verbindingen tussen de zuidelijke partners gaat het erom de zogeheten Mediterrane gas- en elektriciteitsringen aan te leggen (een elektriciteitsring zou onmiddellijk collectieve voordelen bieden, nl. ondersteuning van het systeembeheer en beperking van aanvoerbepalingen). Daarbij doet zich echter het probleem voor dat Libië bij de projecten betrokken moet worden om de ring sluitend te maken. Er bestaan projecten om een geïntegreerde elektriciteitsmarkt binnen de Maghreb tot stand te brengen, die tijdens de bijeenkomst van de ministers van energie in mei 2003 te Athene goedgekeurd werden.

6.2. Diverse organisaties (FEMISE, OME) komen voor de aanleg van infrastructuur en de ontwikkeling van de productieve sector uit op een benodigd investeringsbedrag van zo'n 200 miljard EUR voor de komende tien jaar, waarvan 110 miljard EUR voor de elektriciteitssector (70 miljard EUR voor stroomopwekking en de rest voor vervoer en distributie). Deze ramingen dateren in het algemeen van het jaar 2000 en de werkelijke cijfers zouden dus iets hoger kunnen uitvallen. De helft van deze investeringen vloeit naar slechts twee landen (Turkije en Algerije). Er kon niet worden vastgesteld welke gedeelte van het investeringsbedrag gerelateerd was aan de Energienetwerken van Gemeenschappelijk Middelen Belang.

6.3. Gezien deze cijfers zijn constructieve maatregelen geboden. Volgens FEMISE bedroegen de totale buitenlandse directe investeringen in de mediterrane landen in de jaren '90 zo'n 15 miljard EUR per jaar, waarvan de helft afkomstig was van de overheidssector (internationale instellingen en ontwikkelingsprogramma's) en de helft van de particuliere sector. Met de nieuwe FEMIP verwacht de EIB zijn investeringscapaciteit in het Middellandse Zeegebied op te voeren van 1,4 tot 2 miljard EUR per jaar. Deze enorme investeringen moeten aangevuld worden door het particulier initiatief. Met nieuwe ideeën als het Averroes-initiatief op het gebied van risicokapitaal, dat over een budget van 26 miljoen EUR beschikt, wordt een bescheiden stap, maar wel een stap in de goede richting, gezet.

6.4. Een thema dat volgens het Comité totnogtoe onvolgende is bestudeerd, is de openstelling van grootschalige, deels met EU-middelen gefinancierde verbindingen voor concurrentie. Momenteel geldt bij deze verbindingen nog dat de eigenaar voorrang heeft en eventuele overcapaciteit verdeeld wordt volgens het principe dat wie het eerst komt, het eerst maalt. Er moet nagegaan worden of dit juridisch gezien in orde is, omdat de deelname van de particuliere sector aan de aanleg van de noord-zuid-verbindingen erdoor verstoord kan worden.

6.5. Uit recente gegevens blijkt dat de particuliere investeringen in de energiesector van de mediterrane landen fors zijn toegenomen. Het bedrijfsleven heeft belangrijke projecten opgezet in landen als Turkije, Algerije en Egypte, al zijn de projecten in deze twee laatste landen vooral op de export van energieproducten gericht. Minpunt is echter dat deze grootschalige projecten op zichzelf staan: ze bieden zowel de investeerders als het begunstigde land belangrijke voordelen, maar maken geen deel uit van de partnerschapsstrategie.

6.6. Nieuwe maatregelen zijn dan ook noodzakelijk. Daarbij moeten de volgende richtsnoeren gelden:

- er moeten overeenkomsten komen voor de wederzijdse bescherming van investeringen op basis van de bilaterale overeenkomsten tussen de EU en de betrokken mediterrane landen;
- er moeten nauwkeurige criteria worden opgesteld voor het gebruik van infrastructuurvoorzieningen die deels met overheidsgeld gefinancierd zijn;
- de wetgeving van de mediterrane landen moet dusdanig worden verbeterd dat de buitenlandse investeringen in de energiesector kunnen worden bevorderd (waar dit in sociaal en economisch opzicht mogelijk is), zowel ten behoeve van de export als ten behoeve van de eigen energievoorziening voor burgers en economie;
- er moeten met steun van de EIB, de Wereldbank, de regionale ontwikkelingsbanken en particuliere banken nieuwe financiële diensten worden ontwikkeld die op de werkelijke euro-mediterrane situatie zijn afgestemd; dit werd ook bepleit tijdens de Conferentie van ministers van energie te Athene;
- er moet meer nationale en communautaire steun worden gegeven aan energieprojecten van gemeenschappelijk belang die van grote sociale en strategische waarde zijn en een gunstig effect op het milieu hebben;
- de industriële samenwerking in de energiesector moet verder reiken dan alleen overeenkomsten tussen grote bedrijven en tussen deze bedrijven en overheden; ook andere niveaus, waaronder bedrijven die apparatuur maken of onderhouden, moeten bij deze samenwerking worden betrokken om zo een lokale productieve sector op te zetten.

## 7. Noord-zuid-dimensie en zuid-zuid-dimensie

7.1. De aanleg van verbindingen tussen noord en zuid is gunstig voor drie partijen: voor de energie-exporterende landen, voor de doorvoerlanden (die een vergoeding voor het gebruik van hun infrastructuur krijgen en die tijdens de aanleg van de infrastructuurvoorzieningen profiteren van extra werkgelegenheid en welvaart) en vooral ook voor de Europese Unie.

7.2. Veel van deze verbindingen (voor aardgas, aardolie of elektriciteit) zijn echter uitsluitend gericht op export naar de Europese Unie. Dat betekent niet alleen dat andere mogelijke afnemers (bijvoorbeeld andere zuidelijke partners) geen kans krijgen, maar ook dat deze export voorrang krijgt boven het vervullen van de binnenlandse energiebehoefte, die door de explosieve toename van de bevolking en de economische groei juist razendsnel stijgt.

7.3. Daarom is het absoluut noodzakelijk dat de verbindingen tussen de zuidelijke partners tegelijkertijd een impuls krijgen, teneinde de voorzieningszekerheid van de gehele regio te vergroten, de synergie tussen de verschillende economieën te vergroten en de betrokken landen het gevoel te geven dat zij partners van de Unie zijn.

7.4. Sommige zuidelijke verbindingen zouden tevens gebruikt kunnen worden voor de doorvoer van energie tussen noord en zuid. Ook zou de fysieke en technische voorzieningszekerheid van de Europese Unie vergroot worden, omdat dan in geval van een crisis van korte of langere duur gekozen kan worden voor verschillende andere routes. Op deze manier wordt een alternatief geboden voor het voornemen van de Europese Commissie om de lidstaten grotere strategische voorraden aan te laten houden, waartegen veel verzet bestaat.

## 8. Duurzaam energiebeleid

8.1. Het Comité heeft al eerder op het volgende gewezen:

- het energieverbruik van de zuidelijke mediterrane landen kan exponentieel toenemen indien de huidige tendensen aanhouden en er geen forse inspanningen worden geleverd om verstandig met energie om te gaan — ook de Europese Unie dient overigens naar een verstandig energieverbruik te streven;
- de investeringsbehoefte van de energiesector is enorm hoog en kan alleen vervuld worden door de overheid en de particuliere sector tezamen; bedrijven zullen op hun beurt alleen willen investeren indien hun voldoende zekerheid en rendementsvooruitzichten worden geboden;
- het spreekt voor zich dat de wet- en regelgeving de energiesector in staat moet stellen een duurzame economische groei te realiseren, inkomsten uit de export van energie te genereren en een impuls aan energiebesparing te geven.

8.2. De manier waarop de energiesector in de Europese Unie ingericht is, lijkt goed als voorbeeld te kunnen dienen, mits het volgende in acht wordt genomen:

- er wordt aanvaard dat de situatie in de Europese Unie het gevolg is van een proces dat tientallen jaren in beslag

heeft genomen en waarbij de energiesector zich heeft ontwikkeld van een sector die grotendeels eigendom was en onder streng toezicht stond van de overheid tot een sector waarin marktwerking en gereguleerde mededinging is ingevoerd;

- aangezien de situatie in elk zuidelijk mediterrane land weer anders is, zal elk land een eigen manier kiezen om het EU-energiemodel op lange termijn in te voeren; op korte termijn en op papier hoeft deze manier echter niet per se tot een euro-mediterrane energiemarkt te leiden;
- naast de vorderingen op het gebied van liberalisering dient grote nadruk te worden gelegd op het feit dat de energiesector zijn taken van algemeen belang moet blijven vervullen, omdat hevig maatschappelijk protest anders beslist het gevolg zal zijn en het proces mogelijk zelfs stil zal komen te liggen; dit aspect is het Comité echter nog in geen enkel officieel document over de euro-mediterrane samenwerking tegengekomen.

8.3. Een behoedzame, geleidelijke benadering waarbij ook de sociale dimensie in acht wordt genomen, is dus volgens het Comité van essentieel belang. Om tot een consensus over het euro-mediterrane energiebeleid te komen mogen echter ook de volgende aspecten niet ontbreken:

- er moet gestreefd worden naar solidariteit op energiegebied door de bilaterale en regionale samenwerking te versterken (de nationale dimensie speelt in een sector als energie immers een beperkte rol);
- er moeten maatregelen tot stimulering van een verstandig energieverbruik worden getroffen die zoveel mogelijk moeten uitgaan van de mogelijkheden van duurzame energie; daarbij moet in meerdere of mindere mate aandacht worden geschonken aan de water-energieproblematiek, die zich in alle mediterrane landen voordoet;
- er moeten specifieke fiscale maatregelen worden getroffen om deze doelstellingen te realiseren, d.w.z. dat overbodige subsidies — ook subsidies van sociale aard — die op lange termijn onhoudbaar zijn, afgeschaft moeten worden en dat energie niet langer gebruikt mag worden voor doeleinden die een geringe sociale en collectieve meerwaarde opleveren;
- bij alle acties op het gebied van energie dient rekening gehouden te worden met de bescherming van het milieu, in die zin dat de criteria die binnen de Europese Unie gelden, ook toegepast moeten worden op die projecten die van prioritair belang worden geacht voor de Europese Unie (waaronder projecten met betrekking tot de trans-Europese energienetwerken).

## 9. Harmonisatie van wet- en regelgeving

9.1. Zoals het Comité ook al in de vorige paragraaf heeft gesteld, moet harmonisatie van de wet- en regelgeving niet worden beschouwd als een doel op zich, maar als een middel om een volwaardig euro-mediterraan partnerschap tot stand te brengen dat ook de energiesector omvat.

9.2. In dit licht dient bij de harmonisatie van de wet- en regelgeving eerst gekeken te worden naar die aspecten die bovengenoemde maatregelen inzake duurzame energie vergemakkelijken. Dat betekent dat het niet de bedoeling is in de landen ten zuiden van de Middellandse Zee onmiddellijk een energiemarkt naar EU-model tot stand te brengen. Integendeel, er moet een rechtskader komen dat op de eigen situatie van het betrokken land is afgestemd en dat verenigbaar is met de sterke groei van de energiesector als gevolg van de toename van de bevolking en de hogere eisen die deze stelt, waarbij de hoeveelheid energie die overblijft naar de Europese Unie geëxporteerd kan worden.

9.3. Een dergelijk kader om de sterke groei van de energiesector te begeleiden, waarbij onder toezicht van de overheid territoriale concessies worden afgegeven, bestond tussen 1950 en 1990 ook in Europa. Het is niet de bedoeling dat het particulier initiatief en de particuliere investeringen worden buitengesloten; de ervaring elders in de wereld, zoals in Zuid-Amerika tussen 1970 en 1990, leert dat wanneer de energiesector volledig in handen van de overheid blijft, dit nog niet garandeert dat in de groeiende vraag naar energie voorzien kan worden. Het gevolg hiervan is alleen dat de energiesector internationaal kapitaal aantrekt, waarvoor de betrokken staat borg moet staan, en dat dit kapitaal wordt onttrokken aan andere sectoren waar dergelijke garanties niet gegeven kunnen worden.

9.4. Tegelijkertijd dient ervoor gezorgd te worden dat de taken van algemeen belang vervuld blijven worden, uitgaande van de ervaringen die in de EU zijn opgedaan. Zelfs een gedeeltelijke openstelling zou tot sociale onvrede leiden en slechts een kort bestaan beschoren zijn indien deze taken, met name de verplichting tot universele dienstverlening, verwaarloosd worden.

9.5. Tegelijkertijd moeten er regels komen om buitenlandse investeringen te beschermen door de politieke risico's weg te nemen. Op deze manier zullen de kosten van nieuwe installaties en dus van de energielevering dalen, waarvan niet alleen de burgers profiteren — omdat zij minder voor hun energie hoeven te betalen — maar waardoor ook nieuwe economische activiteiten worden gestimuleerd. Het is tevens wenselijk in dit verband een geharmoniseerd regelgevend kader voor investeringen in te voeren waarmee een einde wordt gemaakt aan eventuele concurrentie op andere dan louter technische en economische gronden.

9.6. Zo ook zou gewerkt kunnen worden aan harmonisatie van fiscale maatregelen om het gebruik van bepaalde energie-

bronnen of -toepassingen te stimuleren of te ontmoedigen. Er zou gestreefd kunnen worden naar een gemeenschappelijk van geharmoniseerde belastinggrondslagen en -procedures, waarbij elk land zelf zijn belastingtarieven voor de verschillende categorieën zou bepalen. Op deze manier zou ook belastingconcurrentie — een fenomeen dat op lange termijn niet wenselijk is — worden voorkomen.

9.7. Ten slotte moet de wet- en regelgeving ook transparant en stabiel zijn. Daartoe zou overwogen moeten worden in het kader van het MEDA-programma specifieke maatregelen te treffen om degenen die met het opstellen van de wettelijke regels en de latere toepassing ervan belast zijn, terdege op hun taak voor te bereiden. Dankzij de ruime, uiteenlopende ervaringen die in al de EU-lidstaten zijn opgedaan, zal voor elk land het leer- en ervaringsmodel gevonden kunnen worden dat het best op zijn eigen behoeften is afgestemd. Van groot belang daarbij zijn de opleidingsmaatregelen en de stedenbanden die door de Europese instellingen, door de sociaal-economische partners en door de overheidsinstanties van het betrokken land zelf zijn ontwikkeld.

## 10. Gemeenschappelijk standpunt op internationale fora

10.1. De meest recente gebeurtenissen op het wereldtoneel maken het steeds duidelijker dat de Europese Unie en de zuidelijke mediterrane landen zich samen actief moeten inzetten voor een multipolaire wereld waarin de weg van consensus en respect voor het internationale recht gevolgd blijft worden.

10.2. Aangezien de energieproblematiek een wereldwijd karakter heeft — er zullen altijd energieverbruikende en energieproducerende landen zijn, altijd landen waar het energieverbruik daalt en landen waar het stijgt, altijd im- en exporterende landen en doorvoerlanden — is het beslist noodzakelijk dat men op de verschillende internationale fora nader tot elkaar komt.

10.3. Een beleid ter bevordering van een verstandig energieverbruik en van duurzame energie kan klimaatverandering helpen voorkomen. Nieuwe en veiligere verbindingen reduceren de ecologische gevolgen van een stuk minder veilige of van schadelijke vervoerswijzen tot een minimum. Met de bevordering van duurzame energie en een efficiënt waterverbruik kunnen wij niet alleen welvaart in de regio zelf creëren, maar ook migratie en emigratie voorkomen.

10.4. Het lijkt dan ook mogelijk om:

— de mediterrane landen zoveel mogelijk te betrekken bij het in het Kyoto-protocol voorziene mechanisme voor schone ontwikkeling (Clean Development Mechanism);

- binnen de IMO het gemeenschappelijke standpunt in te nemen dat de Middellandse Zee alleen bevaren mag worden door schepen die aan de vereiste veiligheidsvoorwaarden voldoen en dat deze schepen in alle havens van de Middellandse Zee op uniforme wijze gecontroleerd moeten worden;
- het gebruik van duurzame energie te bevorderen door een adequate overdracht van technologie en de ontwikkeling van industriële activiteiten op lokaal niveau; initiatieven zoals de Verklaring van Marrakech moeten ertoe leiden dat alle mediterrane landen deel uit gaan maken van de Coalitie die tijdens de wereldtop voor duurzame ontwikkeling te Johannesburg is opgericht.

## 11. Realistische prioriteiten voor het partnerschap op energiegebied

11.1. Het Comité heeft er in paragraaf 2.1 al op gewezen dat met zes doelstellingen en 24 prioritaire activiteiten voor de energiesector een ambitieus programma is opgesteld. Het adviseert dan ook met klem een lijst te maken waarop deze doelstellingen en activiteiten in volgorde van prioriteit weergegeven worden. Daarbij zou van onderstaande criteria uitgegaan kunnen worden.

11.2. Criteria voor de prioriteiten van het partnerschap op energiegebied:

- autonomie: kan de voorgestelde maatregel zelfstandig worden ingevoerd of is er eerst een andere maatregel of actie nodig?
- bijdrage tot het partnerschap: is de maatregel vooral op de samenwerking tussen noord en zuid gericht of zijn er ook belangrijke gevolgen voor de samenwerking tussen de zuidelijke partners?
- verantwoordelijkheid voor de uitvoering: moet de maatregel of actie uitsluitend door de overheid worden uitgevoerd of is ook deelname van de particuliere sector vereist? Heeft de particuliere sector in dit geval ook duidelijk blijk van belangstelling gegeven?
- kostenefficiëntie: wat zijn de gevolgen van de maatregel of actie voor de bevolking op korte en middellange termijn? Leveren de openbare investeringen voldoende sociaal-economische voordelen op en merken de burgers hier iets van?
- continuïteit en duurzaamheid: kan de maatregel of actie zelfstandig blijven bestaan of zijn er regelmatig extra overheidsmiddelen of regulerende maatregelen nodig? Beantwoordt de maatregel aan het beginsel van duurzaamheid dat in Johannesburg opnieuw bekrachtigd is?

11.3. Het Comité is uiteraard niet bevoegd om de prioriteiten zelf aan te geven, maar vindt dat de 24 prioritaire maatregelen die door de ministers van energie zijn vastgesteld op basis van deze criteria in verschillende categorieën onderverdeeld kunnen worden, om zo te voorkomen dat de inspanningen te veel versnipperd worden, waardoor het euro-

mediterrane initiatief op energiegebied tot mislukken gedoemd zou zijn.

## 12. Conclusies

12.1. De euro-mediterrane samenwerking op energiegebied is van centraal belang, zowel om de algehele energievoorzieningszekerheid in het Middellandse Zeegebied te vergroten als om de energiebronnen van de zuidelijke mediterrane landen op dusdanige wijze te exploiteren dat deze niet langer slechts inkomsten uit export genereren, maar zich ontwikkelen tot een pijler van de economie.

12.2. De samenwerking biedt de zuidelijke mediterrane landen tevens een unieke gelegenheid om gemeenschappelijke verbindingen en projecten te realiseren waarmee een ruimte wordt gecreëerd waarin iedereen van de welvaart profiteert. Binnen dit concept worden energiebronnen gemeenschappelijk benut en wordt grondgebied gemeenschappelijk gebruikt voor het vervoer van energieproducten of voor de aanleg van onderling gekoppelde energienetwerken, om zo geïntegreerde subregionale energiemarkten tot stand te brengen.

12.3. Inmiddels zijn zeer belangrijke vorderingen geboekt met betrekking tot de euro-mediterrane samenwerking op energiegebied. Als gevolg daarvan konden bepaalde problemen in kaart worden gebracht, een reeks prioritaire maatregelen worden vastgesteld en was het mogelijk de problematiek onder de aandacht van regeringen te brengen.

12.4. De volgende vier problemen zijn echter nog altijd erg groot:

- het regelgevend kader en de toepassing ervan door de overheid moeten daadwerkelijk geharmoniseerd worden aan de hand van de prioriteiten en de specifieke situatie van elk land, opdat van een echt collectief partnerschap in plaats van geïsoleerde en bilaterale acties gesproken kan worden;
- er zijn zeer omvangrijke investeringen vereist, waarvan het grootste gedeelte door het bedrijfsleven opgebracht zal moeten worden; dit impliceert dat er eerst een wettelijk kader moet komen dat stabiliteit en een effectief toezicht door de overheid garandeert;
- van oudsher bestaat er weinig samenwerking tussen de zuidelijke en oostelijke mediterrane landen;
- de burgers moeten bij de initiatieven worden betrokken, met name in de zuidelijke en oostelijke mediterrane landen; zij moeten uitleg over de projecten en de verwachte resultaten daarvan krijgen, zodat de voordelen voor de bevolking en de afnemers van energie duidelijk worden en eventuele weerstand tegen de projecten weggenomen wordt.

12.5. De harmonisatie van de regelgeving moet gericht zijn op aspecten als wederzijdse bescherming van investeringen, harmonisatie van belastingregels om een duurzame ontwikkeling te bevorderen, afspraken over de doorvoer van energieproducten en serieuze erkenning van het concept „dienst van algemeen belang” op energiegebied.

12.6. Op korte termijn hoeft men zich evenwel niet te richten op de totstandbrenging van een interne energiemarkt in de zuidelijke mediterrane landen volgens het huidige EU-model, dat is afgestemd op de interne markt van de Unie. Hoewel een interne energiemarkt de langetermijndoelstelling kan zijn, moet op korte termijn gekozen worden voor individuele strategieën die op de werkelijke situatie van het land of de regio zijn afgestemd, die een duurzaam energiebeleid ten goede komen — waarbij elke vorm van fiscale of administratieve discriminatie voorkomen dient te worden — en die de uitgangspunten van de euro-mediterrane samenwerking op energiegebied, met name openstelling voor het particuliere initiatief en non-discriminatie op grond van nationaliteit, respecteren.

12.7. Als eenmaal een transparant en stabiel regelgevend kader tot stand is gebracht zal het veel eenvoudiger zijn van de particuliere sector te verlangen dat deze bijdraagt tot de ontwikkeling van de projecten van „gemeenschappelijk euro-mediterraan belang”, met name in het kader van de samenwerking tussen de zuidelijke partners. Dan moeten de overheden en openbare instanties wel eerst grondig onderzoek naar de sociaal-economische aspecten van deze projecten hebben laten verrichten en moet besloten zijn welke projecten in aanmerking komen voor overheidssteun in de vorm van subsidies of leningen, omdat zij niet rendabel genoeg zijn of een verhoogd risico met zich brengen. Ook is het wenselijk andere multilaterale instellingen zoals de Wereldbank en de

regionale ontwikkelingsbanken voor zover mogelijk bij de projecten te betrekken. De Europese Commissie werkt momenteel aan een nieuwe herziening van de projecten in het kader van de trans-Europese energienetwerken, waarbij ook diverse projecten met betrekking tot de netwerken tussen de zuidelijke partners in aanmerking genomen zouden worden.

12.8. Men moet zich nu tot het uiterste inspannen om de burgers van zuidelijke en oostelijke mediterrane landen duidelijk te maken dat er maatregelen nodig zijn om energie en water zo efficiënt mogelijk te gebruiken en het gebruik van hun duurzame energiebronnen te bevorderen. Daarbij moeten zij de garantie krijgen dat de energievoorziening een essentiële dienst blijft en de openbaardienstverplichting gehandhaafd blijft. Alleen dan kan uitgelegd worden dat het overschot aan energie elders benut kan worden en dat daarvoor euromediterrane samenwerking op energiegebied en aanleg van infrastructuurvoorzieningen voor de productie en distributie van energie nodig zijn.

12.9. Via zijn contacten met de civiele samenleving van de betrokken landen kan het Comité dit proces in een eerste fase goed kanaliseren, zodat later alle plaatselijke sociaal-economische actoren van de hele samenleving bij een en ander betrokken kunnen worden. Daarom pleit het Comité voor een speciaal programma in het kader van Euromed om de ideeën en projecten onder de nationale en lokale overheden en de media te verspreiden en zo acties op het gebied van opleiding en stedenbanden te bevorderen.

Brussel, 29 oktober 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 algemene invoering en de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap”<sup>(1)</sup>**

(COM(2003) 132 def. — 2003/0081 (COD))

(2004/C 32/06)

Op 13 mei 2003 heeft de Raad van de Europese Unie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Levaux.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 oktober 2003 gehouden 403e zitting (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Doel van het richtlijnvoorstel

1.1. Op 23 april 2003 heeft de Commissie gelijktijdig de volgende twee documenten gepresenteerd:

- de mededeling „Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk: vernieuwende financieringsvormen — interoperabele elektronische tolheffing”;
- het voorstel voor de richtlijn „De algemene invoering en de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap”.

1.2. In hoofdstuk 4 van zijn advies over „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004”<sup>(2)</sup> heeft het EESC het aspect „financiering” van genoemde mededeling reeds behandeld. In dit advies worden de opmerkingen en aanbevelingen ter zake dan ook slechts beknopt gerecapituleerd. In een initiatiefadvies over „Toekomstgerichte vervoersinfrastructuur: financiering — planning — nieuwe burens” wordt bovendien opnieuw op dit aspect ingegaan.

1.3. Ten aanzien van het richtlijnvoorstel memoreert de Commissie in haar Inleiding dat elektronische tolheffing („rekeningrijden”) in het begin van de jaren negentig werd geïntroduceerd op autowegen waarvoor concessie was verleend in die Europese landen waar tolheffingen dienen voor financiering van aanleg en onderhoud van de infrastructuur. Doel was het verminderen van de passeertijd bij de tolpoorten, die tot opstoppingen, vertragingen, ongevallen en incidenten leiden. Dit werd mogelijk door de abonnees te scheiden van de incidentele gebruikers. Al naargelang de configuratie kan

een strook met elektronische tolheffing tussen de 200 en 300 voertuigen per uur afhandelen, wat twee keer zoveel is als stroken met betaalautomaat of handmatige betaling.

1.4. Italië, Frankrijk, Portugal, Zwitserland, Slovenië en Noorwegen beschikken over landelijke systemen die niet op elkaar zijn afgestemd. De elektronische tolheffing wordt nu in heel Europa ingevoerd om de verkeersstroom te reguleren, in bepaalde zones dan wel voor bepaalde categorieën voertuigen (vrachtwagens in Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland).

1.5. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van verschillende technologieën (GPS / Galileo, EGNOS, DSRC), wat voor internationale weggebruikers in Europa aanzienlijke problemen zal opleveren. Volgens de Commissie moeten exploitanten dan ook met spoed aan de chauffeurs in het internationale wegtransport tolkastjes ter beschikking stellen die geschikt zijn voor alle in Europa gebruikte systemen.

1.6. De doelstelling van de hier besproken richtlijn, die wordt aangekondigd in het Witboek over vervoersbeleid, is te bepalen „aan welke voorwaarden moet worden voldaan om op zo kort mogelijke termijn te komen tot een „Europese elektronische tolheffingsdienst” voor het gehele wegennet waarop tol geheven wordt”. Hierbij zal het principe „één overeenkomst per klant, één kastje per voertuig” van toepassing zijn.

1.7. De Commissie wijst erop dat als de interoperabiliteit van de tolheffingssystemen binnen de interne markt door de richtlijn wordt gewaarborgd, de richtlijn de tenuitvoerlegging van een Europees tolheffingsbeleid zal vergemakkelijken. Bovendien zijn de aanbevolen technologieën inzetbaar voor alle soorten infrastructuur (snelwegen, secundaire autowegen, bruggen, tunnels enz.) en voor alle categorieën voertuigen (vrachtwagens, lichte voertuigen, motorfietsen enz.).

(1) Het Commissiedocument bevat tevens de mededeling van de Commissie „Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk: vernieuwende financieringsvormen — interoperabele elektronische tolheffing”.

(2) CESE 1174/2003, goedgekeurd op 25 september 2003.



1.8. Voor de invoering van interoperabiliteit doet de Commissie de volgende pragmatische voorstellen:

- een oplossing op korte termijn (2005), die rekening houdt met de lopende projecten in diverse lidstaten, en
- een oplossing op langere termijn (2008-2012), die voorziet in een uniform systeem. Tevens streeft de Commissie ernaar, een Europese tolheffingsdienst voor vrachtwagens en autobussen vanaf 2005 en voor personenwagens vanaf 2010 in te voeren.

1.9. Uiteindelijk zal het 20 tot 50 EUR gaan kosten om een voertuig uit te rusten met de benodigde apparatuur.

## 2. Algemene opmerkingen over de mededeling van de Commissie „Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk: vernieuwende financieringsvormen — interoperabele elektronische tolheffing”

2.1. Zoals vermeld in bovenstaande paragraaf 1.2 heeft het Comité zich in een eerder advies over dit onderwerp uitgesproken<sup>(1)</sup>.

2.2. Evenals de Commissie betreurt het Comité dat 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). 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 tolheffingsdienst.

2.3. Uiteraard 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 is het tegelijkertijd met de Commissie eens dat de verwezenlijking hiervan problematisch zal zijn, aangezien er een evenwicht moet worden gevonden tussen verschillende prioriteiten die niet zonder meer in elkaars verlengde liggen. In feite zijn de problemen op dit gebied inherent aan een beleid van cofinanciering van de infrastructuur, waarbij iedere partij zich in de onderhandelingen over haar deelname laat leiden door de lokale, regionale of nationale belangen die zij vertegenwoordigt en daarbij soms voorbijgaat aan het Europese algemeen belang. Het Comité acht het

daarom noodzakelijk de bestaande financieringsregelingen te verbeteren en meer op elkaar af te stemmen, maar dit streven sluit aan bij de huidige praktijk en betekent dus weinig nieuws.

2.4. Wat de publiek-private partnerschappen (PPP) 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 niet de enige oplossing zijn, omdat particuliere investeerders terecht bepaalde garanties en rentabiliteit eisen, met hogere kosten als gevolg. Bovendien moet rekening worden gehouden met het volgende:

- elk project waarbij meerdere Europese landen zijn betrokken, moet worden uitgevoerd door middel van oprichting van een „Europese vennootschap” om de financieringsconstructies 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 taken op het gebied van ruimtelijke ordening en belangrijke openbare infrastructuurvoorzieningen kan onvoorspelbare gevolgen met zich meebrengen; daarom moeten op dit vlak grenzen worden vastgesteld.

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.

## 3. Algemene opmerkingen over het voorstel voor de richtlijn „De algemene invoering en de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap”

3.1. Het Comité steunt de maatregelen die de Commissie wil nemen om op zeer korte termijn elektronische tolheffingssystemen in de interne markt interoperabel te maken. De weggebruikers moeten namelijk de beschikking krijgen over eenvoudige en gebruiksvriendelijke apparatuur.

3.2. Het Comité plaatst echter vraagtekens bij de doelstellingen van deze technische richtlijn die de Commissie voorstelt om te komen tot vernieuwende financieringsregelingen voor de ontwikkeling van trans-Europese vervoersnetwerken. De huidige en toekomstige tolheffingssystemen moeten het de

(1) CESE 1174/2003, goedgekeurd op 25 september 2003.

weggebruiker gemakkelijker maken de verschuldigde tol te betalen en moeten zorgen voor een vlottere doorstroming van het verkeer; het gaat hier echter geenszins om een nieuwe regeling voor de financiering van trans-Europese vervoersnetwerken. De invoering van een beter instrument voor heffingen levert geen nieuwe middelen op, temeer daar de Commissie niets zegt over de bestemming van de tolinkomsten die elke lidstaat of regio overeenkomstig de eigen regelgeving blijft uitgeven om het eigen netwerk in stand te houden of te verbeteren. Daarbij houden de lidstaten echter geen rekening met de eisen die de verkeerstoename in Europa met zich meebrengt, en gaan daarmee voorbij aan het algemeen belang.

3.3. Het Comité geeft zich er rekenschap van dat volgens de Commissie de algemene invoering van de elektronische tolheffing het mogelijk maakt om de kosten van de diverse tolheffingssystemen beter te vergelijken, maar benadrukt dat een dergelijke harmonisering moeilijk voorstelbaar is omdat elke lidstaat al naargelang het soort voertuig of de geografische gesteldheid (geaccidenteerd of vlak terrein) momenteel zelf de tol per afgelegde kilometer mag vaststellen.

3.4. De Europese dienst voor elektronische tolheffing zal per 1 januari 2005 voor vrachtwagens en autobussen en per 1 januari 2010 voor de overige voertuigen worden ingevoerd. Het Comité heeft er nota van genomen dat de exploitanten aan weggebruikers die dit wensen interoperabele inbouwapparatuur ter beschikking zullen moeten stellen. Het Comité benadrukt dat het van groot belang is om deze apparatuur niet verplicht te stellen om:

- de weggebruiker in staat te stellen om tegen geharmoniseerde bankkosten gebruik te maken van zijn creditcard;
- het vrijwillige karakter te handhaven, zodat exploitanten hun systeem blijven perfectioneren om nieuwe gebruikers aan te trekken;
- te voorkomen dat de plaats waar en de tijd waarop voertuigen en weggebruikers van het tolheffingssysteem gebruik maken, worden geregistreerd, aangezien dit een inbreuk op de vrijheid van het individu zou betekenen. Tevens verzoekt het Comité de Commissie om in een artikel van de richtlijn te wijzen op dit beginsel van persoonlijke vrijheid (Handvest van grondrechten).

Brussel, 29 oktober 2003.

3.5. Ten aanzien van alle technische aspecten en de tenuitvoerlegging van de richtlijn heeft het Comité geen opmerkingen, aangezien het Commissievoorstel hem evenwichtig lijkt.

#### 4. Conclusies

Het EESC is geraadpleegd over twee aspecten:

4.1. Voor vernieuwende financieringsvormen voor TEN-T-projecten geldt dat het Comité zijn algemene visie op de financiering van vervoersinfrastructuur uiteen zal zetten in een afzonderlijk advies terzake dat eind 2003 zal worden uitgebracht. Thans wijst het erop dat het in drie adviezen die in resp. januari, juni en september 2003 zijn goedgekeurd<sup>(1)</sup>, heeft voorgesteld om een Europees vervoersinfrastructuurfonds op te richten. Dit fonds zou worden gefinancierd uit een voor alle categorieën voertuigen geldende heffing van 1 cent op elke liter brandstof die vanaf 2006 op de wegen en snelwegen in de EU-25 wordt getankt. Gedurende een periode van 20 tot 50 jaar zouden er middelen moeten worden gestort in dit fonds, zodat de door toekomstige generaties benodigde infrastructuur rechtstreeks of door middel van leningen kan worden gefinancierd.

4.2. Voor interoperabele elektronische tolheffing geldt dat het Comité het eens is met de voorgestelde richtlijn, maar dat het graag zou zien dat in artikel 3 van de richtlijn het beginsel van de individuele vrijheid wordt opgenomen met verwijzing naar het Handvest van grondrechten.

(1) EESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 92/81/EEG en Richtlijn 92/82/EEG tot vaststelling van een bijzondere belastingregeling voor als motorbrandstof voor commerciële doeleinden gebruikte gasolie en tot geleidelijke onderlinge aanpassing van de accijnzen op benzine en op gasolie” — PB C 85 van 8.4.2003. Het in juni 2003 goedgekeurde EESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake minimale veiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet” — PB C 220 van 16.9.2003, blz. 6. Het in september 2003 goedgekeurde EESC-advies over de „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004” — CESE 1174/2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie „De ontwikkeling van een actieplan voor milieutechnologie””**

(COM(2003) 131 def.)

(2004/C 32/07)

De Commissie heeft op 25 maart 2003 overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling en milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Nilsson.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting van 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) het volgende advies met 116 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. In maart 2000 heeft de Europese Raad in Lissabon de zogenoemde Lissabonstrategie vastgesteld. De bedoeling van deze strategie is om van de Europese Unie de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken. In maart 2001 besloot de Raad in Stockholm om te onderzoeken hoe milieutechnologie een bijdrage kan leveren aan groei en werkgelegenheid. In juni 2001 werd de Raad het in Göteborg eens over een strategie voor duurzame ontwikkeling. Een en ander vormt het uitgangspunt voor de activiteiten die de Commissie ontplooit om een strategie en een actieplan voor milieutechnologie uit te werken.

1.2. De aanpak van de Commissie bestaat uit drie fasen. In maart 2002 publiceerde zij de mededeling „Milieutechnologie voor duurzame ontwikkeling” (1). Vervolgens verscheen de huidige mededeling over de ontwikkeling van een actieplan voor milieutechnologie. De derde en laatste stap is het actieplan zelf, dat de Commissie voor eind 2003 gepland heeft. Tijdens het hele proces kunnen alle belangengroeperingen voorstellen en ideeën voor dit plan aandragen.

1.3. Milieutechnologie moet worden gezien als een continu proces van onderzoek en ontwikkeling, kennis en praktische toepassing. De markt kan de sector op puur commerciële gronden ontwikkelen. Maar er kunnen ook verschillende vormen van steunverlening nodig zijn om deze ontwikkeling een handje te helpen. Het EESC is van plan hier een forse bijdrage aan te leveren.

1.4. De strategie en het actieplan kunnen ook worden gezien tegen de achtergrond van andere mededelingen van de Commissie waarin milieutechnologie een in potentie belangrijk instrument is, zoals:

- de mededeling over een geïntegreerd productbeleid, waarin de milieu-effecten van producten vanuit een levenscyclusperspectief worden benaderd (2);
- de mededeling „Op weg naar duurzame productie”, die bedoeld is om maatregelen ter voorkoming en beperking van verontreiniging te coördineren en waarin het begrip „best beschikbare technieken” nauw samenhangt met een toekomstig actieplan voor milieutechniek (3);
- de mededeling „Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling” (4).

1.5. Daarnaast werkt het EESC momenteel aan een in dit verband belangrijk initiatiefadvies, waarin het, ervan uitgaande dat de toepassing van milieutechnologie in de nieuwe lidstaten specifieke belemmeringen zal opwerpen, zal onderzoeken hoe kleinschalige milieutechnologie toegepast kan worden c.q. hoe het gebruik ervan aangemoedigd kan worden. Daarbij zal extra aandacht uitgaan naar de EU-steunverlening in het kader van de pretoetredingsprogramma's en naar de toekomstige inzet van de financiële middelen in het kader van de structuurfondsen en het cohesiefonds (5).

(2) COM(2003) 302 def., EESC-advies in voorbereiding.

(3) COM(2003) 354 def., EESC-advies in voorbereiding.

(4) COM(2003) 301 def., EESC-advies in voorbereiding.

(5) EESC-initiatiefadvies „Aangepaste milieutechnologie in de kandidaat-lidstaten: verwachtingen en werkelijkheid” in voorbereiding.

(1) COM(2002) 122 def.

## 2. Samenvatting van de Commissiemededeling

2.1. In haar verslag uit 2002 omschrijft de Commissie milieutechnologie als „elke technologie waarvan de toepassing minder schadelijk is voor het milieu dan relevante alternatieven”. In deze mededeling rekt zij het begrip echter enigszins op: milieutechnologie zorgt volgens haar niet alleen voor schonere emissies, maar omvat ook zaken als nieuwe materialen, energiezuinige en efficiënte productie, milieukennis en nieuwe methoden, en technieken om in de productiefase het ontstaan van verontreinigingen te voorkomen. Dit bredere begrip heeft dus betrekking op zowel techniek als kennis.

2.2. Milieutechnologie is een groeimarkt in de EU en in de rest van de wereld. In 1999 was de eco-industrie van de EU goed voor 1,6 miljoen directe arbeidsplaatsen. Jaarlijks levert deze industrie goederen en diensten voor een bedrag van 183 miljard EUR. Verontreinigingsbeheersing en schonere technologie zijn goed voor 127 miljard EUR, het beheer van hulpbronnen (exclusief installaties voor duurzame energie) voor 56 miljard EUR. In de kandidaat-lidstaten levert de eco-industrie goederen en diensten op het gebied van verontreinigingsbeheersing en schonere technologie ter waarde van circa 10,3 miljard EUR per jaar (gelijk aan 1,9 % van hun BBP). Met haar kaderprogramma voor onderzoek levert de Commissie een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van nieuwe milieuvriendelijke technologie.

2.3. Er zijn nog altijd veel factoren die een volledige ontwikkeling en een volledig gebruik van milieutechnologie in de weg staan, zoals te omvangrijke bureaucratie, hoge kosten en de houding van de bevolking. Zolang er geen rekening wordt gehouden met de werkelijke milieukosten is er bovendien sprake van ernstige economische belemmeringen. Ook een slechte toegang tot financiering, lange investeringscycli en een gebrekkige verspreiding van nieuwe technologie zorgen voor problemen. Verder zijn er technische belemmeringen die via gericht en efficiënter onderzoek moeten worden weggewonnen, en wordt de verspreiding van technologie op de markt vertraagd door zowel organisatorische belemmeringen als een tekort aan kennis en vaardigheden.

2.4. De Commissie heeft vier onderzoeksterreinen uitgekozen: klimaatverandering, duurzame productie en consumptie, water en bodembescherming. Voor elk van deze terreinen is een werkgroep opgericht. Al deze problemen hangen bovendien samen met de prioritaire gebieden die in het zesde Milieuctieprogramma zijn aangewezen. De activiteiten van de werkgroepen zullen de basis vormen van het actieplan.

2.5. De mededeling moet ook het startpunt vormen voor een breed overleg over de factoren waardoor het gebruik van milieutechnologie wordt vertraagd. Alle belanghebbenden is gevraagd hierover hun licht te laten schijnen. Hun antwoorden zullen als uitgangspunt worden gebruikt voor het opstellen van een actieplan eind dit jaar.

## 3. De mening van het EESC over de Commissiemededeling

3.1. De Commissie is terecht van plan om het ontwikkelen en op de markt brengen van technologie ter beperking van de milieulast en ter verbetering van het gebruik van hulpmiddelen op verschillende manieren te bevorderen. In een aantal lidstaten wordt dit al gedaan, maar het is belangrijk dat er een Europese aanpak komt; dan is de stootkracht namelijk het grootst en kunnen goede praktijken een grotere verspreiding krijgen. Het EESC heeft waardering voor de manier waarop het actieplan tot stand komt, met een open procedure waarbij het EESC zelf, deskundigen uit de lidstaten en verschillende organisaties worden geraadpleegd.

3.2. Het is van groot belang dat het begrip milieutechnologie volgens de Commissie meer omvat dan alleen maar „reinigende” technologie. De economische cijfers die de Commissie noemt hebben uitsluitend betrekking op de „eco-industrie”. Deze cijfers dateren van 1999 (en zijn trouwens aan actualisering toe) en geven geen volledig beeld van het economische potentieel van milieutechnologie. Met behulp van deze technologie moeten alle productiemethoden en goederen wat de milieu-effecten en het gebruik van hulpmiddelen betreft steeds verder verbeterd worden. In dit verband dient men overigens te beseffen dat een groot gedeelte van de normale (effectiviteits)verbeteringen die de industrie heeft doorgevoerd en nog steeds doorvoert tot aanzienlijke milieuwinst leiden, zonder dat hierbij expliciet wordt gesproken van „nieuwe milieutechnologie”. Aangezien het streven is om een duurzame groei te bereiken moet het begrip „milieutechnologie” echter wel gedefinieerd worden, zodat er gericht steunverleningsmiddelen voor uitgetrokken kunnen worden. Daarbij moet uitgegaan worden van de bredere definitie, dat wil zeggen dat het begrip milieutechnologie ook betrekking heeft op kennis, onderzoek en nieuwe productiemethoden.

3.3. Volgens het EESC is milieutechnologie ook van strategisch belang voor Europese bedrijven; hun concurrentievermogen kan er op den duur wel bij varen, wat meer in het algemeen eveneens geldt voor de economie en de werkgelegenheid. Bij het bevorderen van milieutechnologie dient voorop te staan dat deze winstgevend moet worden voor het bedrijfsleven en waardevoller voor de consument.

3.4. Maatregelen ter bevordering van milieutechnologie zijn een stuurmiddel, in aanvulling op andere stuurmiddelen op milieugebied. Deze andere stuurmiddelen, zoals heffingen en regelingen, kunnen nogal eens duur uitvallen voor bedrijven en hun internationale concurrentiepositie voor korte tijd verslechteren. Om de doelstellingen van de Lissabon-strategie te kunnen verwezenlijken moet het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven echter juist groter worden. Daarom is het bevorderen van milieutechnologie zo positief: er wordt milieuwinst geboekt, terwijl het concurrentievermogen op hetzelfde peil blijft of zelfs toeneemt.

3.5. De selectie van de vier thematische onderzoeksgebieden maakt een relevante indruk, aangezien deze de drie basiselementen lucht, water en bodem omvatten, naast de maatschappelijke activiteiten productie en consumptie. Het onderzoeksgebied lucht zou echter niet beperkt moeten blijven tot klimaateffecten. Andere luchtmissies vormen namelijk een groot milieuprobleem, en andere met de luchtkwaliteit samenhangende milieuproblemen bieden ongetwijfeld grote milieutechnische ontwikkelingsmogelijkheden en kansen voor het bedrijfsleven. Bovendien dient men in te zien dat deze gebieden elkaar beïnvloeden en dat oplossingen en innovaties ook vanuit een horizontaal perspectief houdbaar moeten zijn. Het Comité beveelt daarnaast ook aan in dit verband zo snel mogelijk te onderzoeken hoe milieutechnologie geluidsoverlast kan helpen verminderen.

3.6. Als in de EU milieutechnologie wordt ontwikkeld en op de markt wordt gebracht, dan moet ook gekeken worden naar de export van oudere, uit milieuoogpunt slechtere producten. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een bepaald product dankzij wetgeving winstgevend is in de EU, maar dat in derde landen juist de oudere technologie het winstgevendst is en daarom ook het meest gebruikt wordt. Hierdoor valt de milieuwinst tegen en is het moeilijker om de nieuwe technologie daarnaartoe te exporteren. Daarom is het zaak de internationale samenwerking op milieugebied voort te zetten, zodat zo geharmoniseerd mogelijk aan de ontwikkeling van de technologie gewerkt kan worden. Tegelijkertijd moeten derde landen, en dan vooral ontwikkelingslanden, de kennis opdoen die nodig is om deze technologie daadwerkelijk te kunnen gebruiken.

3.7. Het ontwikkelen en op de markt brengen van milieutechnologie moet met diverse vormen van steunverlening worden gestimuleerd. Gebeurt dit te geforceerd met krachtige economische instrumenten of met wetgeving, dan bestaat het gevaar dat de exportmogelijkheden afnemen of dat de productie wordt verplaatst naar een plek buiten Europa waar de beperkingen niet zo streng zijn. In de praktijk leidt dit tot een geringere positieve totaaleffect op het milieu en tot export van Europese milieuproblemen naar andere landen. In ethisch opzicht is dit dubieus, en bovendien heeft de economie ervan te lijden.

3.8. Openbare aanbestedingen vormen een krachtig instrument, dat heel goed kan worden ingezet voor het ontwikkelen en op de markt brengen van milieutechnologie. Er moet duidelijk worden gesteld dat het mogelijk en wenselijk is om expliciete milieueisen op te nemen in de aanbestedingsdocumenten. De milieueffecten van een product dienen vanuit een levenscyclusperspectief, waarbij alle factoren — zoals vervoer — worden meegerekend, te worden bekeken. Met zekerheid moet kunnen worden vastgesteld dat de nieuwe technologie werkelijk beter is dan de oude. De lidstaten moeten ook de mogelijkheid krijgen om bedrijven met speciale aanbestedingen tot productontwikkeling aan te sporen, waarbij het „winnende” concept een grotere order krijgt. Deze aanpak is in een aantal landen al met succes toegepast. Volgens de mededeling over een geïntegreerd productbeleid biedt de

wetgeving over openbare aanbestedingen heel wat mogelijkheden om bij aanbestedingen rekening te houden met het milieu, en gaat het er vooral om dat de aanbestedende overheidsinstanties ook werkelijk van deze mogelijkheden gebruikmaken. Voor de Commissie en de lidstaten is hierbij een actieve rol weggelegd.

3.9. Het is belangrijk dat de Commissie met hulp van de thematische werkgroepen de obstakels voor een verdere ontwikkeling van milieutechnologie in kaart probeert te brengen. Per slot van rekening kunnen de direct betrokkenen het best zelf aangeven op welke problemen zij stuiten.

3.10. Het actieplan zou een aanknopingspunt moeten bieden voor de manier waarop de EU en de lidstaten de obstakels verder in kaart kunnen brengen en ze vervolgens uit de weg kunnen gaan ruimen. Meestal is er uitgebreid technisch onderzoek nodig om milieuwinst te boeken, zoals bij de ontwikkeling van brandstofcellen in voertuigen. Toch moet de aandacht ook uitgaan naar de problemen van minder grote bedrijven en naar kleinschaliger milieutechnische successen. Steunverlening voor milieu-investeringen in kleine en middelgrote bedrijven kan een goed middel zijn om de ontwikkeling te stimuleren.

3.11. Er zijn, zoals de Commissie aangeeft, juridische en administratieve obstakels die de ontwikkeling van milieutechnologie in de weg staan. De Europese ombudsman onderzoekt klachten over administratieve misstanden binnen EU-instellingen en -organen. Van een dergelijke misstand is sprake wanneer een EU-instelling verzuimt om de op haar van toepassing zijnde EU-bepalingen in acht te nemen. Juridische obstakels voor de ontwikkeling van milieutechnologie zijn niet bepaald een zaak van de Europese ombudsman, maar de Commissie zou er wel goed aan doen aan te geven tot wie bedrijven (kleine of middelgrote) zich kunnen wenden als zij vinden dat regelgeving of het optreden van overheidsinstanties schadelijk is voor het milieu. Zo'n „milieumboeder” zou niet alleen moeten nagaan of die instanties zich wel aan de regels houden, maar ook de mazen in de regelgeving dienen op te sporen. De Commissie zou moeten onderzoeken of zo'n ombudsman een haalbare optie is.

3.12. In de mededeling besteedt de Commissie aandacht aan het onderzoek dat wordt verricht. Onderzoek is belangrijk en moet in nauwe samenwerking met de direct betrokkenen plaatsvinden. Bedrijven en hun organisaties moeten erbij zijn als wordt besloten onderzoek te gaan doen in hun sector. Hun eigen investeringen in onderzoek zijn van cruciaal belang voor hun productontwikkeling en innovatie, maar volgens het EU-onderzoeksprogramma kampen kleine en middelgrote bedrijven wat dit betreft ook met problemen. In het actieplan

moet sterk de nadruk komen te liggen op de ontwikkeling van methoden voor de toepassing van milieutechnologisch onderzoek in bedrijven.

### *Productie en consumptie*

3.13. In het hoofdstuk over productie en consumptie gaat de aandacht van de Commissie met name uit naar het afvalprobleem. Het onderwerp productie en consumptie behelst echter meer dan dat. Wil men het afvalprobleem de baas worden, dan moet het beleid erop gericht zijn om de hoeveelheid afval in te dammen, en het afval dat desondanks wordt geproduceerd dient steeds meer opnieuw gebruikt te kunnen worden, in die zin dat energie en materialen worden teruggewonnen. In onder meer Frankrijk is gebleken dat het vervoer — en dus het energiegebruik — als gevolg van inefficiënte afvalscheidingsystemen kan toenemen. Daarom moet de productontwikkeling zo worden gestimuleerd dat materialen zuinig worden gebruikt. Ook verdient het aanbeveling afvalproblemen uit een lokale/regionale invalshoek op te lossen, waarbij de oplossingen op hun totale milieuvoordeel worden beoordeeld.

3.14. Om ervoor te kunnen zorgen dat milieutechnologie leidt tot betere en goedkopere processen, praktijken en kennis met minder schade voor het milieu, moeten nieuwe methoden en technieken vanuit een levenscyclusperspectief worden geanalyseerd. Levenscyclusanalyses van goederen en diensten leveren waardevolle informatie op over de vraag welke schakel(s) in de productieketen het milieu belast(en) en hoe dit precies in zijn werk gaat. Bij nieuwe technologie moet kunnen worden aangetoond dat het totale milieueffect van de betrokken producten en methoden positief is. Deze benadering dient de Commissie in haar nog op te stellen actieplan te verwerken.

3.15. Voor de mededeling over een geïntegreerd productiebeleid (IPP) <sup>(1)</sup> is een belangrijke rol weggelegd bij de ontwikkeling van milieutechnologie. Voor zijn overige standpunten hierover verwijst het EESC naar zijn advies over deze mededeling.

3.16. De Commissie wijst erop dat onderzoek wordt gedaan naar een noodzakelijke mentaliteitsverandering van de bevolking, zodat deze kiest voor een „benadering vanuit de hulpbronnen” en de nadruk meer legt op kwaliteit dan op kwantiteit. Dit is een goede zaak; als de individuele burger de gevolgen van zijn eigen gedrag in een groter verband zou zien, dan kan dat direct al aanzienlijke resultaten opleveren. Het is echter moeilijk om erachter te komen wat de consument precies onder kwaliteit verstaat. De maatschappij moet zich hier niet mee bemoeien en niet gaan bepalen wat als kwaliteit dient te worden beschouwd en wanneer kwantiteit slecht is.

3.16.1. De maatschappij kan echter wel etiketteringsystemen opzetten, zodat de consument niet alleen smaak, kleur, grootte, image, prijs, toegankelijkheid en functie kan beoordelen, maar daarnaast ook de informatie heeft om zelf tot een weloverwogen mening te komen over de milieuprestatie van een product. Voor witgoed is er al zo'n systeem in de EU, waarbij de etiketten vooral informatie bevatten over de energie-efficiëntie, al staat er ook op hoe de producten qua geluidsniveau, wasresultaat en waterverbruik presteren. Voor kantoorbenodigdheden is er een systeem met etiketten waarop het energieverbruik wordt aangegeven.

3.16.2. In het hoofdstuk over het klimaat schrijft de Commissie dat er voor een vermindering van de uitstoot een voorlichtingscampagne nodig is. Het effect van zo'n campagne neemt toe als de consument zijn nieuw opgedane kennis constructief kan gebruiken bij de aankoop van verschillende soorten artikelen. De Commissie zou er daarom goed aan doen in het actieplan aan te geven hoe de huidige etiketteringsystemen zo kunnen worden aangepast dat er ook andere productgroepen onder vallen.

3.16.3. Uit een groot aantal voorbeelden blijkt ook dat een door de markt gestuurde ontwikkeling tot een even grote en snelle verandering kan leiden als wet- en regelgeving. Maar dan zijn er wel ter zake kundige en kritische consumenten en kopers nodig. Wat de verspreiding van kennis en informatie betreft zouden consumentenorganisaties dan ook een grotere rol moeten krijgen. De Commissie noemt als „goede praktijk” dat de industrie besloot voor de productie van papier voortaan geen chloor meer te gebruiken. Juist dit is echter eerder een voorbeeld van de manier waarop de industrie onder druk van de consument en de markt soms kiest voor een milieuvriendelijker productieproces. Lange tijd had zij namelijk beweerd dat het niet alleen moeilijk, maar zelfs onmogelijk was om het productieproces te veranderen. Maar toen de consument duidelijk maakte alleen nog chloorvrij papier te zullen kopen, zagen de nieuwe processen en methoden het licht. Het resultaat van dit alles is dat bij de productie van papier tegenwoordig geen chloorbleekmiddelen meer worden gebruikt.

### *Water*

3.17. Wat het onderwerp water betreft moet de nadruk volgens de Commissie onder meer komen te liggen op de zuivering van rioolwater en -slib. De Commissie noemt kerngebieden voor onderzoek, die weliswaar relevant maar ook erg breed zijn. Het zou wenselijk zijn de volgende twee zeer belangrijke onderzoeksrichtingen te vermelden:

- de werking van materialen die in contact staan met water: er zouden door alle lidstaten erkende testen en een EU-goedkeuring voor materialen ingevoerd moeten worden;
- „real time”-analyses, waardoor bij ongevallen vrijwel onmiddellijk kan worden gereageerd.

(1) COM(2003) 302 def.

3.18. In verband met de belemmeringen ter zake zegt de Commissie te betreuren dat in deze sector een zeker conservatisme op technologisch vlak bestaat. Dit komt ongetwijfeld doordat de bestekken vaak zeer uitvoerige eisen bevatten en weinig ruimte bieden voor innovatie en doordat consultants worden ingeschakeld, die geneigd zijn beproefde technieken aan te raden. Indien meer gebruik van aanbestedingen op basis van prestaties werd gemaakt, zou innovatieve technologie beslist vaker toegepast worden.

3.19. Er zijn nog steeds forse investeringen nodig voor nieuwe rioolwaterzuiveringsinstallaties en nieuwe netwerken waarmee de doelstellingen van de afvalwaterriichtlijn kunnen worden verwezenlijkt. De vraag is echter ook of de huidige systemen, waarbij schoon water als transportmiddel wordt gebruikt en vuil van huishoudens en fabrieken met elkaar wordt vermengd, wel de juiste zijn. Is het niet „duurzamer” om nieuwe systemen uit te werken? Op de korte termijn kan milieutechnologie weliswaar helpen de stroom van materialen in te dammen en het afvalwater beter te zuiveren, maar het risico is dat op die manier structuren blijven bestaan die uit milieu-oogpunt niet de beste zijn.

#### *Klimaatverandering*

3.20. Om de streefcijfers van het protocol van Kioto te halen zou onder andere meer gebruik kunnen worden gemaakt van biobrandstoffen. De Commissie verwijst naar eerdere voorstellen die bedoeld zijn om de ontwikkeling van deze brandstoffen te stimuleren. Aan de hand van een aantal voorbeelden wil het EESC wijzen op elementen die in de praktijk van groot belang zijn voor de ontwikkeling van biobrandstoffen, maar die deze ontwikkeling volgens het voorstel juist in de weg staan.

3.20.1. In de mededeling over een nieuw landbouwbeleid <sup>(1)</sup> stelde de Commissie voor om het verbouwen van gewassen op braakliggende grond voor bijvoorbeeld biobrandstoffen te verbieden. Dit zou een gevoelige knauw hebben betekend voor de productie van dergelijke brandstoffen, en in zijn advies <sup>(2)</sup> tekende het EESC dan ook bezwaar aan tegen het voorstel. Op 1 juni 2003 nam de Raad het voorstel van het EESC over, zodat het verbouwen van gewassen voor biobrandstoffen op braakliggende grond gewoon mogelijk blijft. Bovendien kunnen de landbouwers in kwestie op grond van het GLB een CO<sub>2</sub>-premie krijgen. In de landbouw wordt ook gewerkt aan exactere methoden en systemen waarbij met behulp van milieutechnologie de concentraties van chemische stoffen worden verminderd en voedingsstoffen efficiënter worden gebruikt.

3.20.2. Volgens het voorstel voor een richtlijn om de lidstaten het recht te geven biobrandstoffen vrij te stellen van belasting <sup>(3)</sup> mag dit alleen voor een periode van steeds zes jaar gebeuren. Dit komt het vertrouwen van investeerders in biobrandstoffeninstallaties niet ten goede, aangezien de economische afschrijving heel wat langer duurt dan zes jaar. Langere financiële zekerheid zou de investeringsbereidheid vergroten en een stimulans betekenen voor milieutechnologie. Bij de besluitvorming hierover zouden het Parlement en de Raad hier rekening mee moeten houden.

3.20.3. In de bodem komen voortdurend grote hoeveelheden kooldioxide vrij en worden ook steeds grote hoeveelheden kooldioxide gevormd. Het evenwicht tussen de vorming en het afbreken van organisch materiaal bepaalt of het tot uitstoot of tot een netto-opname van kooldioxide komt. In aanvulling op de maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren moet verder onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden om kooldioxide in biologische koolstofreservoirs te binden, en in het actieplan dient komen te staan hoe dit in de land- en bosbouw eventueel zou kunnen worden uitgebouwd tot een winstgevende praktijk.

#### *Bodembescherming*

3.21. In de mededeling staat betrekkelijk weinig over bodembescherming. Hopelijk monden de thematische werkzaamheden op het gebied van bodembescherming, die enige vertraging hebben opgelopen, uit in concrete voorstellen voor milieutechnologie. Bodem en lucht hangen nauw met elkaar samen; zo raakt ook de bodem verontreinigd door verzurende emissies in de lucht. Bovendien is er een sterk verband met het klimaat. Een van de grootste gevaren voor de aarde is namelijk het verlies van organisch materiaal, dat weer tot de uitstoot van het broeikasgas kooldioxide leidt. Nogmaals: verdere vooruitgang op dit gebied is zeer belangrijk, en de werkzaamheden van alle thematische werkgroepen moeten uitmonden in een horizontale strategie.

#### **4. Samenvatting**

- Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om via een Europees initiatief de ontwikkeling van milieutechnologie te ondersteunen. Ook de vier themagebieden — klimaatverandering, duurzame productie en consumptie, water en bodembescherming — kunnen op zijn instemming rekenen.
- De bredere definitie, dat wil zeggen dat het begrip milieutechnologie ook betrekking heeft op kennis, onderzoek en nieuwe productiemethoden, is een goede zaak.
- Volgens het EESC kan milieutechnologie ook van strategisch belang zijn voor Europese bedrijven als hun concurrentievermogen in overeenstemming met de Lisabon-strategie wordt versterkt.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 23 def. — CNS 2003/0006.

<sup>(2)</sup> EESC-advies 591/2003, PB C 208 van 3.9.2003, blz. 64-71.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 547 def. — PB C 103 van 30.4.2002.

- Het ontwikkelen en op de markt brengen van milieutechnologie moet met diverse vormen van steunverlening worden gestimuleerd, maar mag niet via economische instrumenten of met wetgeving worden geforceerd, omdat dan het gevaar bestaat dat de export wordt belemmerd en de productie wordt verplaatst naar een plek buiten Europa.
- Openbare aanbestedingen vormen een instrument dat nu al kan worden ingezet ter stimulering van de ontwikkeling van producten en diensten waarbij van milieutechnologie gebruikgemaakt wordt.
- Ook moet de aandacht uitgaan naar de problemen van minder grote bedrijven en naar kleinschaliger milieutechnische successen. Steunverlening kan in dit verband een goed middel zijn.
- De Commissie zou er goed aan doen aan te geven tot wie bedrijven zich kunnen wenden als zij vinden dat regelgeving of het optreden van overheidsinstanties schadelijk is voor het milieu.
- Ook verdient het aanbeveling afvalproblemen uit een lokale/regionale invalshoek op te lossen, waarbij de oplossingen op hun totale milieuvoordeel worden beoordeeld.
- Met levenscyclusanalyses moet worden aangetoond dat het totale milieueffect van nieuwe milieutechnologie positief is.
- Het is moeilijk om erachter te komen wat de consument precies onder kwaliteit verstaat. De maatschappij moet zich hier niet mee bemoeien en niet gaan bepalen wat als kwaliteit dient te worden beschouwd en wanneer kwantiteit slecht is. Etiketteringsystemen verdienen wat dit betreft de voorkeur.
- Een door de markt gestuurde ontwikkeling kan tot een even grote en snelle verandering leiden als wet- en regelgeving. Consumentenorganisaties kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.
- Op korte termijn kan milieutechnologie zorgen voor beter gezuiverd afvalwater. Maar eigenlijk moet er in de eerste plaats voor gezorgd worden dat water niet door verontreiniging vervuild raakt.
- Er zijn nog altijd factoren die op de lange termijn een stabiele productie van biobrandstoffen in de weg staan.

Brussel, 29 oktober 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 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen”,
- het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand”, en
- het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 79/117/EEG en 96/59/EG”

(COM(2003) 331, 332, 333 def. — 2003/0118-0117-0119 (CNS))

(2004/C 32/08)

De Raad heeft op 10 en 11 juli 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 95 en 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemde voorstellen.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Cassina.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting op 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 122 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen is goedgekeurd.

## 1. Achtergrond en inhoud van de voorstellen

1.1. Persistente organische verontreinigende stoffen, gewoonlijk POP's genoemd (persistent organic pollutants), zijn chemische stoffen die resistent zijn tegen natuurlijke afbraak en die, wanneer zij in het milieu terecht komen, door de elementen (wind, regen, water) of dieren over aanzienlijke afstanden van hun plaats van oorsprong worden meegevoerd. Zij bioaccumuleren via de voedselketen en leveren risico's op voor de gezondheid van de mens en het milieu. Hun schadelijke effecten, zowel in de nabijheid als ver van de bron van oorsprong, zijn ruimschoots bewezen en worden algemeen erkend.

1.2. Vanwege de biologische verspreiding van deze stoffen is het risico vooral hoog voor de ecosystemen van het Noordpoolgebied, maar het gevaar is overal aanwezig, en de internationale gemeenschap heeft al lang geleden besloten deze stoffen uit te roeien door productie, handel en gebruik ervan op termijn te verbieden.

1.3. De internationale gemeenschap heeft twee instrumenten in het leven geroepen die hierbij als referentie gelden:

- het UNECE-Protocol dat openstaat voor alle partijen bij het Verdrag van de Verenigde Naties betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (CLRTAP) <sup>(1)</sup>, en dat tijdens een speciale zitting van

het uitvoerend orgaan van de CLRTAP, die in juni 1998 in Aarhus (Denemarken) is gehouden, is goedgekeurd en voor ondertekening opengesteld. De Gemeenschap en alle lidstaten hebben het Protocol op 24 juni 1998 ondertekend. Hierin ligt de nadruk op 16 stoffen, waaronder elf bestrijdingsmiddelen, twee industriechemicaliën en drie onopzettelijke bijproducten. Het Protocol is op 23 oktober 2003 in werking getreden.

- het Verdrag van Stockholm, dat in mei 2001 is goedgekeurd en op 22 mei 2001 is ondertekend door de Europese Gemeenschap en al haar lidstaten, en waarin de Gemeenschap een actieve rol speelt; hiermee wordt een mondiaal optreden bevorderd tegen een pakket van twaalf als POP's erkende stoffen, met een specifieke verwijzing naar de toepassing van het voorzorgsbeginsel, en worden de regels vastgesteld voor een geleidelijke uitbreiding van het Verdrag tot andere stoffen die persistent zijn en waarvoor een mondiaal optreden vereist is. Voor de inwerkingtreding van dit Verdrag zijn nog een tiental ratificaties vereist.

1.4. Naast het voorstel voor een POP-verordening <sup>(2)</sup> stelt de Commissie voor dat de EU de twee bovengenoemde instrumenten bekrachtigt, hetgeen mogelijk zou moeten worden gemaakt met de goedkeuring van de volgende documenten:

<sup>(1)</sup> Verdrag van de Verenigde Naties betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Convention on Long Range Transboundary Air Pollution — CLRTAP), dat in 1979 te Genève is ondertekend.

<sup>(2)</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 79/117/EEG en 96/59/EG — COM(2003) 333 def.

- het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen <sup>(1)</sup>,
- het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand <sup>(2)</sup>.

1.5. Onderhavig advies heeft voornamelijk betrekking op het voorstel voor een verordening; voor de twee besluiten wordt verwezen naar paragraaf 6.

## 2. Beperkingen van de huidige communautaire wetgeving

2.1. Tot de beperkingen die momenteel in de EU van toepassing zijn op persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) behoren onder andere:

- de bepalingen van Richtlijn 79/117/CEE <sup>(3)</sup> houdende verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen;
- de bepalingen inzake het gebruik van PCB's (polychloorbifenylen) in Richtlijn 76/769/EEG <sup>(4)</sup> inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten.

2.2. De concrete vrijstellingen die in deze richtlijnen werden toegestaan zijn veel ruimer dan in de twee internationale verdragen: wil de Gemeenschap deze bekrachtigen, dan zal de betreffende communautaire wetgeving hier eerst op moeten worden afgestemd.

2.3. De meest opvallende lacunes in de huidige communautaire wetgeving zijn:

- het uitblijven van een verbod op het produceren van als POP's erkende chemische stoffen; de meeste bepalingen m.b.t. deze stoffen verbieden slechts de handel en het gebruik ervan (en soms slechts gedeeltelijk);
- het ontbreken van een regelgeving die een verbod oplegt aan de productie van nieuwe als POP's erkende stoffen, die in de toekomst aan de lijsten van het UNECE-Protocol en het verdrag van Stockholm kunnen worden toegevoegd.

2.4. Uit de samenvattende analyse van de huidige communautaire wetgeving blijkt derhalve dat, ondanks het feit dat de belangrijke inspanningen op milieugebied reeds verschillende wetgevingsinstrumenten hebben opgeleverd, deze wetgeving het nog niet mogelijk maakt de bepalingen van het protocol en het verdrag integraal uit te voeren en dus ook niet om de bescherming van de gezondheid van mens, dier en milieu tegen POP's te waarborgen.

## 3. Samenvatting van de belangrijkste punten uit het voorstel voor een verordening

3.1. Met het voorstel voor een verordening „betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 79/117/EEG en 96/59/EG” worden de belangrijkste bepalingen van het UNECE-protocol en het Verdrag van Stockholm ten uitvoer gelegd, en wordt de bestaande communautaire regelgeving, te weten de richtlijnen 79/117 <sup>(3)</sup> en 96/59 <sup>(5)</sup>, hierop afgestemd. Het houdt een verbod in op de productie, het op de markt brengen en het gebruik van de in de twee internationale overeenkomsten vermelde stoffen.

3.2. Daarnaast bevat de voorstelgestelde verordening enkele belangrijke verbeteringen ten opzichte van de internationale overeenkomsten:

- er wordt geen gebruik meer gemaakt van de in de internationale overeenkomsten geboden mogelijkheid om voor sommige stoffen een „beperkt gebruik” toe te staan;
- een meer dwingende regelgeving inzake de verwijdering van afval en oude voorraden;
- de invoering van een „procedure met een regelgevend comité”, met behulp waarvan de Commissie kan beslissen nieuwe POP's toe te voegen aan de lijst met stoffen waarvan het gebruik moet worden beperkt of verboden, en dit uiterlijk één jaar nadat deze stoffen zijn opgenomen op de lijst van door het protocol of het verdrag gecontroleerde of verboden stoffen;
- de intrekking van de bepalingen van Richtlijn 79/117/EEG die betrekking hebben op beperkingen voor het op de markt brengen en het gebruik van acht POP-bestrijdingsmiddelen, en een wijziging in Richtlijn 96/59/EEG inzake de verwijdering van PCB's.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 331 def.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 332 def.

<sup>(3)</sup> PB L 33 van 8.2.1979.

<sup>(4)</sup> PB L 262 van 27.9.1976.

<sup>(5)</sup> PB L 243 van 24.9.1996.

#### 4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is ermeê ingenomen dat de Commissie het initiatief heeft genomen de communautaire wetgeving aan te passen met het oog op de bekrachtiging door de Gemeenschap van de internationale overeenkomsten ter bestrijding van POP's, en juicht het toe dat het voorzorgsbeginsel meer nadruk krijgt. Dit initiatief past in het kader van het zesde milieuactieprogramma, en is tevens in overeenstemming met de politieke verklaring die tijdens de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg is uitgesproken.

4.1.1. Bijgevolg hoopt het EESC dat de voorstellen voor een verordening en twee besluiten snel worden goedgekeurd, zodat de Gemeenschap ondertekenende partij kan zijn bij de internationale overeenkomsten in kwestie, liefst nog voor deze in werking treden <sup>(1)</sup> en in ieder geval op tijd om te kunnen deelnemen aan de eerste Conferentie van de Partijen die uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding zal worden bijeengeroepen.

4.2. Twee elementen van het voorstel voor een verordening springen het meest in het oog: de mogelijkheid om stoffen die als POP's kunnen worden geclassificeerd toe te voegen aan de lijst, en de strikte marges die worden gehanteerd voor eventuele vrijstellingen.

4.3. Het EESC waardeert de wisselwerking tussen de nationale plannen en het communautaire initiatief, die de lidstaten stimuleert voortdurend alert te blijven en vlot op te treden om deze gevaarlijke stoffen en de gevolgen ervan te bestrijden. Ook de met de verordening nagestreefde coördinatie en synergie tussen de inspanningen van de lidstaten en van de Commissie zijn positief, en het Comité stelt tevreden vast dat dit niet alleen een wens of vooruitzicht is, omdat nu reeds interessante samenwerkingsinitiatieven zijn opgestart in regionaal en grensoverschrijdend verband, gebruikmakend van bestaande communautaire programma's <sup>(2)</sup>. Door de activiteiten t.b.v. duurzame ontwikkeling op te nemen in een communautair raamwerk, ook als zij op een bepaald grondgebied betrekking hebben, wordt de garantie geboden dat van de inspanningen van de lidstaten een synergetische werking uitgaat, waarmee zowel het milieu als de interne markt (tegen distorsies) worden beschermd.

4.4. Het blijft echter zeer moeilijk om overtredingen begaan door particulieren en ondernemingen aan te tonen, zodat het nuttig zou zijn de nationale controle- en monitoringsinstrumenten onder te brengen in een speciaal netwerk, en specifieke cursussen voor controlepersoneel te bevorderen via transnationale en communautaire initiatieven.

4.5. Ook de sancties voor overtreders van de POP's-regelgeving (die afhankelijk zijn van de onderzoeks- en juridische instrumenten van de lidstaten, hoewel zij moeten worden meegedeeld aan de Commissie), zouden op relatief korte termijn onderwerp moeten zijn van een normalisatie of, als dat niet haalbaar is, in ieder geval van een sterke en vrijwillige convergentie.

4.6. Het EESC is bezorgd over de situatie in sommige van de nieuwe lidstaten, die nog steeds over grote voorraden producten of artikelen met de POP-kenmerken beschikken, en die moeten worden verwijderd. Tijdens de pretoetredingfase is financiële steun toegezegd voor het verwijderen van de POP's-voorraden in het kader van verschillende programma's, zoals het ISPA-programma. In de toekomst moeten de middelen en de technische bijstand die nodig zijn voor het verwijderen van de POP's-voorraden in dit deel van Europa worden gezocht in de gewone communautaire instrumenten, met name de Structuurfondsen. Daarvoor is het absoluut noodzakelijk dat de communautaire instellingen dit probleem niet uit het oog verliezen, maar ook dat de autoriteiten van de nieuwe lidstaten hun verantwoordelijkheid op zich nemen en in staat zijn de sociale actoren, de NGO's en de bevolking hierbij te betrekken.

4.6.1. Ook met betrekking tot derde landen in het Middellandse Zeegebied, waar ernstige problemen zijn i.v.m. het gebruik en misbruik van stoffen met POP-kenmerken, hoopt het EESC dat de steun aan de vervanging en verwijdering van deze producten een prioriteit wordt van de Euromediterrane strategie en het „goede nabuurschap”.

4.7. Het EESC dringt er tevens op aan dat de monitoring van de aanwezigheid van POP's wordt versterkt en dat in het kader van het zesde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling, de bestaande mogelijkheden om middelen uit te trekken voor het verbeteren van de monitoringsinstrumenten en de opsporingstechnieken voor de aanwezigheid en de verspreiding van POP's, optimaal worden benut.

4.8. Het EESC merkt tenslotte op dat het onderhavige voorstel voor een verordening tevens noodzakelijk is geworden als gevolg van het feit dat, ondanks de brede discussie die is ontstaan naar aanleiding van het Witboek chemische stoffen, de daarin gedane aanbevelingen nog altijd niet zijn opgevolgd. Het EESC maakt dan ook van de gelegenheid gebruik om er bij de Commissie op aan te dringen onverwijld over te gaan tot het voorstellen van uitvoeringsmaatregelen.

#### 5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Het EESC is van mening dat als rechtsgrondslag eerst artikel 175 van het Verdrag („milieubescherming”) moet worden genoemd, en vervolgens artikel 95 („interne markt”), overeenkomstig de niet-toevallige opmerking in de eerste overweging.

(1) Het protocol is in oktober 2003 reeds in werking getreden.

(2) Zoals het project Monarpop (Monitoring Network in the Alpine Region for POPs), een samenwerkingsverband tussen de Alpenlanden in het kader van Interreg.

5.2. Ook begrijpt het Comité niet waarom in de achtste overweging wordt gesteld dat het gebruik van HCH (lindaan) in sommige lidstaten nog „passend” is, terwijl men zo veel waarde hecht aan het voorzorgsbeginsel en terwijl deze stof in Besluit 2000/801/EG<sup>(1)</sup> wordt verboden in fytosanitaire toepassingen. Het EESC verzoekt de Commissie zo goed mogelijk te onderzoeken hoe, waar en waarvoor de stof lindaan nog mag worden gebruikt. Het is van mening dat deze stof in ieder geval nooit zou mogen worden gebruikt wanneer alternatieve producten of processen voorhanden zijn.

5.3. Met betrekking tot artikel 5 (Voorraden) stelt het EESC vast dat aanmelding pas verplicht is bij voorraden die groter zijn dan 100 kg. Het EESC zou liever een lagere drempel zien (bijvoorbeeld van 50 kg), maar beseft dat dit de lidstaten en ondernemingen met een aanzienlijke administratieve rompslomp zou opzadelen. Het dringt er echter wel op aan dat: a) voorlichtingscampagnes worden gevoerd om ervoor te zorgen dat de houders van voorraden van deze stoffen zich bewust zijn van de gevaren; b) indien nodig, advies en technische bijstand worden geboden voor het veilig verwijderen van voorraden, hoe klein ook.

5.4. Wat betreft de technische bijstand van de Commissie en de lidstaten aan ontwikkelingslanden (art. 11) is het EESC van mening dat niet alleen NGO's maar ook de sociale partners expliciet moeten worden gesteund en medeverantwoordelijk moeten worden gemaakt.

5.5. Artikel 13 (Sancties) schrijft voor dat de sancties „doeltreffend, evenredig en afschrikkend” moeten zijn, en maakt de lidstaten verantwoordelijk voor de vaststelling van de hoogte en de uitvoering ervan. Het EESC is van mening dat de sancties zoveel mogelijk moeten worden gelijkgetrokken op EU-niveau, maar dat zij in ieder geval volgens dezelfde criteria tot stand moeten komen. De begrippen „doeltreffend, evenredig en afschrikkend” kunnen in ieder land verschillend

worden geïnterpreteerd, waardoor ongelijkheden ontstaan op het stuk van verantwoordelijkheden en marktvoorwaarden. Om dit te voorkómen is het absoluut wenselijk dat nauw wordt samengewerkt tussen de verschillende nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor controles en sancties, en dit zou expliciet moeten worden vermeld in de tekst van de verordening.

6. **Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand<sup>(2)</sup> — Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen<sup>(3)</sup>**

6.1. Bovengenoemde voorstellen moeten de weg vrijmaken voor goedkeuring van de twee internationale overeenkomsten door de Europese Gemeenschap, en de procedures vaststellen voor het indienen van voorstellen voor de opname van nieuwe stoffen in de overeenkomsten.

6.2. Op basis van deze besluiten zal de Raad de persoon of personen aanwijzen die bevoegd is of zijn om namens de Europese Gemeenschap de akte van goedkeuring van het protocol en het verdrag neer te leggen bij de secretaris-generaal van de Verenigde Naties. Vervolgens zullen de communautaire instellingen exclusief bevoegd zijn om namens de Gemeenschap wijzigingen voor te stellen.

6.3. Het EESC stemt volledig in met de twee voorstellen voor besluiten, en hoopt dat zij spoedig zullen worden goedgekeurd.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 332 def.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 331 def.

<sup>(1)</sup> PB L 324 van 21.12.2000.

Brussel, 29 oktober 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 het Europees Parlement en van de Raad tot instelling van een programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op het gebied van migratie en asiel”**

(COM(2003) 355 def. — 2003/0124 (COD))

(2004/C 32/09)

De Raad heeft op 12 september 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Cassina.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting op 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding en inhoud van het voorstel

1.1. De Commissie heeft op 11 juni 2003 een voorstel ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op het gebied van migratie en asiel. Voor dit programma, dat een looptijd heeft van vijf jaar (2004 t/m 2008), wordt in totaal een bedrag van EUR 250 mln uitgetrokken <sup>(1)</sup>.

1.2. In de conclusies van de Europese Raad van Tampere <sup>(2)</sup> is het begrip partnerschap met derde landen op het gebied van migratie uitgewerkt. De Europese Raad heeft daarbij benadrukt dat de EU behoefte heeft aan een totaalaanpak waarin aandacht is voor de politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de betrokken landen en regio's <sup>(3)</sup>.

1.3. De begrotingsautoriteit heeft in 2001 voor het eerst in artikel B7-667 van de algemene begroting van de Europese Unie kredieten opgenomen voor de financiering van voorbereidende maatregelen op het gebied van migratie en asiel.

1.4. In het document dat nu ter tafel ligt, doet de Commissie een voorstel voor een juridisch kader en voor ruimere kredieten

voor een nieuw samenwerkingsinstrument met derde landen op het gebied van migratie. Met dit instrument kan een meerjarenprogramma ten uitvoer worden gelegd (eerste fase: 2004-2008) in het kader waarvan derde landen specifieke en complementaire financiële en technische bijstand wordt verleend ter ondersteuning van hun inspanningen om alle aspecten van migratiestromen in de hand te houden. Het programma zal met name gericht zijn op derde landen die reeds actief werken aan de opstelling of tenuitvoerlegging van een overnameovereenkomst die met de Europese Gemeenschap is geparafeerd, ondertekend of gesloten.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het EESC is ingenomen met het opzetten van een programma met dergelijke doelstellingen en zou graag zien dat de Europese instellingen het snel goedkeuren. Het heeft in zijn talrijke adviezen over migratievraagstukken <sup>(4)</sup> altijd bepleit dat er wordt opgetreden op twee gebieden die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Ten eerste moeten op gestructureerde en samenhangende wijze wetgevingsbepalingen, procedures, programma's en methoden worden vastgelegd waarvan in de praktijk is gebleken dat zij de legale instroom en de integratie van migranten tegen de achtergrond van de sociaal-economische situatie in Europa ten goede komen. Ten tweede moet er nauw worden samengewerkt met de landen waar de migranten vandaan komen. Het EESC vindt dat er gezien de complexiteit van het migratievraagstuk duidelijk naar gestreefd moet worden om het beleid zoals dat op verschillende terreinen wordt gevoerd, op elkaar te laten

<sup>(1)</sup> Dit programma vloeit voort uit de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden” (COM(2002) 703 def.).

<sup>(2)</sup> Zie de punten 11 en 12 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999.

<sup>(3)</sup> Deze aanpak is door de Europese Raad van Sevilla (punten 27-29 van de conclusies van het voorzitterschap) en de onlangs gehouden Europese Raad van Thessaloniki (punten 19-21 van de conclusies van het voorzitterschap) bekrachtigd.

<sup>(4)</sup> Zie met name het advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid” in PB C 260 van 17.9.2001, het advies over „De rol van de georganiseerde civiele samenleving bij immigratie en maatschappelijke integratie” in PB C 125 van 27.5.2002 en het advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige” in PB C 80 van 3.4.2002.

aansluiten. In artikel 8 van het voorstel wordt er zijns inziens dan ook terecht op gewezen dat de Commissie voor samenhang met het op andere communautaire terreinen gevoerde beleid moet zorgen.

2.1.1. Vooral belangrijk is dat de EU zich doeltreffende middelen verschafft om te voorkomen dat de lidstaten voortdurend heen en weer worden geslingerd tussen enerzijds maatregelen om de buitengrenzen te beschermen of zelfs dicht te gooien, en anderzijds initiatieven om hier en daar te voorzien in de behoefte aan arbeidskrachten — die versterkt wordt door de uiterst benarde demografische situatie in de EU-landen — door werknemers uit derde landen aan te trekken. Dergelijke middelen zouden voldoende flexibel moeten zijn om in uiteenlopende situaties effect te kunnen sorteren, maar tegelijkertijd een Europees karakter moeten hebben zodat zij op billijke en transparante wijze kunnen worden ingezet. Het ontbreken van dergelijke mechanismen werkt ook negatief uit op het beeld dat de Europese werknemers van migratie hebben, waarvan nu eens wordt gezegd dat het een noodzaak is en dan weer een gevaar voor de samenleving.

2.2. Het EESC dringt erop aan dat het optreden op beide bovengenoemde gebieden (een transparant migratiebeleid en samenwerking met de herkomstlanden) gelijktijdig en op coherente wijze gestalte krijgt en gericht wordt op een reeks doelstellingen waarin plaats is voor zowel de waarden als het beleid van de EU. De uitwerking van een daadwerkelijk gemeenschappelijk migratiebeleid verloopt helaas nog steeds moeizaam vanwege de problemen bij het goedkeuren van sommige maatregelen (bv. inzake gezinshereniging, visa en langdurig verblijf); deze problemen worden vooral veroorzaakt door het feit dat de regeringen van de lidstaten niet bereid zijn om van hun eigen aanpak op het gebied van migratie af te stappen. Het EESC betreurt dit en wijst op de noodzaak om de in Tampere, Sevilla en Thessaloniki genomen besluiten coherent en met verantwoordelijkheidsgevoel ten uitvoer te leggen. Illegale immigratie wordt namelijk veel meer in de hand werkt door het ontbreken van vastomlijnde procedures en een adequaat opvangbeleid dan door tekortschietende grenscontroles<sup>(1)</sup>. Zonder een duidelijk beleid op het vlak van visa, in reisbepalingen en integratie zal het met het voorgestelde programma voor samenwerking met de herkomstlanden van migranten moeilijk worden om tot een evenwichtige interpretatie te komen, met name waar het gaat om de prioriteit die aan de diverse maatregelen moet worden verleend.

2.3. In de voorgestelde tekst wordt de indruk gewekt dat prioriteit wordt gegeven aan de overnameprocedures (met inbegrip van vraagstukken als gedwongen terugkeer, en de terugkeer van mensen die tijdelijke bescherming hebben

genoten). Van groot belang is een duidelijk voorlichtingsbeleid over zowel de procedures betreffende legale emigratie als de behoeften en kenmerken van de arbeidsmarkt in de EU-landen. Een ander cruciaal terrein is de beroepsopleiding van potentiële migranten, vooral als die plaatsvindt in het kader van investeringen in en/of verplaatsingen van Europese bedrijven naar de herkomstlanden. Evenmin mag over het hoofd worden gezien dat de sociale ontwikkeling van deze landen moet worden ondersteund en dat de inachtneming van fundamentele sociale normen moet worden bevorderd. Voorts komt het feit dat in één en hetzelfde programma zeer uiteenlopende aspecten van de mobiliteit van burgers van derde landen worden behandeld (economische migranten, vluchtelingen, mensen die tijdelijke bescherming genieten, migranten zonder geldige papieren, enz), de helderheid van de tekst niet ten goede.

2.4. Gevolg van dit alles is een onevenwichtige benadering van de beheersing van migratiestromen, die veel méér inhoudt dan louter het vasthouden van potentiële migranten in de herkomstlanden en het uitwerken van terugkeerregelingen- en programma's. Het EESC heeft er in verscheidene adviezen<sup>(2)</sup> op aangedrongen dat (zowel uitgaande als binnenkomende) migratiestromen op een dynamische en geïntegreerde wijze in goede banen worden geleid en benadrukt dat dit uiteenlopende maatregelen en inschakeling van diverse actoren vereist.

2.4.1. Van essentieel belang is vooral dat er duidelijke informatie wordt gegeven over de procedures om zich in het buitenland te vestigen, de mogelijkheden om werk te vinden, opleidings- en administratieve vereisten om in de EU te werken, de werkgelegenheidsbehoeften in de landen van bestemming, de contractuele voorwaarden, en de middelen en mogelijkheden voor individuen en gezinnen om er te integreren. Het is goed erop te wijzen dat er veel arbeidskrachten nodig zullen zijn als de economische groei in Europa weer aantrekt, mede via een versnelde aanleg van grote infrastructuurnetwerken. Mogelijk zullen vele van deze arbeidskrachten van buiten de EU komen. Het is derhalve te kort door de bocht te denken dat in deze behoefte kan worden voorzien met de huidige, onderling verschillende nationale regelingen, die soms zelfs op gespannen voet met elkaar staan. Ook bestaat het gevaar dat het werk aan de grote Europese projecten — via een systeem van onderaanbestedingen dat niet altijd voldoende gecontroleerd wordt of kan worden — verricht zal worden door een groot aantal werknemers uit derde landen die niet over geldige papieren beschikken en derhalve geen bescherming genieten. Dit zou onaanvaardbaar zijn.

<sup>(1)</sup> Overigens wordt in het genoemde Commissiedocument (COM(2002) 703 def.) het volgende opgemerkt: „In die gevallen waar nog geen sprake is van een breed immigratiebeleid, en dit geldt ook voor de EU, vinden werknemers hun eigen (illegale) weg om de geglobaliseerde arbeidsmarkt te betreden.” (par. 4.2)

<sup>(2)</sup> Zie met name het advies over het „Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven” in PB C 61 van 14.3.2003 en het advies over de „Mededeling van de Commissie — Communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven” in PB C 85 van 8.4.2003.

2.4.2. In het belang van de Gemeenschap en van de onderdanen van derde landen die zich in de EU willen vestigen, zou onderhavig programma ook tot het oplossen van dit probleem moeten kunnen bijdragen. Het EESC zou daarom graag zien dat bij de maatregelen van het programma in ieder geval plaats wordt ingeruimd voor het opzetten — al was het maar bij wijze van experiment — van een EURES-achtig systeem<sup>(1)</sup>. De sociale partners uit de EU en de herkomstlanden van de migranten dienen hierbij te worden betrokken.

2.5. Evenzeer fundamenteel is wat er gedaan kan worden op het gebied van de scholing (van taalcursussen tot de eigenlijke beroepsopleiding) van potentiële migranten. Bij het uitwerken van maatregelen terzake zou in eerste instantie een rol moeten zijn weggelegd voor de bedrijven die arbeidskrachten uit derde landen nodig hebben. Voorts kan gedacht worden aan het aanbieden van opleidingsstages in Europa; dit kan een belangrijke maatregel zijn, niet alleen om bedrijven uit de EU de kans te bieden om gekwalificeerd personeel in dienst te nemen, maar ook om de herkomstlanden concreet te helpen bij het verbeteren van hun concurrentiepositie, zodat zij rechtstreekse buitenlandse investeringen kunnen aantrekken.

2.5.1. Het EESC beseft dat de voorgestelde maatregelen bedoeld zijn om derde landen rechtstreeks te ondersteunen, maar meent dat de tekst kan worden geïnterpreteerd als zouden er ook initiatieven op het grondgebied van de lidstaten kunnen worden ontplooid, mits zij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma bijdragen. Het EESC vindt dat dit punt in de tekst van de regeling verduidelijkt moet worden en zou hoe dan ook graag zien dat er eveneens gezamenlijke opleidingsmaatregelen in Europa kunnen worden ontwikkeld, of andere initiatieven waarmee gerichte steun wordt gegeven voor terugkeermaatregelen; zo zouden er in de derde landen in kwestie economische initiatieven op touw kunnen worden gezet, waarmee het voor terugkerende emigranten gemakkelijker wordt om werk te vinden. Het EESC is zich ervan bewust dat in sommige (op andere gemeenschappelijke instrumenten gebaseerde) programma's reeds in bepaalde mogelijkheden op dit vlak is voorzien, maar dringt erop aan dat deze programma's kracht wordt bijgezet en dat geijverd wordt voor een sterke wisselwerking met het programma dat in dit advies centraal staat.

### 3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het programma is bedoeld voor derde landen, maar in art. 1, lid 2, wordt een precisering aangebracht: „Het is met

<sup>(1)</sup> EURES is een dienstverleningssysteem op het gebied van de werkgelegenheid dat bedoeld is om het vrije verkeer van werknemers in Europa te vergemakkelijken. Het functioneert via een netwerk van door de Europese Commissie opgeleide adviseurs die ook voortdurend met de Commissie in contact staan. Aan werknemers verschaft het informatie over expatriëring, leefomstandigheden (kosten van levensonderhoud, belastingstelsel, onderwijsstelsel) en arbeidsvoorwaarden (contracten, werktijden, bezoldiging) en aan werkgevers informatie over het aantrekken van personeel van buiten het nationale grondgebied. Het werkt samen met de nationale diensten voor arbeidsvoorziening en met vakbonden en werkgeversorganisaties.

name gericht op derde landen die actief werken aan de opstelling of de tenuitvoerlegging van een overnameovereenkomst die met de Europese Gemeenschap is geparafeerd, ondertekend of gesloten.” Het EESC benadrukt dat deze verwijzing naar derde landen die een overnameovereenkomst hebben geparafeerd, ondertekend of gesloten, niet in exclusieve zin uitgelegd moet worden. Het wijst er namelijk op dat juist de landen die (nog) geen overnameovereenkomst hebben gesloten wellicht de meeste behoefte aan steun hebben. De druk om te emigreren is immers vooral sterk in landen waar sprake is van overgang naar democratie en/of overschakeling op een ander economisch systeem, waar rechtsonzekerheid heerst en waar sociale voorzieningen niet of nauwelijks bestaan. Tegen deze achtergrond verdient het zeker aanbeveling om gerichte steun te verlenen ter versterking van de democratie, door werk te maken van efficiëntere bestuursstructuren en beleidsmaatregelen waarmee beoogd wordt om sociale systemen in te voeren die doelmatig en rechtvaardig zijn, de fundamentele sociale normen respecteren en tot de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld bijdragen.

3.2. Het EESC zou graag zien dat art. 2, lid 2, derde streepje, als volgt wordt gewijzigd: „Gestructureerde verspreiding — zoals binnen het EURES-netwerk — van informatie over de mogelijkheden legaal in de Europese Unie te werken en over de procedures die hiertoe gevolgd moeten worden, alsook over de contractuele en administratieve voorwaarden en de opvangomstandigheden in de diverse lidstaten;”. In art. 2, lid 2, negende streepje zou uitdrukkelijk vermeld moeten worden dat bij de regionale en subregionale dialoog niet alleen de overheden van de betrokken landen dienen te worden betrokken, maar ook de sociale partners. Voor de rest heeft het EESC waardering voor dit artikel en stemt het in met de daarin aangegeven prioriteiten ten aanzien van doelstellingen en maatregelen.

3.3. Het bepaalde in art. 4 is van fundamenteel belang en zou dan ook een prominente plaats moeten krijgen. Voorgesteld wordt het als artikel 1 op te nemen of het hierin te verwerken.

3.4. In art. 5 staat welke partners voor steunverlening uit hoofde van het programma in aanmerking komen. Het EESC zou graag zien dat in dit lijstje expliciet melding wordt gemaakt van de sociale partners, die nooit simpelweg tot de „NGO's” mogen worden gerekend. Zij hebben namelijk een bijzondere verantwoordelijkheid bij het beheer van verreweg de belangrijkste migratiestroom, nl. de stroom van arbeidsmigrantten. De in art. 6 gegeven beschrijving lijkt de sociale partners dan ook op het lijf geschreven. Het EESC vindt echter dat de balans in art. 6 iets te ver doorslaat naar een administratieve benadering van het vraagstuk en wijst erop dat het op migratiegebied juist ook belangrijk is om voor de in art. 4 genoemde waarden op te komen.

3.5. Het EESC stelt vast dat in art. 7, lid 3, het volgende is bepaald: „De medefinanciering van een maatregel in het kader van dit programma is niet verenigbaar met enige andere financiering door een ander programma dat door de begroting van de Europese Gemeenschappen wordt gefinancierd.” Dit neemt niet weg dat de doelstellingen van onderhavig programma ook nagestreefd kunnen worden via andere maatregelen, die uit andere communautaire programma's worden bekostigd,

zoals blijkt uit art. 4: „Indien nodig, en voorzover mogelijk, gaan de in het kader van deze verordening gefinancierde maatregelen gepaard met maatregelen ter versterking van de democratie en de rechtsstaat.”

3.6. In art. 11 is bepaald dat de Commissie in 2006 een tussentijds verslag en in 2010 een eindrapport voorlegt. Het EESC verzoekt nu reeds hierover te worden geraadpleegd.

Brussel, 29 oktober 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 en het Europees Parlement tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van op Europees niveau actieve organisaties en ter ondersteuning van gerichte activiteiten op het gebied van onderwijs en opleidingen”**

*(COM(2003) 273 def. — 2003/0114 (COD))*

*(2004/C 32/10)*

De Raad heeft op 27 juni 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 149 en 150 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Panero Flórez.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 oktober 2003 gehouden 403e zitting (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór en één stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. De Commissie verleent al een aantal jaren financiële steun aan organisaties op het gebied van onderwijs en opleiding. Zo heeft zij overeenkomsten gesloten met:

- het Europacollege
- het Europees Universitair Instituut in Florence
- de Academie voor Europees recht in Trier
- het Europees Instituut voor bestuurskunde in Maastricht

- het European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation
- het Centre international de formation européenne, en
- het Europees Agentschap voor de ontwikkeling van het bijzonder onderwijs.

1.2. Ook financiert de Commissie communautaire maatregelen op het gebied van onderwijs en opleiding, zoals:

- voorbereidende acties in verband met de verwezenlijking van de toekomstige doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels;
- activiteiten ter verspreiding van informatie over de Europese integratie in academische kringen, met name via de Jean Monnet-actie.



1.3. Al deze maatregelen hebben gemeen dat er tot op heden geen rechtsgrondslag bestaat voor de financiering ervan.

1.4. Naar aanleiding van de goedkeuring van Verordening (EG) nr. 1605/2002<sup>(1)</sup> van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, en van de daaropvolgende Verklaring van 13 juni 2002, is de Commissie voornemens een verordening voorstel in te dienen waarin de algemene criteria voor de keuze en de toekenning van exploitatiesubsidies aan de in art. 108, lid 1b, van genoemde verordening bedoelde organisaties worden omschreven.

1.5. Daarnaast is de Commissie op grond van het Financieel Reglement ook verplicht om de in het begrotingsjaar 2004 te maken kosten uit te splitsen naar bestemming. Bijgevolg zijn er besluiten van de communautaire wetgever nodig op basis waarvan subsidies zoals die welke hierboven zijn genoemd, kunnen worden verleend.

1.6. Voorts wordt in het op 14 juni 2002 door de Raad goedgekeurde gedetailleerde werkprogramma ter verwezenlijking van de doelstellingen van de onderwijs- en opleidings-systemen in Europa<sup>(2)</sup> een actieprogramma beschreven dat communautaire steun vereist. Ook de activiteiten uit dit programma maken deel uit van het kader dat in onderhavig voorstel voor een besluit wordt vastgesteld.

1.7. Ter motivering van onderhavig voorstel kan tevens worden verwezen naar de als bijlage bij de conclusies van de Europese Raad van 14 en 15 december 2001 gevoegde Verklaring van Laken, waarin gesteld wordt dat een van de fundamentele uitdagingen voor de EU erin bestaat de burgers nader tot het Europese project en de Europese instellingen te brengen.

1.8. Ten slotte kan ter motivering ook nog worden aangevoerd dat er in dit voorstel, waarover het Comité zich thans dient uit te spreken, wordt gewezen op de noodzaak om nationale rechters via opleidingsmaatregelen vertrouwd te maken met de toepassing van het Gemeenschapsrecht, waarbij het met name gaat om de juridische interpretatie van Verordening (EG) nr. 1/2003 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag<sup>(3)</sup>.

1.9. Het Commissievoorstel is gebaseerd op de artikelen 149 en 150 van het EG-Verdrag, die de rechtsgrondslagen vormen voor het optreden van de Gemeenschap op het gebied

van onderwijs en opleiding. Krachtens deze artikelen moet het Europees Economisch en Sociaal Comité over voorstellen op dit terrein worden geraadpleegd.

## 2. Samenvatting van het voorstel voor een besluit

### 2.1. Doel van het voorstel

2.1.1. In de toelichting staat dat het voorstel bedoeld is om een basisbesluit vast te stellen voor het verlenen van subsidies ter bevordering van op Europees niveau actieve organisaties en ter ondersteuning van gerichte activiteiten op het gebied van onderwijs en opleiding.

2.1.2. Volgens artikel 1 van het voorstel wordt in algemene zin beoogd om activiteiten van organisaties op het vlak van onderwijs en opleiding te ondersteunen.

2.1.3. In par. 5.1.2 van het financieel memorandum is te lezen dat met het voorstel vooral tegemoet wordt gekomen aan de technische noodzaak om een deugdelijke rechtsgrondslag te verschaffen voor exploitatiesubsidies, die van oudsher uit deel A van de begroting worden bekostigd, en gevolg wordt gegeven aan voornoemde gemeenschappelijke verklaring van de drie instellingen bij de goedkeuring van het nieuwe Financieel Reglement.

### 2.2. Actieprogramma

Voor de toepassing van het programma wordt een aantal „acties” vastgesteld. Deze sluiten aan bij de mogelijke activiteiten van organisaties die voor EU-steun in aanmerking komen. De acties zijn hieronder omschreven:

Actie 1: steun voor een aantal met name genoemde instellingen die op onderwijsgebied actief zijn, d.w.z. de zeven instellingen die hierboven in de inleiding zijn genoemd.

Actie 2: steun voor Europese organisaties die op het gebied van onderwijs of opleiding actief zijn, leden hebben in minstens twaalf EU-lidstaten en een doelstelling van algemeen Europees belang op het gebied van onderwijs of opleiding nastreven.

Actie 3A: steun voor activiteiten in het hoger onderwijs die verband houden met de Europese integratie en in het bijzonder met de Jean Monnet-leerstoelen. Het gaat hierbij vooral om onderricht over de Europese integratie aan universiteiten, oprichting en ondersteuning van organisaties van docenten die in Europese integratie zijn gespecialiseerd, bevordering van het debat over de Europese integratie, enz.

<sup>(1)</sup> PB L 248 van 16.9.2002.

<sup>(2)</sup> PB C 142 van 14.6.2002.

<sup>(3)</sup> PB L 1 van 4.1.2003.

Actie 3B: steun voor activiteiten die de toekomstige doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels in Europa helpen verwezenlijken. Dit houdt verband met het gedetailleerde werkprogramma inzake de verwezenlijking van deze doelstellingen.

Actie 3C: steun voor opleidingen Europees recht ten behoeve van nationale rechters en voor organisaties op het gebied van gerechtelijke samenwerking. Er kunnen in het kader van deze actie subsidies worden verleend om organisaties voor gerechtelijke samenwerking te steunen en opleidingen Europees recht ten behoeve van nationale rechters te bevorderen.

### 2.3. Budget

Voorgesteld wordt om voor de programmaperiode een bedrag van 129 620 000 EUR uit te trekken, dat als volgt wordt verdeeld:

Actie 1:	58 à 65 %
Actie 2:	maximum 4 %
Actie 3A:	20 à 24 %
Actie 3B:	7 à 11 %
Actie 3C:	maximum 4 % van het totaal.

### 2.4. Looptijd

Het programma loopt van 1 januari 2004 t/m 31 december 2008. Afhankelijk van de uitkomsten van een externe evaluatie door de Commissie kan het via een nieuw besluit verlengd worden vanaf 1 januari 2009.

## 3. Opmerkingen over het voorgestelde besluit

3.1. Het Comité stelt vast dat het, in het voorstel voor een besluit uiteengezette, programma bestaat uit een aantal maatregelen die alle een rechtsgrondslag moeten verschaffen voor bepaalde subsidies die vóór de goedkeuring van het nieuwe Financieel Reglement zonder rechtsgrondslag werden verstrekt.

Deze subsidies worden in het voorstel genoemd in het kader van verscheidene basisdocumenten, zoals:

- het gedetailleerde werkprogramma ter verwezenlijking van de doelstellingen van de onderwijs- en opleidings-systemen in Europa;
- De Verklaring van Laken over de toekomst van de Europese Unie;
- Verordening (EG) nr. 1/2003 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag.

3.2. Het Comité merkt in dit verband op dat er met dit éne programma verschillende doelstellingen worden beoogd. Er moet een rechtsgrondslag worden geschapen voor bepaalde subsidies, er moet steun worden verleend voor activiteiten op het gebied van onderwijs en opleiding en er moet steun komen voor opleidingsmaatregelen ten behoeve van nationale rechters in de lidstaten.

Daarom beschouwt het Comité het in het Commissievoorstel uitgewerkte programma veeleer als een geheel van programma's die gemeen hebben dat zij allemaal te maken hebben met het feit dat er vanaf 2004 een nieuw Financieel Reglement van kracht is.

3.3. Bij nadere beschouwing blijkt dat de meeste van de in het programma uiteengezette maatregelen niet meer hoeven te worden opgestart, omdat zij voor een groot deel al lopen. M.a.w: het programma — al bestaat het nog niet als zodanig — is al een aantal jaren aan de gang.

Tegen deze achtergrond stemt het Comité ermee in dat er een uitvoerend agentschap wordt opgericht dat het programma geheel of gedeeltelijk gaat beheren, mits dit agentschap voortvloeit uit samenvoeging van de Bureaus voor technische ondersteuning van de programma's Socrates en Leonardo en niet leidt tot hogere beheerskosten ten laste van het toch al krap bemeten budget van onderhavig programma.

3.4. Niettemin staat het Comité uitdrukkelijk achter de steunmaatregelen voor bovengenoemde, door de EU gesubsidieerde organisaties. Het Comité waardeert de activiteiten die deze organisaties, ieder op hun eigen terrein, ontplooiën, en erkent dat hier een positief effect van uitgaat. Het bepleit dan ook dat deze activiteiten worden voortgezet en uitgebreid, teneinde stabiliteit en continuïteit te garanderen.

3.5. Het voorstel tot vaststelling van een communautair actieprogramma op het gebied van onderwijs en opleiding is gebaseerd op de artt. 149 en 150 van het EG-Verdrag, waarin de rol van de Gemeenschap op deze terreinen specifiek is omschreven.

Wanneer men de uitvoerige bijlage bij het voorstel bestudeert en men de voorgestelde maatregelen onder de loep neemt, blijkt dat de meeste van de beschreven maatregelen, behalve Actie 3B, betrekking hebben op (m.n. hoger) onderwijs, en niet op beroepsopleiding, uitgaande van wat er in de genoemde Verdragsartikelen over onderwijs en beroepsopleiding staat.

Voorts valt op dat in het Commissievoorstel alleen Actie 3C een maatregel omvat die we onder de noemer „levenslang leren” zouden kunnen brengen. Het Comité is van mening dat levenslang leren zowel onderwijs- als opleidingsmaatregelen moet omvatten; dergelijke maatregelen zouden beter in de verf moeten worden gezet als instrumenten die verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon dichterbij helpen brengen.

3.6. Volgens de Commissie zal het voorgestelde besluit niet tot extra kosten leiden, maar los daarvan acht het Comité het uitgetrokken budget ontoereikend, mede in het licht van de aanstaande uitbreiding van de EU. Er zouden dan ook meer middelen beschikbaar moeten worden gesteld.

De middelen voor het programma zijn afkomstig van de begrotingsposten die momenteel voor de maatregelen uit hoofde van de verschillende acties zijn bestemd; vervolgens wordt het budget elk jaar met een bepaald percentage verhoogd. Het Comité stelt echter vast dat 82 à 93 % van het programmabudget bestemd is voor de financiering van onderwijsactiviteiten, terwijl er voor activiteiten op het gebied van opleiding slechts zo'n 7 à 11 % overblijft.

3.7. In het licht van de gemaakte algemene opmerkingen zou de Commissie moeten overwegen het voorstel voor een besluit een naam te geven die beter aansluit bij de werkelijke inhoud en de doelstellingen van het programma.

3.8. In artikel 2 van het voorstel wordt bepaald welke organisaties voor steunverlening uit hoofde van het programma in aanmerking kunnen komen. Hoeveel organisaties subsidie kunnen ontvangen, is niet vermeld.

In de bijlage bij het voorstel worden onder het kopje „Actie 1” de organisaties die steun kunnen krijgen met name genoemd. Het gaat daarbij om subsidies om huishoudelijke en administratieve uitgaven te dekken. De lijst in de bijlage is beperkt tot de organisaties die in de inleiding van dit document zijn opgesomd.

Het Comité wijst er nogmaals op dat het dit initiatief steunt, omdat het bijdraagt tot de stabiliteit en continuïteit van de maatregelen, maar vindt wel dat de lijst niet uitputtend zou mogen zijn, zodat er andere respectabele organisaties aan kunnen worden toegevoegd die een doelstelling van algemeen Europees belang nastreven, hetzij in brede zin, hetzij specifiek op één bepaald gebied.

3.9. Het Comité onderschrijft dat nationale rechters via opleidingsmaatregelen vertrouwd moeten worden gemaakt met de toepassing van Verordening (EG) nr. 1/2003 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artt. 81 en 82 van het Verdrag.

Deze zeer specifieke maatregel valt in onderhavig voorstel voor een besluit echter enigszins uit de toon. Zij is gericht op één bepaalde beroepsgroep en alleen op een zeer specifieke materie, en valt volledig onder bijscholing.

Het Comité acht het daarom raadzaam om Actie 3C niet in het thans voorgestelde besluit, maar in een ander wetgevingsraamwerk op te nemen, tenzij deze maatregel, in het kader van „levenslang leren”, wordt uitgebreid tot andere beroepsgroepen en andere thema's die op Europees niveau van evengroot belang zijn als het onderwerp dat in deze actie wordt genoemd.

3.10. Actie 3B is bedoeld om steun te verlenen voor activiteiten die de toekomstige doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels in Europa helpen verwezenlijken. Het gaat hierbij om maatregelen om de bewustwording op deze gebieden te vergroten, het optreden van de EU te promoten, de kwaliteit te verbeteren, de toegang tot de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels voor iedereen te vergemakkelijken en deze stelsels naar de buitenwereld te openen.

Bij al deze voorlichtings- en pr-maatregelen moet er volgens het Comité goed op worden gelet dat zij reeds lopende activiteiten uit hoofde van de programma's Socrates en Leonardo niet overlappen. Daartoe is het zaak dat alle betrokken Commissiediensten en de met het beheer van de diverse programma's belaste instanties hun optreden doeltreffend coördineren.

3.11. Aansluitend bij de hierboven gemaakte algemene opmerkingen over de oprichting van een agentschap voor het beheer van het programma, en gezien het feit dat het grotendeels gaat om activiteiten die al sinds enige tijd lopen, wijst het Comité erop dat er in het budget voor genoemd agentschap ook middelen moeten komen voor studies, bijeenkomsten van deskundigen die het programma helpen uitvoeren, voorlichtingsmaatregelen om het programma bekendheid te geven, enz.

Aangezien het programma in feite niet echt nieuw is, meent het Comité dat deze middelen gebruikt zouden moeten worden voor de financiering van maatregelen waarvoor in het thans geformuleerde voorstel weinig steun is, zoals opleidingsmaatregelen.

#### 4. Conclusies

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierboven in par. 3 is opgemerkt, stemt het Comité in met de verschillende acties uit het voorstel voor een besluit. De meeste acties lopen al een tijdje, en het zou goed zijn als zij werden voortgezet.

4.2. Het Comité is altijd ingenomen met acties die erop gericht zijn de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels te versterken, te verbeteren en zowel binnen als buiten het EU-grondgebied te promoten. Daarom zouden dergelijke acties, mede in het licht van de terzake gemaakte opmerkingen, bevorderd moeten worden, waarbij wel voor wat meer evenwicht in de begroting van de EU zou moeten worden gezorgd.

4.3. Speciale vermelding verdient ook de maatregelen die bedoeld zijn ter ondersteuning van prestigieuze organisaties zoals die welke in Actie 1 worden genoemd. Elk van deze organisaties verricht op haar eigen terrein immers belangrijk en coherent werk, dat verband houdt met de waarden die de Europese burger het meest ter harte gaan en die in het Europese integratieproces onmisbaar zijn. Daarom is het Comité er voorstander van dat de desbetreffende organisaties — via de maatregelen uit het voorgestelde besluit — op subsidies kunnen blijven rekenen.

4.4. Ook is het Comité het ermee eens dat er steun komt voor opleidingsmaatregelen om nationale rechters bekend te maken met de hoogst belangrijke, grensoverschrijdende materie van bovengenoemde Verordening (EG) nr. 1/2003. Daarom stemt het in met de terzake voorgestelde maatregelen, onder voorbehoud van hetgeen het in par. 3.9 van dit advies naar voren heeft gebracht.

4.5. Tot slot merkt het Comité op dat dit voorstel voor een besluit deel uitmaakt van een pakket van zeven voorstellen die naar aanleiding van de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement zijn ingediend. Het Comité verzoekt de Commissie om bij het formuleren van dergelijke voorstellen voor een samenhangende aanpak te zorgen, met name wat de criteria voor de toegang tot financiering betreft.

Brussel, 29 oktober 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 het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees centrum voor ziektepreventie en –bestrijding”**

(COM(2003) 441 def. — 2003/0174 (COD))

(2004/C 32/11)

De Raad heeft op 5 september 2003 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 152 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken en burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bedossa.

Het Comité heeft tijdens zijn 403e zitting op 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 125 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. De Europese Commissie heeft haast gemaakt met dit voorstel tot oprichting van een Europees centrum voor ziektepreventie en –bestrijding, en wel om twee redenen.

1.1.1. Ten eerste is daar het vooruitzicht van de goedkeuring van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, waarin gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken op het gebied van de volksgezondheid worden aangegeven als een domein waarvoor de communautaire bevoegdheden aanzienlijk versterkt moeten worden.

1.1.2. Ten tweede wordt onze planeet nu al ruim twintig jaar voortdurend opgeschrikt door nieuwe gezondheidsproblemen, gaande van de ontdekking en razendsnelle verspreiding van muterende virussen als HIV in het begin van de jaren tachtig, tot het wereldwijde alarm — van China tot Canada — over de mutatie van het coronavirus begin dit jaar en de uitbraak van SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome), waarvan de gevolgen verstrekend en nog grotendeels onbekend zijn.

1.2. En dan is er ook nog de dreiging van bioterrorisme, die sinds het eind van de jaren tachtig vrijwel gelijktijdig in Japan en de VS is ontstaan.

1.3. Wanneer men de recente geschiedenis van deze pandemieën bekijkt, valt op dat de gehele aardbol in no time risicogebied is: HIV, dat zonder twijfel bij de Congo-rivier is ontstaan, duikt voor het eerst op in Norfolk in de VS en de mutatie van het coronavirus „reist” in nog geen drie maanden tijd van Quandong (China) naar Toronto, Canada.

De verspreiding van ziekten over de wereld wordt dus duidelijk aanzienlijk versneld door internationale reizen en contacten.

1.4. Bovendien speelt nog een andere factor een rol: de Europese burgers eisen, zelfs bij zeer uiteenlopende stelsels van sociale bescherming, dat de overheid hen steeds meer beschermt tegen gezondheidsrisico's en dat de autoriteiten bij hun reacties en besluiten op het gebied van de volksgezondheid de beginselen van voorzorg, vroegtijdig ingrijpen, voorlichting en doorzichtigheid hoog in het vaandel dragen, hoe moeilijk dat ook kan zijn.

1.4.1. De Europese Unie kent grote verschillen: sommige landen beschikken over moderne en aangepaste voorzieningen, andere landen moeten het met veel minder doen. Na de uitbreiding van de EU dreigen die verschillen nog groter te worden; dat een efficiënt werkend orgaan als dit Europees Centrum voor ziektepreventie en –bestrijding noodzakelijk is, behoeft dus verder geen betoog.

1.5. Sinds 1999 beheert de Europese Commissie een netwerk voor overdraagbare ziekten, dat echter is gebaseerd op ad-hocsamenwerking — en derhalve ontoereikend is.

Wil de Europese Unie overdraagbare ziekten doeltreffend kunnen bestrijden, dan zal er toch het één en ander moeten veranderen. Overigens heeft ook de Europese Raad van Göteborg in juni 2001 om de oprichting van een Europees Centrum voor ziektepreventie en –bestrijding gevraagd.

Begin juni 2003, na de uitbraak van de SARS-epidemie, heeft het plan om een dergelijk centrum op te richten brede steun gekregen van de lidstaten.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. De bestrijding van overdraagbare ziekten en andere ernstige gezondheidsbedreigingen dient op gestructureerde en systematische wijze te worden aangepakt. Vandaar het belang van preventie, een woord dat terecht voorkomt in de naam van het Europees Centrum en in de taakomschrijving die daarvan in art. 3 van het Commissievoorstel wordt gegeven.

Achtereenvolgende voedselcrises ten gevolge van BSE, de ziekte van Creutzfeldt-Jacob, de „gekkeschapenziekte” en kippengriep zijn wijdverbreide en ernstige bedreigingen geweest.

2.2. Op milieugebied worden de snelle groei van het aantal ziekte- en sterfgevallen als gevolg van blootstelling aan asbest of andere chemische bestanddelen, het ontstaan van aandoeningen aan de luchtwegen als gevolg van de vervuiling en het hoge aantal sterfgevallen tijdens de hittegolf van afgelopen zomer, d.w.z. de stijgende temperaturen, voortaan ook beschouwd als ernstige crises in de gezondheidszorg, die eveneens epidemische kenmerken vertonen. De preventie en bestrijding van deze nieuwe crises in de gezondheidszorg vergen een aanpassing van het epidemiologisch model dat uitsluitend op overdraagbare ziekten van toepassing is, te meer daar ook voor deze ziekten de milieufactoren een steeds grotere rol spelen. Uit die ontwikkelingen blijkt het belang van onderzoek naar de interactie tussen meerdere risicofactoren en de mogelijkheid dat die risicofactoren zich opstapelen, waardoor zich zelfs ernstige ziekten en gezondheidsproblemen kunnen gaan voordoen. Het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding moet worden toegerust met de nodige materiële en structurele middelen om complexe onderzoeken naar dergelijke interacties te kunnen verrichten.

## 3. Gevaren voor de volksgezondheid

3.1. Gevaren voor de volksgezondheid kunnen in de toekomst overal vandaan komen: zowel ontwikkelde delen van de wereld als ontwikkelingsregio's met een beperkte gezondheidsinfrastructuur kunnen worden getroffen. Men denke daarbij bijvoorbeeld aan vormen van de dodelijke hemorrhagische koorts (zoals die welke door het ebolavirus wordt veroorzaakt), waartegen geen geneesmiddel bestaat.

De dreiging van een ernstige griep epidemie is, zeker gezien de constante evolutie van de griepvirussen, reëel aanwezig.

3.2. Voeg daar nog de „gewone” chemische stoffen, gif of bacteriën aan toe en de dreiging van het opzettelijke gebruik daarvan (bioterrorisme), in de vorm van sarin-gas in Japan, miltvuur in de VS, botulismegif en zenuwgas in Irak en het plaatje is compleet.

3.3. Twee punten verdienen de aandacht:

- De tijd en de snelheid waarmee, dank zij de aanwezigheid van werkbare coördinatiestructuren, op een ernstige gezondheids crisis kan worden gereageerd, zijn van essentieel belang; de SARS-crisis is daarvan het meest recente voorbeeld.
- Het toekomstige systeem van surveillancenetwerken moet ook met andere internationale netwerken, zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en m.n. met het Amerikaanse Center for Disease Control and Prevention (CDC) in Atlanta, zijn verbonden.

3.4. Een gezondheids crisis heeft niet alleen gevolgen voor de volksgezondheid (de angst onder het publiek moet worden weggenomen) maar ook voor de economie: zo heeft de economie van veel Aziatische landen, en in mindere mate ook de Europese toerisme- en vervoerssector, een flinke tik gekregen van de SARS-epidemie.

3.5. Beschikking nr. 2119/98/EG van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een netwerk voor epidemiologische surveillance en beheersing van overdraagbare ziekten in de Europese Gemeenschap is een middel om een einde te maken aan de huidige verwarring op dit gebied.

3.6. Veel EU-landen beschikken weliswaar over deugdelijke en efficiënte structuren maar van onderlinge coördinatie is nauwelijks sprake. Surveillance, mechanismen voor vroegtijdige waarschuwing en maatregelen op Europees niveau zijn noodzakelijk, en als dit het „netwerk van netwerken” — de basis voor het functioneren van het communautaire netwerk — moet vormen, is een follow up van de technische maatregelen en interventies geboden.

3.7. Hiervoor is echter een forse, langdurige verhoging van de financiële middelen nodig.

Wetenschappelijke adviezen en coördinatie van het volksgezondheidsbeleid om aan deze vele voorwaarden en dit zware eisenpakket te voldoen, vergen een aanzienlijke financiële inspanning, zeker als men in de toekomst nog meer onafhankelijke wetenschappelijke adviezen wil uitbrengen en tot een doeltreffende operationele samenwerking wil komen.

3.8. De fragmentering van de huidige structuren is schadelijk; er moeten nieuwe structuren en regelingen komen om de lidstaten en de Commissie bij het vervullen van hun taken te ondersteunen.

Met de toetreding van tien nieuwe lidstaten, die hiervoor merendeels onvoldoende uitgerust zijn, kunnen de surveillancetactiviteiten in de lidstaten hun doeltreffendheid verliezen.

3.9. De lidstaten van de EU, en hun desbetreffende structuren, moeten voortdurend alert zijn op alle mogelijke bedreigingen van de gezondheid van hun ingezetenen: door permanent in contact te staan met de WHO en andere gespecialiseerde instanties in de wereld wordt een constante uitwisseling van informatie tussen de netwerken gewaarborgd en kunnen snel de nodige middelen worden ingezet om gevaren, van welke soort dan ook, af te wenden.

3.10. De gezondheids crises die de EU-landen de laatste tien jaar hebben doorgemaakt, hebben de Europese beleidsmakers, de lidstaten en de inwoners wakker geschud: inmiddels bestaat een consensus om alles in het werk te stellen voor de bestrijding van dergelijke crises.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Aangezien de Europese burgers steeds hogere eisen stellen wanneer zich gezondheids crises van uiteenlopende en soms diverse oorsprong voordoen, moet ieder EU-land zelf over de nodige bevoegdheden, kennis en ervaring beschikken om met gespecialiseerde en gecoördineerde kennis van zaken te werk te kunnen gaan.

4.2. Het beoogde netwerk dient:

- over voldoende geschoold en bekwaam personeel te beschikken;
- er rekening mee te houden dat de bestaande epidemiologische instituten een vooraanstaande plaats innemen bij deze samenwerking, en erop toe te zien dat hun preventie- en bestrijdingsmodellen worden aangepast aan de ontwikkeling van het risicoprofiel en meer oog krijgen voor milieufactoren;
- een bron van informatie te zijn voor alle partners. De wetenschappelijke adviezen van het centrum moeten gezaghebbend zijn en de Commissie helpen bij het formuleren van allerlei soorten beleids- en wetsvoorstellen.

4.3. Door dit centrum, dat als een onafhankelijk Europees orgaan optreedt, zou de synergiewerking tussen nationale bevoegde centra voor ziektebestrijding op gang kunnen worden gebracht, resp. versterkt. Ook zou het centrum de samenwerking moeten verbeteren in het uitgebreide Europa, óók met andere organen van de Unie, zoals de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) en het Europees bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMA). Aangezien EMA specifieke bevoegdheden heeft op het gebied van geneesmiddelenbewaking, is het zaak nodeloze overlapping van activiteiten te voorkomen.

4.4. Het EESC kan zich helemaal vinden in de functieomschrijving die de Commissie voor dit Europees centrum voor ziektepreventie en -bestrijding heeft voorgesteld:

- epidemiologische surveillance en oprichting van netwerken van bestaande laboratoria om snel tot harmonisatie van de surveillancemethoden te komen, waardoor de in de lidstaten verzamelde surveillancegegevens zo snel mogelijk beter vergelijkbaar en verenigbaar worden;
- hoogstaand en door wetenschappelijke autoriteiten en instellingen erkend wetenschappelijk advies en standaardisatie van laboratoriumprocedures, waarbij het hoge niveau en de onafhankelijkheid van de wetenschappelijke werkzaamheden van het Centrum worden gewaarborgd.

4.5. Het EESC dringt er met klem op aan dat de deskundigen voortdurend op hun qui-vive zijn, zodat vroegtijdig en zeer snel kan worden ingegrepen en wordt voorkomen dat de situatie uit de hand loopt en in een ernstige en/of grote crisis ontardt.

4.6. Het EESC is van mening dat de praktische bijstand zich niet altijd tot de EU-landen dient te beperken.

Er moet worden gelet op alle signalen van buiten af om tot een snelle reactie te komen: de Europese Unie moet hulp krijgen van en/of verstrekken aan iedereen die, op om het even welk vlak, een bijdrage kan leveren: communautaire instanties, WHO, CDC, humanitaire medische hulp, buitenlandse instanties die ziekten bestrijden die ook elders, en m.n. in de Europese Unie, kunnen uitbreken.

4.7. Behalve deze onderzoeksacties en preventieve maatregelen, steunt het Comité de gedachte dat dit centrum een belangrijke rol speelt bij de coördinatie van het optreden bij ernstige bedreigingen van de volksgezondheid in de hele EU. Die coördinatie betreft de daarbij betrokken instanties, zoals de gezondheidsautoriteiten, de burgerbescherming, het leger en maatschappelijke organisaties.

4.8. Het EESC neemt met belangstelling kennis van de voorgestelde organisatiestructuur van dit Europees centrum:

- bescheiden omvang maar zeer grote invloed dankzij synergie met nationale instituten.

Gezien het beperkte personeelsbestand acht het EESC die invloed echter twijfelachtig in de beginfase van de werkzaamheden van het centrum.

- De administratieve structuur is kennelijk rechtlijnig en flexibel, waardoor voortdurend kan worden nagegaan of de EU-maatregelen en de nationale initiatieven wel coherent zijn.

4.9. Het EESC is zeer te spreken over de oprichting van een adviesforum (artikel 18), dat nauwkeurig en volgens een strak stramien moet worden samengesteld, en dan niet alleen uit „medewerkers van de technisch bevoegde instanties in de lidstaten die soortgelijke taken vervullen als het Centrum”; dit forum is immers, naast de directeur, het belangrijkste orgaan om een doeltreffend gezondheidsbeleid van de EU te garanderen.

## 5. Conclusies

5.1. De Europese Commissie heeft snel op de door SARS veroorzaakte internationale crisis in de volksgezondheid gereageerd.

Het EESC is ervan overtuigd dat dergelijke gevaren zich in de toekomst veel vaker en op meerdere fronten (chemische of giftige stoffen, klimatologische omstandigheden, virussen of bacteriën) zullen voordoen en dat de resistentie tegen behandelingen van ziekten als tuberculose, AIDS, malaria en hemorragische koorts, de dreiging nog groter maakt.

5.2. De oprichting van dit centrum sterkt de Europese Unie in haar streven naar een beleid dat gericht is op verbetering van de volksgezondheid (art. 152), zoals verwoord in het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, dat thans ter tafel van de intergouvernementele conferentie ligt.

Brussel, 29 oktober 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

### **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 — De sociale dimensie van de strategie van Lissabon versterken: de open coördinatie stroomlijnen op het gebied van de sociale bescherming”**

(COM(2003) 261 def.)

(2004/C 32/12)

De Europese Commissie heeft op 28 mei 2003 besloten om, overeenkomstig artikel 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 „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Beirnaert.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting op 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 30 oktober) onderstaand advies met 62 stemmen voor en 2 stemmen tegen, zonder onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. De Commissie heeft in het verslag voor de voorjaarsbijeenkomst van 2003 toegezegd met een mededeling te komen over „de stroomlijning van de huidige, versnipperde acties met betrekking tot sociale integratie en pensioenen en te zijner tijd ook over de samenwerking op het gebied van gezondheidszorg en „werk lonend maken” in één open coördinatie methode”. Daarnaast verzocht de Europese Raad van Brussel van maart 2003 de Commissie „verslag uit te brengen over de vraag of het raadzaam is de verschillende werkzaamheden op het gebied van sociale bescherming te vereenvoudigen

en te stroomlijnen tot een samenhangend raamwerk binnen de open coördinatie methode”.

1.2. De Europese Raad van Lissabon van maart 2000 besloot tot een geïntegreerde Europese sociaal-economische strategie. In dat verband betekende de samenwerking op het gebied van sociale bescherming een versterking van de coördinatie van het economisch beleid in het kader van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB) en die van het werkgelegenheidsbeleid in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie.



1.3. Zojuist genoemde samenwerking op het gebied van sociale bescherming berust op de toepassing van de open coördinatiemethode op twee deelterreinen van de sociale bescherming: sociale integratie en pensioenen. De voornaamste kenmerken van deze methode zijn gemeenschappelijke doelstellingen, nationale actieplannen inzake integratie (NAP's sociale integratie) voor periodes van twee jaar, nationale strategieverslagen inzake pensioenen voor periodes van drie jaar en een gezamenlijk verslag van Commissie en Raad over alle NAP's dan wel alle strategieverslagen.

1.4. Wat betreft gezondheidszorg en langdurige zorg is er op dit moment sprake van minder verregaande samenwerking, zoals informatie-uitwisseling en wederzijdse kennismaking. Er werden drie belangrijke doelstellingen geformuleerd en de lidstaten deden mee aan een enquête waarmee werd onderzocht hoe zij in hun beleid met deze drie doelstellingen rekening hielden. In een gezamenlijk verslag van Commissie en Raad zijn de belangrijkste conclusies die uit de antwoorden van de lidstaten konden worden getrokken opgenomen.

1.5. Het Comité voor sociale bescherming buigt zich nu over „werk lonend maken” om vast te stellen welke specifieke bijdrage de stelsels voor sociale bescherming tot de algemene doelstelling kunnen leveren. Verschillende aspecten hiervan werden en zullen ook in de toekomst worden behandeld in het kader van de GREB en de werkgelegenheidsrichtsnoeren.

## 2. Samenvatting van de Mededeling van de Commissie

2.1. De Commissie stelt in deze Mededeling, met het oog op een versterking van de sociale dimensie van de Lissabonstrategie, voor om de beleidscoördinatie op het gebied van de sociale bescherming te stroomlijnen en vanaf 2006 met de coördinatieprocessen van het economisch en werkgelegenheidsbeleid te synchroniseren. Voor deze laatste twee processen is voor de periode 2003-2005 reeds een gesynchroniseerd tijdschema opgesteld.

2.2. Volgens de Commissie zou de stroomlijning van de beleidscoördinatie op het gebied van de sociale bescherming haar beslag moeten krijgen in één enkele reeks gemeenschappelijke doelstellingen die in drie pijlers is onderverdeeld: sociale integratie, pensioenen en gezondheidszorg en langdurige zorg. Deze ene reeks doelstellingen zou in de plaats moeten komen van de huidige afzonderlijke series doelstellingen, zou in 2006 door de Raad op hetzelfde moment als het pakket richtsnoeren voor het economisch en werkgelegenheidsbeleid moeten worden goedgekeurd en drie jaar lang ongewijzigd moeten blijven. Daarnaast zou deze ene reeks gemeenschappelijke doelstellingen een beperkt aantal transversale thema's moeten omvatten, zoals gender mainstreaming en versterking van de beleidsaanpak „werk lonend maken” (make work pay).

2.3. Het is de bedoeling dat iedere lidstaat voortaan één enkel verslag inzake sociale bescherming opstelt. Die nationale

verslagen moeten in de plaats komen van de NAP's inzake integratie en de nationale strategieverslagen inzake pensioenen, en periodes van drie jaar beslaan. In de tussentijdse jaren zullen de lidstaten verslag moeten uitbrengen van reeds genomen maatregelen.

2.4. Aan de hand van de nationale verslagen zal op Europees niveau één gezamenlijk verslag van Commissie en Raad inzake sociale bescherming worden opgesteld, waarin de t.a.v. alle gemeenschappelijke doelstellingen in de lidstaten geboekte vooruitgang zal worden beoordeeld.

2.5. Er moeten gemeenschappelijke indicatoren worden goedgekeurd om dit soort beoordelingen mogelijk te maken.

2.6. De Commissie heeft in haar Mededeling ook een tijdschema uitgewerkt om de nieuwe lidstaten bij het gestroomlijnde proces te betrekken.

## 3. Algemene opmerkingen

### 3.1. Open coördinatie op het gebied van sociale bescherming

3.1.1. Het EESC neemt er kennis van dat in het eerste deel van de Europese ontwerp-grondwet wordt gesteld dat de Unie initiatieven kan nemen t.a.v. de coördinatie van het sociaal beleid van de lidstaten (art. 14, lid 4). Dit wordt bekrachtigd in het derde deel van de ontwerp-grondwet, waarin wordt uitgelegd dat deze coördinatie op sociaal gebied de vorm kan krijgen van „initiatieven om richtsnoeren en indicatoren vast te stellen, de uitwisseling van beste praktijken te regelen en de nodige elementen met het oog op periodieke controle en evaluatie te verzamelen” (art. 107, 2e alinea). Deze bepalingen vormen voortaan de basis van de methode die bekend staat als open coördinatie. Maar hoe belangrijk deze wettelijke basis ook is, het is even belangrijk dat de politieke wil bestaat om daadwerkelijk invulling te geven aan deze methode. De vertraging van de economische groei maakt volgens het EESC coördinatie des te meer noodzakelijk.

3.1.2. Het EESC herinnert in dit verband aan het grote belang dat het hecht aan de open coördinatiemethode op het gebied van de sociale bescherming, zoals blijkt uit zijn adviezen over indicatoren op het gebied van sociale integratie<sup>(1)</sup> en over veilige en betaalbare pensioenen<sup>(2)</sup> en zijn pleidooi voor een open coördinatiemethode op het gebied van gezondheidszorg<sup>(3)</sup>.

(1) PB C 221 van 17.9.2002.

(2) PB C 48 van 21.2.2002.

(3) CESE 928/2003 van 17.7.2003.

3.1.3. De Mededeling van de Commissie gaat over stroomlijning en vereenvoudiging van de verschillende coördinatieprocessen op het gebied van de sociale bescherming, maar niet over de tijdens deze processen vastgestelde doelstellingen, beleidslijnen en indicatoren.

3.1.4. Hieraan zal in latere stadia van de coördinatie van de sociale bescherming nader aandacht worden besteed. Bijgevolg voorziet het werkprogramma van de Commissie vóór de start van het nieuwe proces in 2006 in:

- een gezamenlijk verslag (voorjaar 2004) over sociale integratie n.a.v. de door de lidstaten in juli 2003 opgestelde NAP's inzake integratie voor de periode 2003-2005;
- een mededeling over gezondheidszorg en langdurige zorg (voorjaar 2004);
- een verslag over versterking van de beleidsaanpak „werk lonend maken” (voorjaar 2004);
- een geconsolideerde reeks indicatoren en nieuwe demografische en financiële projecties met het oog op de invoering of bijwerking in 2005 van de nationale strategieverslagen inzake pensioenen;
- een evaluatie van de samenwerking tot nu toe op het gebied van pensioenen, sociale integratie en gezondheidszorg.

3.1.5. Het EESC dringt er nu reeds op aan over deze nieuwe belangrijke stappen te worden geraadpleegd.

### 3.2. *De Mededeling van de Commissie over stroomlijning van de open coördinatie op het gebied van de sociale bescherming*

3.2.1. Het EESC kan zich vinden in de motieven die ten grondslag liggen aan deze mededeling, waarmee wordt beoogd de open coördinatie op het gebied van de sociale bescherming te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Het is er met name zeer over te spreken dat de nieuwe aanpak is gericht op:

- versterking van de sociale dimensie van de strategie van Lissabon, waardoor in het beleid meer gewicht wordt toegekend aan het moderniseren en verbeteren van de sociale bescherming;
- voortzetting van de strategie van Lissabon op basis van de idee van een positieve wisselwerking tussen het economisch beleid, het werkgelegenheidsbeleid en het beleid inzake sociale bescherming; deze noodzakelijke synergie moet op elk van deze drie gebieden positieve effecten opleveren: duurzame economische groei, een zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht verbeterde werkgelegenheid en een grotere sociale samenhang; dit laatste moet een apart onderdeel vormen van het proces;

— totstandbrenging van betere verbanden tussen de pijlers sociale integratie, pensioenen en gezondheidszorg door het proces te vereenvoudigen en te stroomlijnen;

— geleidelijke integratie van de nieuwe lidstaten in het coördinatieproces op het gebied van de sociale bescherming.

3.2.2. Het EESC is zeer tevreden over de wens tot openheid, d.w.z. tot participatie, die uit de Mededeling blijkt. Hierin wordt nl. gewezen op „de sterke organisatie van de civiele samenleving op het gebied van de sociale uitsluiting” en op de noodzaak een groot aantal belanghebbenden bij het proces te betrekken, zoals „sociale partners, NGO's en vertegenwoordigers van subnationale autoriteiten”. Maar regeringen en overheidsinstanties hebben nog altijd niet écht laten blijken open te staan voor samenwerking. Ze dienen sociale partners en andere betrokken organisaties zó bij het proces te betrekken dat deze hieraan daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren. Het EESC is zich er echter terdege van bewust dat de gesprekspartners per onderwerp kunnen verschillen.

3.2.3. Het EESC is niet over de hele Mededeling positief. Er zijn ook enkele punten die het Comité zorgen baren.

3.2.3.1. Zo vreest het dat de huidige processen tijdens de overgangperiode voorafgaand aan de start van het nieuwe proces in 2006 aan dynamiek zullen inboeten of zelfs niet meer goed zullen werken en geen effect meer zullen hebben. Deze ongerustheid geldt met name voor het proces op het gebied van sociale integratie, maar ook voor die op het gebied van pensioenen (waarmee wordt gestreefd naar redelijke en betaalbare pensioenen) en gezondheidszorg, waar het zeker niet gaat lukken de open coördinatiemethode toe te passen, iets waar het EESC in een van zijn adviezen<sup>(1)</sup> wel op heeft aangedrongen.

3.2.3.2. Voorts is het EESC bang dat de samenvoeging van de bestaande verschillende processen tot één nieuw alomvattend proces — dat in 2006 van start moet gaan — ten koste gaat van het specifieke karakter van de thema's sociale integratie, pensioenen en gezondheidszorg, die specifieke uitdagingen met zich meebrengen. Zo hoort bij sociale integratie niet alleen de problematiek rond minimuminkomens en werkgelegenheid, maar omvat dit onderwerp ook vraagstukken die samenhangen met huisvesting, onderwijs, gezondheid, toegang tot justitie enz. Op dezelfde wijze hoort bij het thema gezondheidszorg ook de specifieke problematiek rond langdurig zieken, ouderen en gehandicapten. Bij de verschillende onderwerpen zijn ook verschillende gesprekspartners betrokken, zoals sociale partners, NGO's en andere betrokken organisaties, zoals coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen e.d., patiëntenverenigingen, verenigingen van zorgverleners enz. Het EESC zal hieronder nader ingaan op de noodzaak oog te hebben voor het specifieke karakter van een aantal thema's.

(1) CESE 928/2003 van 17.7.2003.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC dringt aan op duidelijkere omschrijvingen van de gemeenschappelijke doelstellingen. Het voorstel van de Commissie om de huidige afzonderlijke reeksen doelstellingen op het gebied van sociale integratie, pensioenen en gezondheidszorg en langdurige zorg door één reeks gemeenschappelijke doelstellingen te vervangen leidt tot vragen en verwarring. In welk opzicht zullen deze doelstellingen gemeenschappelijk zijn? Zullen er voor de drie pijlers sociale integratie, pensioenen en gezondheidszorg gemeenschappelijke doelstellingen zijn? Het EESC vreest dat als er voor deze drie pijlers gemeenschappelijke doelstellingen worden geformuleerd, die in het licht van het specifieke karakter van de betreffende onderwerpen noodgedwongen erg algemeen van aard zullen blijven. In de ogen van het EESC moeten de (algemene) doelstellingen daarom worden aangevuld met voor elk thema specifieke doelstellingen om te voorkomen dat het ene nieuwe proces minder krachtig wordt dan de bestaande afzonderlijke processen. Dit is een belangrijk punt van zorg voor het EESC en het wil hierover dan ook absoluut garanties krijgen van de Commissie. Daarnaast wil het EESC graag zien dat bij de formulering van de nieuwe doelstellingen daadwerkelijk rekening wordt gehouden met opgedane ervaringen (m.n. met het proces op het gebied van sociale integratie) en dat bovendien wordt gezorgd voor behoud van het bestaande dynamische karakter van de processen. Ten slotte hecht het EESC er belang aan dat de Europese doelstellingen worden aangevuld met door de lidstaten op nationaal niveau vastgestelde doelstellingen.

4.2. Het EESC is het met de Commissie eens dat de reeks gemeenschappelijke doelstellingen een beperkt aantal transversale thema's moet bevatten. Maar aangezien het volgens het EESC noodzakelijk is de algemene doelstellingen aan te vullen met specifieke doelstellingen, zou de behandeling van een te groot aantal horizontale vraagstukken het proces alleen maar complexer maken en in tegenspraak zijn met het streven naar vereenvoudiging en stroomlijning.

4.2.1. Het EESC kan zich vinden in gender mainstreaming als transversaal thema, omdat dat zeer belangrijk is. Het EESC dringt aan op duidelijk omschreven concrete maatregelen m.b.t. gender mainstreaming voor elk deel terrein. In de jaarlijkse nationale verslagen dient op de tenuitvoerlegging van deze maatregelen, die op Europees niveau van dichtbij moet worden gevolgd, te worden ingegaan.

4.2.2. De beleidsaanpak „werk lonend maken en een vast inkomen bieden” maakt deel uit van de vier algemene doelstellingen voor de modernisering en verbetering van de sociale bescherming zoals die door de Commissie in 1999 in een mededeling<sup>(1)</sup> zijn omschreven. Daar komt bij dat dit thema ook ter sprake komt in het kader van de GREB en de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Derhalve ligt voor dit zo belangrijke onderwerp, coördinatie van het beleid voor de hand.

4.3. Als iedere lidstaat één enkel verslag inzake sociale bescherming opstelt, zou dit inderdaad de synergie tussen de in elke pijler genomen maatregelen ten goede komen en zou overlapping van werkzaamheden worden voorkomen. Maar het gevaar bestaat dat bij elk onderwerp te weinig specifieke problemen en aan de orde zullen worden gesteld. Het zal namelijk moeilijk zijn om in één uitvoeringsverslag over de drie thema's tezamen dezelfde diepgang te bereiken als in drie afzonderlijke verslagen. Het is daarom essentieel dat de lidstaten in hun ene verslag een goede follow-up geven van de in de NAP's inzake integratie en de strategieverslagen inzake pensioenen aangegeven verplichtingen, zodat de bestaande dynamiek behouden blijft.

4.4. Het EESC is het ermee eens dat de omvangrijke nationale verslagen een periode van drie jaar beslaan, in de wetenschap dat de lidstaten jaarlijks verslagen zullen opstellen over de bij de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke doelstellingen geboekte vooruitgang. Deze jaarlijkse nationale verslagen zijn namelijk onmisbaar voor een constante follow-up op Europees niveau van de gemaakte vorderingen en in dit verband voor het geplande jaarlijkse gezamenlijk verslag van Commissie en Raad over de sociale bescherming, dat een fundamenteel element van het nieuwe proces vormt.

4.5. Zoals in de Mededeling wordt benadrukt is het een bijzondere uitdaging dat in het nieuwe proces de op alle deel terreinen geboekte vooruitgang op een transparante en tegelijk doeltreffende manier moet kunnen worden gemeten. De uitwerking van een serie indicatoren is dan ook zeer essentieel. Het EESC begrijpt dat de Commissie het totaal aantal indicatoren beperkt wil houden, maar vindt dat de indicatoren in voldoende mate bruikbaar en geschikt moeten zijn om te kunnen bepalen in hoeverre de doelstellingen en beleidsvoornemens zijn verwezenlijkt. Het EESC wijst op zijn eerder ingenomen standpunt in dezen<sup>(2)</sup> en zijn eerdere verzoek om over nieuwe voorstellen ter zake te worden geraadpleegd.

4.5.1. Het EESC is er zeer tevreden over dat het nieuwe proces zal leiden tot zichtbaardere sociale statistieken op EU-niveau, omdat betrouwbaardere, beter vergelijkbare en meer recente gegevens worden vereist.

#### 5. Conclusies

Het EESC neemt er kennis van dat in de Europese ontwerpgrondwet wordt gesproken over de coördinatie van het sociaal beleid van de lidstaten, maar vindt het even belangrijk dat dit een vervolg krijgt in de politiek, waar men bereid moet zijn hier daadwerkelijk invulling aan te geven.

<sup>(1)</sup> Mededeling van de Commissie over „Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming” (COM(1999) 347 def.).

<sup>(2)</sup> PB C 221 van 17.9.2002.

Zeer positief is dat met de Mededeling wordt beoogd de sociale dimensie van de strategie van Lissabon te versterken, waardoor in het beleid meer gewicht wordt toegekend aan het moderniseren en verbeteren van de sociale bescherming.

Er moet zeer goed op worden gelet dat de samenvoeging van de bestaande verschillende processen tot één nieuw alomvattend proces niet ten koste gaat van het specifieke karakter van de thema's sociale integratie, pensioenen en

gezondheidszorg, drie thema's die specifieke uitdagingen met zich meebrengen, de aandacht vragen van verschillende gesprekspartners en ook specifieke doelstellingen noodzakelijk maken.

Het is essentieel dat de lidstaten in hun ene verslag een goede follow-up geven van de in de NAP's inzake integratie en de strategieverslagen inzake pensioenen aangegane verplichtingen, zodat de bestaande dynamiek behouden blijft.

Brussel, 30 oktober 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 instelling van een regeling ter compensatie van de door de ultraperifere ligging veroorzaakte extra kosten voor de afzet van bepaalde visserijproducten van de Azoren, Madeira, de Canarische Eilanden en de Franse departementen Guyana en Réunion”**

*(COM(2003) 516 def. — 2003/0202 (CNS))*

*(2004/C 32/13)*

De Raad heeft op 11 september 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 23 september 2003 besloten de gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu” met de voorbereiding van de werkzaamheden te belasten.

Gezien het spoedeisende karakter van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 29 en 30 oktober 2003 gehouden 403e zitting (vergadering van 29 oktober) de heer Sarró Iparraguirre als algemeen rapporteur aangewezen en het volgende advies uitgebracht, dat met 76 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

## **1. Inleiding**

1.1. De ultraperifere gebieden van de Gemeenschap (de Portugese autonome gebieden van de Azoren en Madeira, de Spaanse autonome gemeenschap van de Canarische Eilanden en de Franse overzeese departementen Guadeloupe, Guyana, Martinique en Réunion) hebben op sociaal-economisch gebied een achterstand. Maatregelen van de communautaire instellingen ter bevordering van hun sociaal-economische ontwikkeling en harmonieuze deelname aan de interne markt zijn dan ook gerechtvaardigd.

1.2. De Raad heeft bijgevolg speciaal op het afgelegen en insulaire karakter van de betrokken gebieden afgestemde programma's ingesteld.

1.3. De visserijsector in de ultraperifere gebieden van de Gemeenschap heeft te kampen met een aantal problemen, die nog worden verzwaard door de kosten van het vervoer van de visserijproducten naar de markten. De afgelegen en geïsoleerde ligging van de gebieden in kwestie maakt immers dat deze kosten extra hoog uitvallen.

1.4. In artikel 299, lid 2, van het EG-Verdrag wordt erkend dat voor deze gebieden specifieke maatregelen moeten worden getroffen, met name in de visserijsector, die expliciet wordt genoemd.

1.5. In het licht van deze situatie heeft de Gemeenschap in 1992 besloten de producenten uit deze regio's steun te

verlenen bij de afzet van hun visserijproducten. De looptijd van deze regeling is in 1994, 1995, 1998 en 2002 <sup>(1)</sup> verlengd, waardoor de afzet van de voornaamste vissoorten kon worden ondersteund.

1.6. De meest recente verlenging van de regeling, vastgelegd bij Verordening (EG) nr. 579/2002 <sup>(2)</sup> van de Raad, loopt tot 31 december 2002.

1.7. In het onderhavige voorstel voor een verordening <sup>(3)</sup> wordt bepaald dat de regeling ter compensatie van bijkomende kosten voor de verwerking en afzet van bepaalde visserijproducten uit afgelegen gebieden, met ingang van 2003 wordt voortgezet.

## 2. Opmerkingen

2.1. Om het concurrentievermogen van bepaalde visserijproducten uit afgelegen gebieden op peil te houden, dient de compensatieregeling te worden voortgezet.

2.2. Ook wordt in het voorstel verwezen naar steun voor de verwerking en afzet van producten van de ambachtelijke en de kustvisserij. Het Comité is ingenomen met deze benadering, en dringt er bij de Commissie op aan dat deze steun wordt voortgezet. De ambachtelijke en de kustvisserij zijn immers van groot belang voor de sociale en economische ontwikkeling van de ultraperifere gebieden.

(1) PB L 162 van 30.6.1994, blz. 8; PB L 236 van 5.10.1995, blz. 2; PB L 208 van 24.7.1998, blz. 1 en PB L 89, van 5.4.2002, blz. 1.

(2) PB L 89 van 5.4.2002, blz. 1.

(3) COM(2003) 516 def. — 2003/0202 (CNS).

Brussel, 29 oktober 2003.

2.3. Het Comité wijst op het belang van de mogelijkheid om de voor de verschillende soorten vastgelegde bedragen en hoeveelheden te differentiëren. De in artikel 8 vastgelegde differentiatieprocedure is echter buitensporig complex. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook een eenvoudiger procedure uit te werken, zodat het minder tijd vergt bepaalde praktische beslissingen te nemen.

2.4. Het Comité gaat ermee akkoord dat de hier voorgestelde economische maatregelen worden gefinancierd door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL). Ook de bepaling dat de Commissie om de vier jaar, en voor het eerst op 1 januari 2007, een verslag indient over de toepassing van de bij deze verordening vastgestelde maatregelen, draagt zijn goedkeuring weg.

## 3. Conclusies

3.1. Het Comité dringt erop aan dat deze verordening zo snel mogelijk wordt gepubliceerd.

3.2. Aangezien het hier om een permanente regeling gaat moeten de maatregelen wanneer nodig worden herzien, zodat de ultraperifere regio's van de Gemeenschap blijvend compensatie krijgen voor de door hun ligging veroorzaakte extra kosten voor de afzet van bepaalde visserijproducten.

3.3. Het Comité is van oordeel dat de Commissie een eenvoudiger, praktischer en flexibeler procedure voor de differentiatie van de bedragen en hoeveelheden moet uitwerken (art. 8).

*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 wijziging van Verordening (EG) nr. 2561/2001 van de Raad ter bevordering van de omschakeling van vaartuigen en vissers die tot in 1999 afhankelijk waren van de visserijovereenkomst met Marokko”**

(COM(2003) 437 def. — 2003/0157 (CNS))

(2004/C 32/14)

De Raad heeft op 4 augustus 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 36 en 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 23 september 2003 besloten de gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu” met de voorbereiding van de werkzaamheden te belasten.

Gezien het spoedeisende karakter van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 29 en 30 oktober 2003 gehouden zitting (vergadering van 29 oktober) de heer Chagas als algemeen rapporteur aangewezen en het volgende advies uitgebracht, dat met 66 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Bij Verordening (EG) nr. 2561/2001 van de Raad ter bevordering van de omschakeling van vaartuigen en vissers die tot in 1999 afhankelijk waren van de visserijovereenkomst met Marokko is een reeks afwijkingen vastgesteld op sommige bepalingen van Verordening (EG) nr. 2792/1999 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen en voorwaarden voor de structurele acties van de Gemeenschap in de visserijsector. Ook wordt de toekenning van aanvullende middelen voor structurele en sociaal-economische maatregelen goedgekeurd.

1.2. Het gaat om buitengewone maatregelen die de omschakeling van de door de stopzetting van de visserijovereenkomst met Marokko getroffen communautaire schepen moeten vergemakkelijken. Daarnaast worden de nodige middelen uitgetrokken om de vissers de kans te geven vervroegd uit te treden of de zeevisserij te verlaten en zich om te scholen, dit in het kader van individuele of collectieve sociale plannen.

1.3. Opmerkelijk is dat — op voorstel van de visserijorganisaties — de steun voor sociaal-economische maatregelen ten minste 32 % van het totale steunbedrag bedraagt.

## 2. Het Commissievoorstel

2.1. De Commissie stelt hier een aantal afwijkingen voor die zijn ingegeven door het buitengewone van de situatie. Zo ligt het m.n. in de bedoeling een zo groot mogelijk aantal vissers te bereiken en hen op voet van gelijkheid te behandelen. Zij schrapt daarom de bepaling dat alleen individuele forfaitaire premies worden toegekend als het vaartuig waarop de betrokkene werkzaam was zijn visserijactiviteiten definitief heeft stopgezet.

2.2. Daarnaast worden de termijn voor de gedeeltelijke terugbetaling van de uitgaven en de termijn voor de indiening van de aanvraag tot uitbetaling van het saldo met twaalf maanden verlengd. De referentiedatum voor de werkloosheidsperiode wordt vastgesteld op 1 januari 2002.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité staat achter de door de Commissie voorgestelde afwijkingen, die bedoeld zijn om een eind te maken aan de problemen bij de tenuitvoerlegging van de in 2001 goedgekeurde bijzondere verordening, en steun te bieden aan een zo groot mogelijk aantal van de vissers die zijn getroffen door het feit dat de onderhandelingen over de vernieuwing van de visserijovereenkomst met Marokko zijn afgesprongen.

Brussel, 29 oktober 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

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

- **de Mededeling van de Commissie: Programma voor de bevordering van de korte vaart, en**
- **de Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende intermodale laadeenheden**

(COM(2003) 155 def. — 2003/0056 (COD))

(2004/C 32/15)

Op 29 april 2003 heeft de Raad overeenkomstig de artikelen 71, lid 1, en 80, lid 2, van het EEG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemde voorstel.

Op 7 april 2003 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 262 van het EEG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij” die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité was belast, heeft op 10 oktober 2003 advies uitgebracht. Rapporteur was de heer Chagas.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 403<sup>e</sup> zitting van 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 83 stemmen vóór en 2 tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

**1. Inleiding**

1.1. De ontwikkeling van de interne markt, zoals voorgesteld in de mededeling van 1985, leidde o.m. tot een structurele verandering in de manier van zaken doen. Het vrije verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten, dat op 1 januari 1993 een feit moest zijn, had een onmiddellijke toename van de vervoersdiensten tot gevolg. Aangezien een dergelijke stijging van de mobiliteit een zware belasting voor het milieu zou kunnen betekenen, besloot de Commissie een studie op te stellen over de invloed van het vervoer op het milieu, waarvan de resultaten werden voorgelegd op de dag dat het Verdrag van Maastricht werd ondertekend<sup>(1)</sup>. In dit onderzoek werd niet alleen de impact van het vervoer op het milieu uitgebreid onder de loep genomen, maar werd ook een strategische aanpak van het probleem voorgesteld. Bedoeling was een openbaar debat op gang te brengen, waaraan ook de communautaire instellingen en de vervoer- en milieusector zouden deelnemen<sup>(2)</sup>. Tevens werd in het Commissiedocument uiteengezet hoe een milieuvriendelijk vervoersbeleid op poten kan worden gezet, en werd erop gewezen dat het belang van deze problematiek meer onder de aandacht moet worden gebracht, gezien de in het Verdrag van Maastricht vastgelegde doelstelling

van duurzame groei in Europa. Vervoer is vanuit milieuooghoek nooit een neutrale aangelegenheid: de impact ervan is afhankelijk van de gebruikte vervoerswijze<sup>(2)</sup>.

1.2. Deze conclusies maakten duidelijk dat de beginselen van duurzame ontwikkeling en economische groei als een rode draad door alle Europese beleidsvormen moeten lopen. Het voortbestaan van een sterke wereldeconomie is immers afhankelijk van de vraag of de ontwikkeling op zowel economisch, sociaal als milieuvlak plaatsvindt en hierop een gunstige uitwerking heeft.<sup>(3)</sup>/<sup>(4)</sup> Met het oog op deze doelstellingen publiceerde de Commissie in 1992 een Witboek over de toekomst van het gemeenschappelijk vervoersbeleid<sup>(5)</sup>, waarin zij twee belangrijke kwesties naar voren brengt. Ten eerste stelt zij dat zonder vervoer de interne markt onmogelijk kan worden voltooid, ook al worden kunstmatige belemmeringen van regelgevende aard opgeheven. De Commissie breekt dan ook een lans voor eerlijke concurrentie op het gebied van vervoer. Ten tweede pleit zij voor een algemene aanpak van de vervoersproblematiek, waarbij niet op de eerste plaats wordt gekeken naar de individuele kenmerken van de verschillende vervoerswijzen, en voor de overstap van goederenvervoer over

(1) Groenboek betreffende de invloed van het vervoer op het milieu - Een strategie van de Gemeenschap gericht op een milieuvriendelijke ontwikkeling van het vervoer („duurzame mobiliteit”) COM(92) 46 def. van 20.2.1992.

(2) Mededeling van de Commissie - De toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoersbeleid - Een brede aanpak voor de totstandbrenging van een communautair kader voor duurzame mobiliteit COM(92) 494 def. van 2.12.1992.

(3) Walley, N. en Whitehead, B. (1994) — Its not easy being green, Harvard Business Review, Boston, United States, deel 72, nummer 3, blz. 46-52.

(4) Clark, R.A. (1994) — The challenge of going green, Harvard Business Review, Boston, United States, deel 72, nummer 4, blz. 37-50.

(5) COM(92) 494 def. van 2.12.1992.

de weg naar vervoer over zee. Deze stellingnames stroken met de in het Verdrag van Maastricht opgenomen doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (art. 2) en liggen in de lijn van het Groenboek van februari 1992.

1.3. Nu algemeen erkend is dat het vervoersbeleid zich moet toespitsen op de korte vaart als efficiënt instrument om tot een duurzame vorm van mobiliteit te komen, heeft de Commissie hierover een aantal mededelingen uitgebracht, waarvan de belangrijkste uit 1995<sup>(1)</sup>, 1997<sup>(2)</sup> en 1999<sup>(3)</sup> stammen. In de mededeling uit 1995 wordt een algemene beschrijving van de korte vaart gegeven. Er wordt een overzicht gegeven van de voordelen, en van de moeilijkheden die de sector moet overwinnen om zijn zwakke punten weg te werken. Zo vermeldt de Commissie drie terreinen waarop actie moet worden ondernomen: verbetering van de kwaliteit en de doeltreffendheid van de korte vaart, verbetering van de efficiëntie van havens en haveninfrastructuur, en de voorbereiding van de sector op de toetreding van de nieuwe lidstaten op 1 mei 2004. Het werkdocument van 1997 is een reactie op de resolutie van de Raad van 11 maart 1996 over de kustvaart, waarin de Commissie wordt verzocht om de twee jaar een voortgangsverslag op te stellen. In dit document geeft de Commissie aan welke maatregelen al genomen zijn, en welke nog in de pijplijn zitten. In de mededeling van 1999 ten slotte gaat de Commissie na hoe de korte vaart een duurzame en veilige vorm van mobiliteit kan bevorderen, hoe er tegen de korte vaart wordt aangekeken, welke barrières de ontwikkeling ervan in de weg staan, en hoe de korte vaart kan worden geïntegreerd in de Europese logistieke vervoersketen. Ook pleit de Commissie in deze mededeling voor verdere actie, en onderstreept zij de drie belangrijkste redenen om de korte vaart te promoten: 1) de korte vaart is belangrijk om een duurzame vorm van mobiliteit te bewerkstelligen en de samenhang binnen de Gemeenschap te versterken; 2) de korte vaart kan de verbindingen tussen de lidstaten en de regio's verbeteren en afgelegen regio's nieuw leven inblazen; 3) de korte vaart komt de efficiëntie van het vervoer ten goede, en maakt het mogelijk het hoofd te bieden aan de huidige en toekomstige vereisten die gepaard gaan met de economische groei.

1.4. Voorts wordt op de website van de Commissie een pagina aan de korte vaart gewijd<sup>(4)</sup>, met vermelding van alle grote successen<sup>(5)</sup>. Ook heeft de Commissie in 1992<sup>(6)</sup>, 1994<sup>(7)</sup> en 1996<sup>(8)</sup> meegewerkt aan rondetafelconferenties, waarop industrie en academici de kans kregen de problematiek van de korte vaart samen te bespreken. Afgaande op de resultaten van het APAS-verslag over de korte vaart en het Euret-verslag over logistiek in het zeevervoer, heeft de Commissie voorts ook steun verleend aan een groot aantal onderzoeksprojecten in het kader van het vierde en het vijfde kaderprogramma voor onderzoek. Meer informatie hierover is terug te vinden op de website van de Commissie<sup>(9)</sup>. Duidelijk is dat de projecten uitstekende resultaten hebben opgeleverd, waarvan ook de korte vaart de vruchten kan plukken. Van het zesde actieprogramma wordt momenteel de balans opgemaakt. Dankzij de vlotte samenwerking tussen de door de nationale regeringen aangestelde focal points voor de korte vaart, de centra voor de bevordering van de korte vaart en het MIF (Forum voor de scheepvaartsector) en de zware investeringen en de verkoopinspanningen van de scheepvaart, is heel wat vooruitgang geboekt. Uit Eurostat-gegevens van 2002 blijkt dat het marktaandeel van de korte vaart is gestegen van 34 % in 1970 tot zowat 41 % in 2000. In de periode 1990 — 2000 is de groei minder opmerkelijk en heeft de situatie zich gestabiliseerd. Toch blijkt dat de jaarlijkse groeicijfers voor het vervoer over de weg en het vervoer via de korte vaart tijdens diezelfde periode nagenoeg gelijk lopen (resp. 3,4 en 3,3 %). Het marktaandeel van het vervoer per spoor is tijdens deze jaren teruggelopen, terwijl dat van het vervoer over de binnenwateren gelijk is gebleven, een lichte recente stijging daargelaten.

1.5. Met het oog op de bevordering van de korte vaart heeft de Commissie deze vervoerswijze opgenomen in het PACT-programma (proefproject voor het gecombineerd vervoer), waarmee weer een stap werd gezet naar de integratie van de korte vaart in de intermodale vervoersdiensten. Inmiddels is het PACT-programma, dat op 31 december 2001 afliep, vervangen door het Marco Polo-programma. Dit laatste is breder van opzet, en steunt projecten voor modaliteitsverschuivingen in alle segmenten van de markt voor vrachtvervoer,

(1) Mededeling van de Commissie — „De ontwikkeling van de kustvaart in Europa: vooruitzichten en uitdagingen” COM(95) 317 def. van 5.7.1995.

(2) Voortgangsverslag van de Commissiediensten naar aanleiding van de resolutie van de Raad van 11 maart 1996 over de kustvaart, SEC(97) 877 van 6.5.1997.

(3) Mededeling van de Commissie — De ontwikkeling van de korte vaart in Europa — Een dynamisch alternatief in een duurzame vervoersketen — Tweede tweejaarlijks voortgangsrapport COM(1999) 317 def. van 29.6.1999.

(4) [http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/index\\_sss.html](http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/index_sss.html), toegankelijk vanaf 1 juli 2003.

(5) [http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/sss\\_successstories\\_files/sss\\_successstories-1.htm](http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/sss_successstories_files/sss_successstories-1.htm), toegankelijk vanaf 1 juli 2003.

(6) Verslag van de eerste Europese rondetafelconferentie voor onderzoek naar de korte vaart, 26 en 27 november 1992, Technische Universiteit Delft, Londen: Lloyds of London Press, 1993.

(7) Conferentiedocument van de tweede Europese rondetafelconferentie voor onderzoek naar de korte vaart: Strategies for achieving cohesion in Europe through short sea shipping, 2 en 3 juni, Athene, Vouliagmeni; Delft: Delft University Press, 1994.

(8) Conferentiedocument van de derde Europese rondetafelconferentie voor onderzoek naar de korte vaart, 20 en 21 juni 1996, Bergen, Noorwegen; Delft: Delft University Press, 1996.

(9) [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/en/pfs\\_5\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/pfs_5_en.html), toegankelijk vanaf 1 juli 2003.



op voorwaarde dat het gaat om een verschuiving van het wegvervoer naar het vervoer via de korte vaart, over de binnenwateren en per spoor.

1.6. Al deze steun ten spijt hebben recente statistieken van Eurostat aangetoond dat de vraag naar wegvervoer is toegenomen, en dat deze tendens zich zal voortzetten indien geen maatregelen worden genomen om het tij te keren.

## 2. Het voorstel van de Commissie

2.1. In haar Witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”<sup>(1)</sup>, heeft de Commissie een aantal ambitieuze doelstellingen vastgelegd, om er zo voor te zorgen dat de Unie ook in 2010 nog zal kunnen bogen op een concurrerend en duurzaam vervoer, dit in het licht van de wisselende resultaten van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, de opstoppingen die te wijten zijn aan het onevenwichtige gebruik van de verschillende vervoerswijzen, de verwachte groei van de transportsector in een uitgebreide Unie en de behoefte om vervoer en duurzame ontwikkeling met elkaar te verweven. Dit laatste is overigens een van de voorstellen van de Europese Raad van Göteborg van 2001, waarop werd gesteld dat de Europese burgers recht hebben op economische stabiliteit, sociale zekerheid en een schoon, duurzaam milieu, en dat belangrijke beleidsvoorstellen dan ook steeds moeten worden getoetst op hun economische, sociale en milieueffecten<sup>(2)</sup>.

2.2. De Commissie gaat in dit Witboek dieper in op intermodaal vervoer, en beklemtoont dat gebruik moet worden gemaakt van tot nog toe onderbenutte vervoerswijzen zoals de korte vaart en het spoor. Op die manier kan een eind worden gemaakt aan de opstoppingen die het vervoer, en bijgevolg ook het milieu, nog steeds zwaar belasten. Gezien de kenmerken van het vervoer per spoor en m.n. van de korte vaart is duidelijk dat deze vervoerswijzen van belang zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-beleid in zijn geheel, en i.h.b. van het vervoersbeleid. Dit werd overigens bevestigd tijdens de informele vergadering van de vervoersministers van de Europese Unie in juni 2002 in Gijón, Spanje, die de volgende verklaring aflegden: De korte vaart is een belangrijke alternatieve vervoerswijze die de groei van het wegverkeer kan opvangen, op voorwaarde dat de vervoersmarkt is aangepast aan de specifieke economische en operationele kenmerken van deze vervoerswijze. De korte vaart kan bijdragen tot een afname van het aantal verkeersopstoppingen en ongevallen en van de geluids- en luchtverontreiniging. Aangezien de korte vaart in Europa moet worden beschouwd

als een intermodale vervoerswijze, dient ervoor te worden gezorgd dat het vervoer over land en over zee elkaar aanvullen. De ontwikkeling van de korte vaart veronderstelt dan ook dat de verschillende vervoerswijzen op elkaar worden afgestemd, via de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de vervoersnetwerken over land en over zee (met inbegrip van vervoer over de weg, per spoor, en over de binnenwateren). Ook tijdens de informele vergadering van de EU-ministers van vervoer in juli 2003 in Napels, Italië, is het belang van de korte vaart bevestigd.

2.3. In antwoord op de oproep van de Europese vervoersministers aan de Commissie en de lidstaten om een actieplan ter bevordering van de korte vaart uit te werken, waarmee een doeltreffende en kostenefficiënte integratie van de korte vaart in de intermodale transportketen mogelijk zou worden, heeft de Commissie op 7 april 2003 een mededeling uitgebracht over een programma voor de bevordering van de korte vaart, samen met een voorstel voor een richtlijn betreffende intermodale laadeenheden<sup>(3)</sup>. Bedoeling is dat de Raad zich tijdens het tweede halfjaar van 2004 over dit plan buigt.

### 2.4. Een programma voor de bevordering van de korte vaart

2.4.1. Bedoeling van het programma is een overzichtelijk beeld te geven van een aantal losse maatregelen, en de te volgen koers uit te zetten. In de mededeling wordt ingegaan op 14 individuele acties die zijn opgesplitst in afzonderlijke maatregelen. Voor elke maatregel wordt aangegeven wie verantwoordelijk is en hoe het tijdschema eruit ziet. De veertien acties zijn van wettelijke, technische en operationele aard, en zouden in 2003 van start moeten gaan.

#### A. Wettelijke acties

1. Tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten van de Gemeenschap (IMO-FAL)
2. Tenuitvoerlegging van Marco Polo
3. Normalisering en harmonisering van intermodale laadeenheden
4. Autosnelwegen van de zee
5. Verbeteren van de milieuprestatie van de korte vaart

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

(2) [http://eu2001.se/eu2001/news/news\\_read.asp?informationID=16063](http://eu2001.se/eu2001/news/news_read.asp?informationID=16063), toegankelijk vanaf 2 juli 2003.

(3) COM(2003) 155 def. van 7.4.2003.

**B. Technische acties**

1. Handleiding voor douaneregelingen voor de kustvaart
2. Vastleggen en opheffen van hinderpalen die het succes van de korte vaart in de weg staan
3. Onderlinge aanpassing van nationale gebruiken en informatisering van de communautaire douaneprocedures
4. Onderzoek en technologische ontwikkeling

**C. Operationele acties**

1. Administratieve „one-stop shops”
2. Behoud van de vitale rol van de „Focal Points voor de korte vaart”
3. Verzekeren van het goed functioneren en begeleiden van „centra voor de bevordering van de korte vaart”
4. Bevorderen van het imago van de korte vaart als een succesvol vervoersalternatief
5. Verzamelen van statistische informatie

**2.5. Een voorstel voor een richtlijn betreffende intermodale laadeenheden**

2.5.1. Het tweede gedeelte van het Commissiedocument bevat het voorstel voor de richtlijn die was aangekondigd in het Witboek van 2001. Door duurzame oplossingen aan te dragen voor de vervoersproblemen, zodat met name knelpunten op de wegen verdwijnen, wil de Commissie het intermodale vervoer aantrekkelijker maken voor transportgebruikers. Het voorstel is niet alleen gericht op de korte vaart, maar op de verschillende vervoerswijzen, en behandelt met name het gebruik van containers en wissellaadbakken. Aan het Commissievoorstel liggen de volgende drie overwegingen ten grondslag:

- dankzij de aanbeveling van de Raad van 1979<sup>(1)</sup> hebben met uitzondering van Ierland alle lidstaten de Internationale overeenkomst voor veilige containers (CSC) uit 1972 ondertekend; wel heeft alleen Nederland zijn handtekening gezet onder de wijzigingen uit 1993, die betrekking

hebben op het veiligheidskeurmerk en gedeeltelijk ook op de in de overeenkomst opgenomen vereisten inzake proefbelasting en testprocedures;

- een tijdwinst bij de overslag tot 50 %, betekent een besparing van 20 % op de directe overslagkosten;
- er moet worden gestreefd naar een compromis tussen het gebruik van zeecontainers en wissellaadbakken.

**2.5.2. De doelstellingen van het voorstel zijn de volgende:****2.5.2.1. Harmonisatie van de interoperabiliteitseigenschappen van intermodale laadeenheden**

- Bedoeling is de manier waarop het laden en lossen van de intermodale laadeenheden verloopt te standaardiseren, de opslag van de eenheden te vergemakkelijken en deze tijdens het vervoer beter te kunnen vastzetten; om de efficiëntie van de overslag te verzekeren is het m.a.w. noodzakelijk dat uniforme methodes worden ingevoerd voor het laden en lossen en vastzetten.

- Er moeten uniforme normen worden vastgelegd voor de verschillende soorten en categorieën intermodale laadeenheden.

**2.5.2.2. Invoering van de Europese intermodale laadeenheid (UECI)**

- Wat Europa nodig heeft, is een optimale intermodale laadeenheid, de UECI, die zowel de voordelen heeft van de container (stevig en stapelbaar) als van de wissellaadbak (met name de grotere capaciteit). Bovendien zou een dergelijke intermodale laadeenheid de 45-voetscontainer, die in Europa nog tot eind 2006 mag worden gebruikt, kunnen vervangen. De UECI kan bij de vier vervoerswijzen (spoor, weg, zee- en binnenvaart) worden gebruikt, is stapelbaar tot op vier niveaus, en zal de overslag tussen deze vervoerswijzen eenvoudiger maken.

- Het gebruik van de UECI wordt niet verplicht gesteld.

- De UECI voldoet aan de vereisten van Richtlijn 96/53/EG van de Raad van 25 juli 1996 houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Aanbeveling van de Raad van 15 mei 1979 betreffende de bekrachtiging van de Internationale overeenkomst voor veilige containers (CSC), PB L 125 van 22.5.1979, blz. 18.

<sup>(2)</sup> PB L 235 van 17.9.1996.

### 2.5.2.3. Veiligheid van de intermodale laadeenheden

- Bedoeling is een veilig vervoer te verzekeren.
- De nieuwe intermodale laadeenheden moeten worden uitgerust met alarmapparatuur tegen ongeoorloofd gebruik; een mogelijkheid is elektronische verzegeling.
- De richtlijn bevat een aantal bepalingen inzake onderhoud en periodieke keuring die in overeenstemming zijn met de Internationale overeenkomst voor veilige containers (CSC) van de Verenigde Naties en de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) uit 1972. Met deze overeenkomst wordt beoogd een hoog veiligheidsniveau te waarborgen tijdens het vervoer en het laden en lossen van containers, en het internationale vervoer van containers eenvoudiger te maken door uniforme internationale veiligheidsvoorschriften vast te stellen, die op alle vervoerswijzen van toepassing zijn. De CSC-overeenkomst bevat twee bijlagen, een eerste met de voorschriften voor het testen, de keuring, de goedkeuring en het onderhoud van containers, een tweede met de vereisten en tests inzake structurele veiligheid, inclusief de gedetailleerde testprocedures.

### 2.5.2.4. Procedures voor overeenstemmingsbeoordeling van de intermodale laadeenheden, en periodieke keuringen

- Er moet worden voldaan aan alle relevante bepalingen van Besluit 93/465/EEG van de Raad van 22 juli 1993 betreffende de modules voor de verschillende fasen van de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures en de voorschriften inzake het aanbrengen en het gebruik van de CE-markering van overeenstemming, die in de richtlijnen voor technische harmonisatie moeten worden gebruikt<sup>(1)</sup>.
- Er moeten procedures voor beoordeling en keuring worden opgesteld die voldoen aan de in de Overeenkomst voor veilige containers vastgelegde vereisten.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. De uitwerking van een actieprogramma ter bevordering van de korte vaart is een stap in de goede richting. Het gaat hier om een marktsegment dat jarenlang in de vergeetheek heeft gezeten, en behoefte heeft aan meer transparantie en zichtbaarheid. Mensen staan er maar zelden bij stil hoe de goederen op de rekken van de supermarkt of de kleinhandel terechtgekomen zijn, en welke alternatieven er zijn voor unimodaal vervoer, m.n. over de weg. De in Europa gangbare

logistieke en handelspraktijken hebben het gebruik van het wegvervoer met zijn inherente kenmerken<sup>(2)</sup> wijd verspreid, hoewel de literatuur toch duidelijk de voordelen en mogelijkheden van de korte vaart aantoonde. In feite komt de scheepvaart pas in het nieuws wanneer een schip betrokken raakt bij een ongeluk, vooral als er daarbij sprake is van milieuverontreiniging, wat het imago van de scheepvaartsector in het algemeen, en de korte vaart in het bijzonder, niet ten goede komt. Ook de sleutelrol van de korte vaart in de internationale en regionale handel komt op die manier in een ongunstig daglicht te staan. Het is logischerwijze de taak van de nationale contactpunten en de centra ter bevordering van de korte vaart om dat imago op te poetsen.

3.2. Het voorgestelde actieplan behandelt een aantal problemen die in het verleden vaak voor opstoppingen in het intra-Europese vervoer over water hebben gezorgd. Wil men de korte vaart zien uitgroeien tot de belangrijkste vervoerwijze voor het goedertransport, dan moeten dergelijke problemen zo snel mogelijk de wereld worden uitgeholpen. Overigens verklaren deze knelpunten waarom de vraag naar de korte vaart in de periode 1991 — 2000 gelijk is gebleven, zoals blijkt uit de Eurostat-statistieken van 2002. Toch zijn al aanzienlijke inspanningen verricht om de opstoppingen in de korte vaart te doen verdwijnen. Feit blijft echter dat er nog heel wat werk aan de winkel is, en de Commissie, de nationale focal points, de centra voor de bevordering van de korte vaart en de scheepvaartsector (het MIF) houden zich dan ook bezig met deze problematiek.

### 3.3. Over het voorgestelde actieprogramma ter bevordering van de korte vaart

#### 3.3.1. Tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten van de Gemeenschap (IMO-FAL)

3.3.1.1. De IMO-formaliteiten zijn niet nieuw, en zouden al een hele tijd van toepassing moeten zijn. Het Verdrag van de Internationale Maritieme Organisatie inzake het vergemakkelijken van het internationaal verkeer ter zee (IMO-FAL-verdrag), dat werd goedgekeurd op 9 april 1965 en op 5 maart 1967 in werking is getreden, betreft twee aspecten, te weten de FAL-formulieren en de FAL-verklaringen. Het onderdeel

<sup>(1)</sup> PB L 220 van 30.8.1993.

<sup>(2)</sup> Inherent kenmerk van het wegvervoer is een betrouwbare, regelmatige en frequente dienstverlening; bovendien kunnen via de weg kleine consignatiezendingen worden vervoerd, waarbij de beginselen van tijdgerelateerde managementstrategieën, zoals just in time-levering, in praktijk worden gebracht.

betreffende de formulieren bevat een lijst van documenten die door de autoriteiten kunnen worden opgevraagd; ook wordt aangegeven welke informatie kan worden opgevraagd en hoeveel kopieën kunnen worden geëist <sup>(1)</sup>.

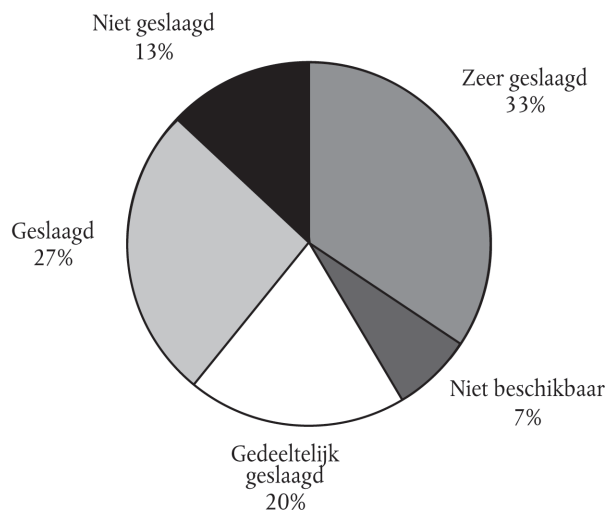
3.3.1.2. Het feit dat de richtlijn niet naar behoren wordt uitgevoerd is gedeeltelijk te wijten aan de haven- en de douane-autoriteiten. Deze laatste zijn niet altijd even coherent bij de toepassing van de EU-voorschriften, zodat schepen aan uiteenlopende voorwaarden moeten voldoen. Daarnaast geven scheepvaartmaatschappijen vaak de voorkeur aan hun eigen formulieren boven die van de IMO, omdat ze dan hun eigen logo kunnen gebruiken. Mede in het licht van par. 3.3.1.1 moet daarom strikt de hand worden gehouden aan de termijn van 9 september 2003. Voorts moet ook de mogelijkheid van elektronische afhandeling van formaliteiten worden overwogen, ook voor schepen die zich nog op zee bevinden. Als goederen verloren gaan is dat vaak te wijten aan het feit dat de informatiestroom geen gelijke tred houdt met de reële verplaatsingen. Als een schip in de haven aanmeert zouden alle havenformaliteiten al afgehandeld moeten zijn, zodat de internationale bevoorradingketen niet wordt onderbroken. Stroomlijning van de interface-havenformaliteiten is de volgende stap voor een vlottere afhandeling, waarmee ook de positie van de korte vaart t.o.v. de andere vervoerswijzen kan worden verbeterd.

### 3.3.2. Tenuitvoerlegging van Marco Polo

3.3.2.1. Het Marco Polo-programma biedt een belangrijke ondersteuning voor de ontwikkeling van kortevaartdiensten in het kader van multimodale logistieke bevoorradingketens. Het succes van het beperkte aantal PACT-projecten met een maritieme pijler maakt duidelijk dat ook de projecten in het kader van Marco-Polo waarschijnlijk mooie resultaten zullen opleveren (zie grafiek nr. 1). Men mag echter niet uit het oog verliezen dat het succes van het programma afhankelijk is van

de bereidheid van de reders van schepen voor de korte vaart om aan het programma mee te werken en er hun voordeel mee te doen; het is dan ook noodzakelijk dat de kortevaartsector anders gaat aankijken tegen onderzoek. Op een paar uitzonderingen na staat de korte vaart nl. weigerachtig tegenover deze projecten, omdat de sector bevreesd is know-how af te staan en zo een gedeelte van de markt kwijt te raken aan zijn concurrenten. Ook bestaat de vrees dat de subsidies voor nieuwe diensten de concurrentieverhouding met de bestaande diensten scheef zouden trekken. Er moeten dan ook objectieve criteria worden gehanteerd, die volledige transparantie garanderen.

Grafiek nr. 1: het succes van de PACT-projecten die betrekking hebben op het vervoer over zee



### 3.3.3. Normalisatie en harmonisatie van de intermodale laadeenheden

3.3.3.1. Het gebrek aan normalisatie maakt het laden en lossen ingewikkeld, zorgt voor vertragingen en bijkomende frictiekosten, en schrikt investeerders af. Wissellaadbakken kunnen alleen worden gebruikt voor vervoer over land en het ro-ro-vervoer over korte afstand, terwijl containers dan weer meer geschikt zijn voor vervoer over water. De voorgestelde acties zijn gericht op normalisatie en harmonisatie van de intermodale laadeenheden, zodat deze op de meest efficiënte manier voor verschillende vervoerswijzen kunnen worden gebruikt, en het tijdverlies bij het laden en lossen in de havens en/of terminals in het binnenland tot een minimum beperkt blijft. Normalisatie en harmonisatie kunnen het intermodaal vervoer en duurzame mobiliteit in Europa alleen maar ten goede komen. In par. 3.4 wordt deze kwestie verder uitgespit.

<sup>(1)</sup> Het gaat om de volgende documenten: generale verklaring IMO, verklaring betreffende de lading, scheepsvoorradenaangifte, verklaring over de bezitting van de bemanningsleden, bemanning-slijst, passagierslijst, lijst van gevaarlijke goederen. Twee bijkomende documenten zijn vereist uit hoofde van de Universele Postconventie en de internationale gezondheidsvoorschriften. De lijst van certificaten die een schip — afhankelijk van het type — aan boord moet hebben ziet er als volgt uit: internationale brief, uitwateringscertificaat, document betreffende stabiliteit in onbeschadigde toestand, document betreffende schadebeheersing, document dat de minimale veiligheidsbemanning vermeldt, certificaten voor gezagvoerders, officieren en andere bemanningsleden, internationaal certificaat „voorkoming verontreiniging door olie”, oliejournaal, scheepsnoodplan voor olieverontreiniging, plan voor afvalbeheer, afvalregister, handleiding voor het vastzetten van lading, document van overeenstemming, en certificaat inzake veilige exploitatie (ISM-code).

### 3.3.4. Autosnelwegen van de zee

3.3.4.1. De autosnelwegen van de zee zijn zeeroutes die de korte vaart efficiënter maken. Zij werden geselecteerd aan de hand van een aantal criteria waaronder veiligheid, kortere afstand of snellere verbinding tussen de havens, integratie in de trans-Europese netwerken en bevordering van intermodaliteit, en zijn bedoeld om de belangrijkste Europese knelpunten te omzeilen. Daarbij gaat het o.m. om geografische en stadsgebonden belemmeringen die het vlotte verkeer van goederen in de weg staan. Voorts moeten de autosnelwegen voldoen aan de eisen van de expediteurs op het vlak van logistieke strategie, en moet daarvan gebruik worden gemaakt om andere maritieme vervoerswijzen dan het vervoer met lijnvaartschepen — d.w.z. het vervoer van bulkgoederen (zowel vast als vloeibaar) — te bevorderen. Voor de expediteur doet het er niet toe via welke haven de vracht wordt verscheept. Hij werkt volgens het just-in-time-beginsel, en moet er dus zeker van kunnen zijn dat de goederen beschikbaar zijn wanneer nodig. De autosnelwegen van de zee in het algemeen, en m.n. de routes die worden geselecteerd om dit begrip te promoten, mogen geen knelpunten kennen, wat betekent dat een aantal van de in het Commissiedocument COM(2003) 155 def. voorgestelde acties moeten worden uitgevoerd, voor deze autosnelwegen echt een feit zullen zijn.

### 3.3.5. Verbeteren van de milieuprestatie van de korte vaart

3.3.5.1. In vergelijking met andere vervoerswijzen is het vervoer per schip milieuvriendelijk <sup>(1)</sup>. Het spreekt vanzelf dat er naar moet worden gestreefd de normen van het Kyoto-protocol te halen, maar de vervoerssector wordt op die manier nog eens extra belast. Uit een analyse van de kostenstructuur van schepen blijkt dat een gedeelte van de middelen al wordt gebruikt om tegemoet te komen aan de internationale Solas/Marpol-vereisten inzake de uitstoot op zee. De scheepvaartsector zelf houdt zich bezig met onderzoek en ontwikkeling, en is er al in geslaagd de vervuiling voor een deel terug te dringen. Kijken we maar naar het EcoSilencer-systeem, dat door het Canadese bedrijf Marine Engineer op poten werd gezet <sup>(2)</sup>. Vandaar dat het verbeteren van de milieuprestatie van de korte vaart, ook al behoort dit onderdeel tot de actieplannen ter bevordering van de korte vaart, niet als cruciaal wordt beschouwd. Het probleem ligt niet zozeer bij de scheepvaart, maar bij het wegvervoer, dat nog lang niet voldoet aan de wetgeving. Een andere grote boosdoener is het luchtvervoer. Er dient dus ook aandacht te worden besteed aan de andere vervoerswijzen. Passen zij het beginsel „de vervuiler betaalt” ook toe?

### 3.3.6. Gids voor douaneregelingen voor de kustvaart

3.3.6.1. Douaneregelingen zijn voor de korte vaart van cruciaal belang. Deze kwestie is door de Commissie aan de orde gebracht in haar werkdocument van 2002 <sup>(3)</sup>, waarin de EU-douaneregelingen voor de korte vaart worden toegelicht om de toepassing ervan te vergemakkelijken. De Commissie gebruikt in dit document het in 1998 voorgestelde begrip „lijndiensten”, die worden gelijkgesteld aan het vervoer over de weg, zodat schepen die alleen Europese havens aandoen niet hoeven te bewijzen dat de goederen die zij vervoeren door een „erkende lijndienst” worden vervoerd. In reactie op het document van de Commissie over douaneregelingen voor de korte vaart heeft de scheepvaartsector het gebruik van de vereenvoudigde procedure op grond van de status van erkende lijndienst bovenaan haar prioriteitenlijst gezet. Dit volstaat evenwel niet, aangezien het onderliggende probleem betrekking heeft op de snelheid waarmee de voorschriften worden toegepast. Sommige landen investeren meer in hun scheepvaartbeleid dan andere. Ook dient strikt de hand te worden gehouden aan de opgelegde termijnen. Zolang hiervoor geen oplossing is gevonden zal de korte vaart niet kunnen functioneren, en zullen de door de Commissie verwachte resultaten uitblijven.

### 3.3.7. Vaststellen en opheffen van hinderpalen voor het succesvoller maken van de korte vaart

3.3.7.1. Dit probleem heeft al heel wat stof doen opwaaien in de diverse mededelingen over de korte vaart, de media, en sommige universitaire onderzoeksprojecten. In een recente studie van Paixão en Marlow (2002) worden de sterke en zwakke punten van de korte vaart belicht, wordt een overzicht geboden van de bestaande literatuur terzake en wordt getracht een totaalbeeld op te hangen van de hele problematiek <sup>(4)</sup>. Er moet resoluut worden ingegrepen om bestaande knelpunten te doen verdwijnen; bij de afbakening en het wegwerken van eventuele toekomstige knelpunten moet worden uitgegaan van de handelscorridors. In die zin is het Marco Polo-programma van onschatbare waarde. Deze actie kan overigens worden beschouwd als onderdeel van de actie tenuitvoerlegging van het Marco Polo-programma, wat impliceert dat de twee samen

(1) International Union of Railways (2000) — The way to sustainable mobility. Cutting the external costs of transport. International Union of Railways.

(2) Fairplay Solutions (2003), juni, blz. 6 — Scrubbing out the Sox. Ferry trials promise cleaner air.

(3) Werkdocument Commissie: Gids voor douaneregelingen voor de kustvaart SEC(2002) 632 van 29.5.2002.

(4) Paixão, A.C. and Marlow, P.B. (2002), Strengths and weaknesses of short sea shipping, Marine Policy, Pergamon, London, United Kingdom, deel 26, nummer 3 (mei), blz. 167-178.

zouden moeten worden besproken. Verder dringt het Comité erop aan dat de bestaande studie over de meest efficiënte routes voor de korte vaart <sup>(1)</sup> wordt bijgewerkt. In dat verband zou de Commissie een lijst kunnen opmaken van de routes die de korte vaart de beste mogelijkheden bieden.

### 3.3.8. Onderlinge aanpassing van nationale toepassing en computerisering van communautaire douaneprocedures

3.3.8.1. Ook deze actie is van cruciaal belang, en is nauw verbonden met de in par. 3.3.6 besproken actie. Prioritair is het gebruik van elektronische systemen, waardoor informatie en documenten vlotter kunnen worden doorgegeven, en de douaneprocedure voor zowel de vracht als het schip wordt versneld. Zonder vlotte doorstroming van informatie komen ook de fysieke activiteiten in het gedrang, wat frictiekosten meebrengt voor de hele keten.

### 3.3.9. Onderzoek en technologische ontwikkeling

3.3.9.1. Onderzoek en technologische ontwikkeling zijn voor de korte vaart een grote steun bij de aanpak van bepaalde technologische problemen i.v.m. de integratie in de intermodale logistieke keten. Verder zou het onderzoek ook moeten worden toegespitst op de strategische aspecten van de korte vaart, een problematiek die tot nog toe door de meeste onderzoekers liever buiten beschouwing wordt gelaten.

### 3.3.10. Administratieve one-stop shops

3.3.10.1. Deze kwestie kan niet los worden gezien van de paragrafen 3.3.1, 3.3.6 en 3.3.8. De invoering van one-stop shops alleen zal nl. niets opleveren. Al deze maatregelen dienen zo snel mogelijk in praktijk te worden gebracht, en wel tegelijkertijd en op Europees niveau.

### 3.3.11. Zorg voor de vitale rol van de focal points van de korte vaart

3.3.11.1. De focal points, die de nationale maritieme autoriteiten vertegenwoordigen, zouden proactiever te werk moeten

gaan bij de afbakening van de bestaande knelpunten en de uitwerking van programma's ter bevordering van de korte vaart. Dit houdt in dat de focal points nauw samenwerken met de sector, én met de centra voor de bevordering van de korte vaart, zodat gezamenlijke acties op nationale basis kunnen worden ontwikkeld. De focal points zullen echter nooit een vitale rol vervullen voor de korte vaart als geen toezicht wordt uitgeoefend op hun werkzaamheden.

### 3.3.12. Zorg voor het goed functioneren en begeleiden van de centra voor de bevordering van de korte vaart

3.3.12.1. Dit punt moet worden gekoppeld aan par. 3.3.11. Ook op de werkzaamheden van deze centra moet toezicht worden uitgeoefend. Een netwerk van centra voor de bevordering van de korte vaart is weinig zinvol als hun activiteiten niet beantwoorden aan de behoeften en niet de verwachte resultaten opleveren.

### 3.3.13. Bevorderen van het imago van de korte vaart als een succesvol vervoersalternatief

3.3.13.1. Dit behoort tot de taken van de focal points en de centra voor de bevordering van de korte vaart (zie de par. 3.3.11 en 3.3.12). In de praktijk echter zal de korte vaart pas aantrekkelijker worden als zij efficiënte vervoersdiensten levert. Het behoort in dit verband tot de taak van de korte vaart om met het oog op integratie in de multimodale logistieke bevoorradingsketen een passende logistieke strategie te ontwikkelen <sup>(2)</sup>. De beste manier om een dienst te promoten is de klant te geven wat hij wenst en hem tevreden te stellen. Mond-tot-mond reclame werkt zowel in positieve als in negatieve zin.

### 3.3.14. Statistische informatie

3.3.14.1. Deze kwestie is eerder al in tal van mededelingen van de Commissie besproken. Het gebrek aan statistische gegevens maakt het lastig marktanalyses uit te voeren. Toch zou een dergelijke analyse voor de kortevaartsector erg nuttig zijn: aan de hand daarvan kan de sector besluiten waar hij zijn activiteiten wenst uit te voeren en welke nieuwe diensten kunnen worden aangeboden. Zonder statistische informatie blijft het marktonderzoek erg beperkt, zodat studies over de levensvatbaarheid van mogelijke handelscorridors uitblijven.

<sup>(1)</sup> Mededeling van de Commissie – De ontwikkeling van de kustvaart in Europa: vooruitzichten en uitdagingen, COM(95) 317 def. van 5.7.1995, blz. 8-12.

<sup>(2)</sup> Casaca, A.C.F.C.P. (2003) — The competitiveness of short sea shipping in multimodal logistics supply-chains. Unpublished Ph.D. Thesis, Cardiff University.

In de mededeling van 1992 is een voorstel in die zin gedaan, waar evenwel nog steeds geen werk van is gemaakt. Deze kwestie moet op de voet worden gevolgd.

### 3.4. Over de richtlijn betreffende intermodale laadeenheden

3.4.1. Zoals al opgemerkt in par. 2.5 komen in de richtlijn de volgende vier belangrijke kwesties aan de orde: 1) harmonisatie van de interoperabiliteitskenmerken van intermodale laadeenheden; 2) de invoering van de Europese intermodale laadeenheid (UECI); 3) veiligheid van de intermodale laadeenheden, en 4) procedures voor overeenstemmingsbeoordeling van de intermodale laadeenheden en periodieke keuringen.

3.4.2. In het kader van de punten 1, 3 en 4 wordt getracht een oplossing te bieden voor het gebrek aan intermodaliteit in de korte vaart, en de omzetting van een aantal regels en voorschriften in de nationale wetgeving van de lidstaten af te dwingen. Hiermee wordt onmiskenbaar een stap vooruit gezet, aangezien er op het niveau van de havens en de integratie van de korte vaart in de vervoersketens nog heel wat werk aan de winkel is. Het is aan de desbetreffende verantwoordelijken om de sector ertoe aan te zetten werk te maken van deze veranderingen.

3.4.3. De Europese intermodale laadeenheid (punt 2) is bedoeld als laadeenheid die aangepast is aan de kenmerken van zowel het wegvervoer als het vervoer per spoor, via de korte vaart of de binnenwateren. De UECI strookt dan ook met de bepalingen van Richtlijn 96/53/EG van de Raad van 25 juli 1996, en is bruikbaar voor alle vervoerswijzen. Het is evenwel niet de bedoeling, zoals uit de mededeling zou kunnen blijken, dat de korte vaart verplicht wordt de UECI te gaan gebruiken. De richtlijn is in dit verband veel duidelijker.

3.4.4. De hier voorgestelde UECI moet worden gezien als alternatief voor de bestaande 45-voetscontainers, die nog tot eind 2006 mogen worden gebruikt maar vanaf 1 januari 2007 van de Europese wegen moeten zijn verdwenen, en die worden aangeboden door bepaalde expediteurs van de korte vaart. Dankzij de invoering van de UECI kan worden voorkomen dat op een bepaald moment een lacune ontstaat. Bovendien kan het wegverkeer met de UECI zijn capaciteit ten volle benutten, aangezien deze laadeenheden 30 % meer laadborden aankunnen, zodat het aantal vrachtwagens op de Europese wegen, en daarmee ook de milieuverontreiniging, op termijn zal afnemen.

3.4.5. Het is echter een feit dat niet alle vervoersactiviteiten en niet alle schepen in aanmerking komen om de Europese laadeenheid te gebruiken. Om het huidige rentabiliteitsniveau

te behouden moet de korte vaart immers twee activiteiten combineren, te weten aanvoerdiensten en intra-Europese diensten. Met de eerste wordt bedoeld het gewone vervoer over zee van A naar B, dat een voortzetting is van de grote vaart. De intra-Europese diensten zijn veel gespecialiseerder, en komen tegemoet aan de specifieke eisen van de vrachtondernemers. De aanvoerdiensten betreffen hoofdzakelijk de korte vaart op de noordzuidverbinding waar de vloot grotendeels bestaat uit containerschepen met een celstructuur. Toch kunnen ook deze schepen achterin of voorin de bovenbouw een beperkt aantal Europese intermodale laadeenheden vervoeren, op voorwaarde dat de breedte daarvan overeenstemt met die van de traditionele 20- en 40-voetscontainers. Als deze mogelijkheid ook werkelijk wordt benut zal de overslag van goederen van land op zee een feit zijn.

3.4.6. Het rendement van een containerschip is afhankelijk van het aantal eenheden dat wordt vervoerd, niet van de lading die de containers bevatten. Het is dus in het belang van de exploitanten rechtstreeks te onderhandelen met de klant die geïnteresseerd is in vervoer via de korte vaart van deur tot deur, en niet met de vrachtexpediteurs of andere derde partijen, en wel om twee redenen: de kortevaartsector kampt met overcapaciteit, en er zijn altijd alternatieven voorhanden om goederen te verzenden. Bij gebrek aan nieuwe gegevens zijn de conclusies van het APAS-rapport van 1996 over korte vaart, dat deel uitmaakt van het onderzoek in het kader van het vierde kaderprogramma, bijzonder belangrijk. Expediteurs zijn bereid te kiezen voor intermodaal vervoer, met inbegrip van vervoer over zee, indien de deur-tot-deur-kosten met 35 % worden verlaagd, dit ter compensatie van de vrachthoeveelheid die de hele logistieke keten door moet. Een en ander zou betekenen dat het gebruik van de UECI voor de korte vaart afhankelijk zal zijn van zowel de kwaliteit van de dienstverlening als van de kosten.

3.4.7. Indien beide laadeenheden, d.w.z. zowel de UECI als de traditionele 20- en 40-voetscontainers hun afmetingen zouden behouden, zoals de Commissie voorstelt, dan is gebruik ervan voor de korte vaart (noordzuidverbindingen) nagenoeg uitgesloten. De combinatie van laadeenheden met uiteenlopende afmetingen is immers een logistieke nachtmerrie. Een eerste obstakel zijn de vaste afmetingen van de geleiders, die ook betrekking hebben op de lading die op het dek kan worden opgeslagen. Hoewel er al verplaatsbare geleiders op de markt zijn die kunnen worden aangepast aan de afmetingen van de laadeenheden, is het gebruik ervan erg duur, en nemen zij bovendien veel laadruimte in beslag, wat uiteindelijk tot een daling van de inkomsten zal leiden. Er dient dan ook aandacht te worden besteed aan de breedte en lengte van deze laadeenheden en aan de huidige afmetingen van de vaste geleiders. Een tweede obstakel voor het gebruik van de UECI op de noordzuidverbindingen van de korte vaart is dat

de exploitanten zich verplicht zullen zien te investeren in nieuwe, speciaal voor dit doel gebouwde schepen, een investering waartoe zij gezien de huidige marktsituatie zeer waarschijnlijk niet bereid zullen zijn. Bovendien vereist het gebruik van de nieuwe laadeenheid ook nieuwe volg- en beheerssystemen. De vraag is dan ook wie bereid zal zijn op te draaien voor de kosten van dit innovatieve en revolutionaire nieuwe transportsysteem? Het meest voor de hand liggende scenario is dat de exploitanten op de oude voet zullen doorgaan en misschien zelfs de korte vaart in het algemeen links zullen laten liggen. Het is niet uitgesloten dat zij er de voorkeur aan zullen geven contracten af te sluiten met de grotere vervoerders op de grote vaart, zodat zij op een vast inkomen kunnen rekenen, ook al is dat niet erg hoog, liever dan het risico te lopen honderden euro's te investeren in een nieuw systeem dat uiteindelijk misschien niet zal worden gebruikt omdat voor vervoer over de weg wordt gekozen. Ook het verzet van de wegvervoersector tegen de nieuwe laadeenheid speelt hierin een rol.

3.4.8. Overigens zou de invoering van de UECI voor de binnenvaartsector moeilijk te overkomen problemen meebrengen. Ten eerste wat de breedte aangaat: de Commissie geeft toe — zij het in min of meer bedekte termen — dat de laadcapaciteit van sommige schepen zal afnemen, aangezien niet meer dan drie UECI's (i.p.v. vier) naast elkaar kunnen worden geplaatst, wat op commercieel vlak voor ernstige problemen zal zorgen. Ten tweede is ook de hoogte van de UECI's van belang, dit met het oog op de standaardhoogte van veel bruggen in Europa. De UECI is hoger (2,67 meter) dan de ISO-high cube container (2,59 meter), die in veel gevallen nu al voor problemen zorgt. Als de hoogte van de UECI ertoe leidt dat bij het stapelen een niveau wegvalt, dan is er geen sprake meer van de voordelen die het aantal pallets zou opleveren.

In tegenstelling tot wat de Commissie suggereert is de aanpassing van de schepen, en met name van de geleiders voor containers, een bijzonder kostbare zaak. Tot nog toe wordt bij de bouw van nieuwe schepen steeds rekening gehouden met de breedte van de gangbare zeecontainers, en wordt ook de breedte van de sluisen afgestemd op deze afmetingen.

3.4.9. In de huidige omstandigheden lijkt het dus waarschijnlijk dat de UECI met name zal worden gebruikt voor het vervoer via de korte vaart over korte afstanden. Deze exploitanten werken met ro-ro-schepen, maken vaak gebruik van aanhangwagens en opleggers, en hebben al ervaring met het gebruik van de Stora-laadbak. Dit geldt vooral voor Noord-Europa en het Oostzeegebied, waar dit soort schepen al veelvuldig wordt ingezet. Een andere belangrijke factor is de industriële concentratie in deze regio: zowat 70 % van de industrie in de EU is terug te vinden in het VK, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Zweden, Finland, Ierland en Nederland.

3.4.10. Het bovenstaande toont aan dat de marktsituatie doorslaggevend is voor het aantal Europese laadeenheden dat door de korte vaart zal worden ingezet, aangezien de exploitanten alleen over zullen gaan tot het aanschaffen van dergelijke laadeenheden als zij verzekerd zijn van een marktaandeel dat hun investering kan compenseren. Een en ander zou bovendien betekenen dat schepen voor de korte vaart moeten worden uitgerust met twee verschillende systemen: één voor de traditionele zeecontainers, en één voor de nieuwe intermodale laadeenheden. Dat betekent weer meer bijkomende kosten voor een sector die toch al onder zware druk staat. Groot voordeel is wel dat de invoering van deze laadeenheid de vervoerders de ogen kan openen voor alternatieve vervoerswijzen, en hen de mogelijkheid van complementariteit in overweging kan doen nemen, wat de ontwikkeling van intermodale vervoersketens alleen maar ten goede kan komen. Dit geldt i.h.b. voor de korte vaart, aangezien deze sector jarenlang werd gedomineerd door een gecentraliseerde beheerscultuur, waarin nauwelijks sprake was van het overdragen van beslissingsbevoegdheden. Deze controlecultuur stamt nog uit de tijd van de grondleggers van de korte vaart (Evangelista en Morvillo, 1998) (1).

3.4.11. Bij de toepassing van nieuwe technologieën of nieuwe wetgeving op de scheepvaartsector in het algemeen, en de korte vaart in het bijzonder, mogen een aantal dingen niet uit het oog worden verloren. De scheepvaart krijgt toch al te maken met hogere kosten, die het gevolg zijn van de veiligheids- en milieuvorschriften waaraan moet worden voldaan om het vervoer over zee veiliger te maken. Invoering van de nieuwe Europese intermodale laadeenheid impliceert dat de kortevaartsector tot extra investeringen zal moeten overgaan. Gezien de lage kosten van het vrachtvervoer op dit moment en het feit dat het wegvervoer nog niet voornemens is de externe kosten mee te rekenen, valt te betwijfelen of de kortevaartsector bereid zal zijn het nieuwe systeem in te voeren.

### 3.5. *Andere kwesties*

3.5.1. Hoewel de Commissie niet naar de nieuwe ISPS-code (internationale code voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten) verwijst, mag hieraan niet zonder meer worden voorbijgegaan. Met de inwerkingtreding van deze code — die bedoeld is ter bestrijding van georganiseerde misdaad en illegale immigratie — krijgt de korte vaart immers weer nieuwe voorwaarden opgelegd. Het is de hoogste tijd dat de vrachtondernemers verplicht worden de Hague- en de Hague-Visby-rules op het gebied van vrachtbrieven na te leven. Vrachtondernemers zijn vaak niet erg genegen te verklaren welk soort vracht in een container wordt vervoerd. Hoewel dit al jaar en dag zo is dient hierin verandering te komen. Over het hoe en wat dient grondig te worden nagedacht: zaak is de

(1) Evangelista P. en Morvillo A. (1998) — The Role of Training in Developing Entrepreneurship: The Case of Shipping in Italy. *Maritime Policy and Management*, 25(1), blz. 81-96.



vrachtondernemers niet af te schrikken en te vermijden dat zij het vervoer over de weg gaan verkiezen boven de korte vaart. De korte vaart moet worden beschouwd als de vrachtwagen van de zee.

3.5.2. Een rangschikking van al deze acties naar hun belang voor het bevorderen van de korte vaart, zou er als volgt uitzien:

Volgorde van belang	Soort actie
Eén	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten van de Gemeenschap (IMO-FAL)</li> <li>6. Gids voor douaneregelingen voor de kustvaart</li> <li>8. Onderlinge aanpassing van nationale toepassing en computerisering van de communautaire douaneprocedures</li> <li>10. Administratieve „one-stop shops”</li> </ol>
Twee	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. Verzameling van statistische informatie</li> </ol>
Drie	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Tenuitvoerlegging van Marco Polo</li> <li>3. Normalisering en harmonisering van intermodale laadeenheden</li> <li>4. Autosnelwegen van de zee</li> <li>7. Vaststellen en opheffen van hinderpalen voor het succesvoller maken van de korte vaart</li> </ol>
Vier	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Verbeteren van de milieuprestatie van de korte vaart</li> <li>9. Onderzoek en technologische ontwikkeling</li> </ol>
Vijf	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Zorg voor de vitale rol van de „Focal Points voor de korte vaart”</li> <li>12. Zorg voor het goed functioneren en begeleiden van „centra voor de bevordering van de korte vaart”</li> <li>13. Bevorderen van het imago van de korte vaart als een succesvol vervoersalternatief</li> </ol>

3.5.3. Algemeen beschouwd is het Comité ingenomen met dit programma ter bevordering van de korte vaart; wel is het zaak strikte termijnen op te leggen.

3.5.4. Voor een vlotte tenuitvoerlegging van de maatregelen is het beter het aantal verantwoordelijken zo laag mogelijk te houden. Hoe meer groepen er in het spel zijn, hoe groter de kans dat hun belangen strijdig zijn. Verstandig zou zijn één verantwoordelijke op nationaal niveau aan te wijzen, die bij de

Commissie verslag zou moeten uitbrengen over de afwerking van de verschillende punten van het actieprogramma. De nationale strategieën kunnen worden aangepast aan de nationale context, waarbij de voorgestelde maatregelen vanzelfsprekend niet uit het oog mogen worden verloren.

#### 4. Conclusies

4.1. In het licht van het bovenstaande en onder voorbehoud van de in dit advies gemaakte opmerkingen, betuigt het Europees Economisch en Sociaal Comité zijn instemming met de mededeling van de Commissie over een actieprogramma ter bevordering van de korte vaart.

4.2. Of de korte vaart succes zal hebben hangt af van de strikte naleving van de in de Commissiemededeling vastgelegde termijnen; als bepaalde knelpunten niet verdwijnen kan de korte vaart niet overschakelen op intermodaliteit.

4.3. De naleving van de termijnen moet voortdurend worden opgevolgd; blijkt dat zij worden overschreden dan moeten onmiddellijk maatregelen worden getroffen.

4.4. Wat het voorstel voor een richtlijn betreffende intermodale laadeenheden betreft, stemt het Comité wel in met de daarin geformuleerde doelstellingen, maar vindt het dat aan een aantal punten nog aandacht moet worden besteed. Het gaat o.m. om het volgende:

- de vervoersector moet beter worden ingelicht over de Europese intermodale laadeenheid; de bepalingen betreffen zowel het vervoer over de weg als per spoor en over water, en blijven niet beperkt tot één bepaalde sector;
- de afmetingen van de Europese intermodale laadeenheden stroken niet met de technische specificaties van de huidige containerschepen die instaan voor het vrachtvervoer op de Europese wateren:
  - als de laadeenheden net als de 45-voetscontainers op het dek worden vervoerd moet alleen de breedte opnieuw worden bekeken;
  - als de laadeenheden bedoeld zijn voor vervoer in het ruim, dan moeten zowel lengte als breedte opnieuw worden bekeken.
- er zullen problemen ontstaan bij het gebruik van de nieuwe intermodale laadeenheden bij sommige vervoerswijzen en op bepaalde routes vanwege de grotere afmetingen (beperkingen in verband met tunnels, bruggen enz.);

— er zijn hoge kosten verbonden aan de aanpassing van de bestaande infrastructuur op het land en op zee voor het gebruik van de nieuwe intermodale laadeenheden.

Gebeurt dit niet, dan zal de efficiëntie van de intra-Europese korte vaart ernstig in het gedrang komen, en zullen de exploitanten nog meer onder druk komen te staan.

Brussel, 29 oktober 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 het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsten, en van Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 ter harmonisatie van de rechten en vereenvoudiging van de procedures”**

(COM(2003) 378 def. — 2003/0138 (COD))

(2004/C 32/16)

De Raad heeft op 10 juli 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft de heer Koryfidis aangewezen als algemeen rapporteur en hem verzocht zich met de voorbereidende werkzaamheden terzake te belasten.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting van 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 71 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Verordening (EEG) nr. 1408/71 is vaak aangepast naar aanleiding van veranderingen in de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten en besluiten van het Hof van Justitie die van invloed zijn op de toepassing ervan. Sinds 1999 wordt gewerkt aan de vereenvoudiging en actualisering van de verordening. Het EESC heeft zich onder meer in de volgende adviezen uitgelaten over voorstellen tot wijziging van de verordening: „Wijziging sociale zekerheid — werklozen”<sup>(1)</sup>, „Toepassing sociale zekerheid migranten”<sup>(2)</sup>, „Wijziging verordening socialezekerheidsregelingen”<sup>(3)</sup>, „Uitbreiding sociale zekerheid tot

onderdanen derde landen”<sup>(4)</sup>, „Sociale zekerheid bij verhuizing binnen de Gemeenschap”<sup>(5)</sup> en „Socialezekerheidsregelingen”<sup>(6)</sup>.

1.2. Tegelijkertijd moet Verordening (EEG) nr. 574/72 over de toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 worden aangepast aan de in deze laatste verordening aan te brengen wijzigingen.

1.3. In de afgelopen jaren is geprobeerd om het vrije verkeer van personen binnen de EU te vergemakkelijken. Het is in dit verband van buitengewoon groot belang dat EU-burgers zonder overbodige problemen de zorg kunnen krijgen die zij eventueel nodig hebben bij een tijdelijk verblijf in een andere dan de bevoegde lidstaat.

<sup>(1)</sup> PB C 295 van 7.10.1996.

<sup>(2)</sup> PB C 89 van 19.3.1997.

<sup>(3)</sup> PB C 73 van 9.3.1998.

<sup>(4)</sup> PB C 157 van 25.5.1998.

<sup>(5)</sup> PB C 101 van 12.4.1999.

<sup>(6)</sup> PB C 367 van 20.12.2000.

1.4. Krachtens de huidige inhoud van Verordening (EEG) nr. 1408/71 dienen personen die tijdelijk verblijven in een andere dan de bevoegde lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de burgers van die lidstaat recht te hebben op „onmiddellijk noodzakelijke” of „noodzakelijke” zorg, afhankelijk van de reden voor hun verblijf (als toerist, gedetacheerd werknemer of student, werknemer in het internationale wegvervoer of werkzoekende).

1.5. Om toegang tot deze zorg te krijgen en in aanmerking te komen voor terugbetaling van kosten, moet de betrokkene een formulier overleggen (E 111, E 128, E 110, E 119) die hij bij de nationale socialezekerheidsinstelling van zijn land van herkomst kan aanvragen. Het formulier verschilt al naar gelang de reden van zijn verblijf in het buitenland (als toerist, gedetacheerd werknemer of student, werknemer in het internationale wegvervoer).

1.6. Toen de Europese Raad van Barcelona in maart 2002 zijn goedkeuring gaf aan het actieplan om de belemmeringen van de geografische mobiliteit uiterlijk in 2005 uit de weg te hebben geruimd, besloot hij tevens een Europese ziekteverzekeringskaart in te voeren. Tijdens zijn voorjaarsbijeenkomst in Brussel drong de Europese Raad erop aan dat de nodige besluiten worden genomen om ervoor te zorgen dat deze kaart in de zomer van 2004 in gebruik kan worden genomen. De kaart zal „alle formulieren vervangen die momenteel nodig zijn voor medische behandeling in een andere lidstaat” en zal „de procedures vereenvoudigen, zonder de bestaande rechten en plichten te wijzigen”. Deze in Barcelona en Brussel genomen besluiten liggen ten grondslag aan het onderhavige voorstel voor een verordening.

## 2. Samenvatting van het Commissiedocument

2.1. De voorgestelde verordening is vooral bedoeld om de invoering van een Europese ziekteverzekeringskaart mogelijk te maken. Een van de belangrijkste wijzigingen is het voorstel om het recht op medische zorg te harmoniseren en de procedures om deze zorg te krijgen te vereenvoudigen.

2.2. Alle groepen personen die tijdelijk in een andere lidstaat verblijven moeten volgens het voorstel onder alle omstandigheden recht hebben op „medisch gezien noodzakelijke zorg”.

2.3. Verder bevat de ontwerpverordening een voorstel voor een nieuw artikel 84 bis met bepalingen voor de organen en de personen die onder de verordening vallen; zij dienen elkaar inlichtingen te verstrekken en samen te werken. In de oude

verordening is alleen de samenwerking tussen de organen in de verschillende lidstaten geregeld.

2.4. Voorgesteld wordt om in Verordening (EEG) nr. 547/72 de woorden „bewijsstukken, verklaringen, aangiften, aanvragen en andere documenten” te vervangen door het woord „documenten”. Dan kunnen de E-formulieren worden vervangen door de ziekteverzekeringskaart.

2.5. Het voorstel van de Commissie ligt dus in het verlengde van haar mededeling van 17 februari 2003<sup>(1)</sup> en moet de wettelijke basis vormen van de in 2004 in te voeren ziekteverzekeringskaart.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. De invoering van een Europese ziekteverzekeringskaart zal het Europa van de burgers concreet dichterbij brengen. In technisch en juridisch opzicht is dit project echter verre van eenvoudig. De lidstaten hanteren verschillende regels om te bepalen wie recht heeft op zorg, en niet alle lidstaten zijn er al klaar voor om op één kaart over te stappen.

3.2. Het EESC is ingenomen met het voorstel om de rechten van alle categorieën gelijk te schakelen, in die zin dat iedereen recht heeft op „noodzakelijke zorg”; het had hier in zijn advies over een Europese ziekteverzekeringskaart<sup>(2)</sup> (18 juni 2003) op aangedrongen.

3.3. Burgers krijgen betere mogelijkheden om zich vrijelijk binnen de EU te bewegen als het recht op medisch gezien noodzakelijke zorg ook die vormen van zorg omvat waarvoor voorafgaande toestemming vereist is. De administratieve commissie voor de sociale bescherming van migrerende werknemers moet zo snel mogelijk een lijst van deze zorgvormen opstellen.

3.4. Hoewel de invoering van één kaart volgens het EESC dus een goede zaak is, zou het strakke tijdschema voor deze operatie wel eens problemen kunnen opleveren. Slechts een deel van de huidige lidstaten en een enkele van de op 1 mei 2004 tot de EU toetredende landen is namelijk in staat om zich bij de invoering van de Europese verzekeringskaart aan het voorgestelde tijdschema te houden.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 73 def.

<sup>(2)</sup> PB C 220 van 16.9.2003.

3.5. De momenteel aan de gang zijnde vereenvoudiging en herziening van de hele Verordening (EEG) nr. 1408/71 en (EEG) nr. 574/72 wordt er niet gemakkelijker op als tegelijkertijd allerlei detailherzieningen worden voorgesteld.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1. De nummering van artikel 1 (1), dat betrekking heeft op in het huidige artikel 22 aan te brengen wijzigingen, is uitermate ingewikkeld en zou daarom verduidelijkt moeten worden.

4.2. In het voorgestelde nieuwe artikel 84bis staat welke verplichtingen organen en personen hebben. Dit komt de uitvoering van de verordening ten goede, al kunnen twijfels over de precieze reikwijdte van het artikel problemen opleveren. Vooral de derde alinea van lid 1 — de bevoegde organen moeten van iedere verandering in de persoonlijke of gezinssituatie in kennis worden gesteld — is te algemeen geformuleerd en zou alleen op relevante veranderingen betrekking moeten hebben. Ook de betekenis van het woord „passende” in lid 2 is zeer vaag.

4.3. De procedures kunnen niet onmiddellijk na de goedkeuring van het verordeningvoorstel worden vereenvoudigd. Niet alle lidstaten zijn namelijk al zo ver dat ze de ziekteverzekeringskaart zonder een (verhoudingsgewijs lange) overgangperiode in gebruik kunnen nemen. Tijdens deze periode worden de oude en de nieuwe procedures naast elkaar gebruikt. Dit kan tot verwarring leiden en stelt daarom extra hoge eisen aan de informatie die wordt gegeven aan zowel de bevoegde organen als de burgers.

4.4. Het voorstel stelt zeer zware eisen aan de informatie die moet worden gegeven aan alle organen in de EU die met de kaart in aanraking zouden kunnen komen. Niet alleen kunnen straks zowel de oude formulieren als de nieuwe Europese kaart worden gebruikt, maar elke lidstaat mag ook nog eens eigen gedetailleerde regels voor deze kaart vaststellen. Er kan sprake zijn van een aparte Europese kaart of van een gecombineerde nationale en Europese kaart. De administratie-

ve commissie neemt besluiten over de informatie die de kaart moet bevatten.

4.5. Het is de bedoeling om al tijdens de overgangperiode te zorgen voor geharmoniseerde rechten voor iedereen, en ook om de procedure om voor zorg in aanmerking te komen te vereenvoudigen, zodat het niet uitmaakt of hierbij het oude formulier of de nieuwe kaart wordt gebruikt. Daarom moet de administratieve commissie snel met instructies/regels komen voor het gebruik van de verschillende formulieren tijdens de overgangperiode.

4.6. Alleen in het voorstel voor een nieuw artikel 84bis wordt aandacht besteed aan het gevaar van kaarten met onjuiste gegevens. Het risico op bewust of onbewust misbruik kan vooral tijdens de overgangperiode groot zijn en moet door de lidstaten serieus worden genomen.

4.7. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, kunnen documenten kunnen worden uitgewisseld in de vorm van formulieren op papier of via telematicadiensten in de vorm van elektronische formulieren. Hiervoor is echter altijd een overeenkomst tussen de bevoegde autoriteiten van de verzendende en van de ontvangende lidstaat nodig, wat erop neerkomt dat er vele honderden bilaterale overeenkomsten zullen moeten worden afgesloten. Aangezien dit een bijzonder zware bureaucratische last vormt, dient men in het kader van de telematicaprojecten voor de sociale zekerheid (TESS) zo snel mogelijk een oplossing te bedenken waarbij geen bilaterale overeenkomsten nodig zijn voor de uitwisseling van gegevens via telematicadiensten.

#### 5. Conclusies

5.1. Het EESC staat positief tegenover het voorstel tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 1408/71 en (EEG) nr. 574/72 en gaat ervan uit dat deze wijziging deel kan gaan uitmaken van de algehele herziening van beide verordeningen.

5.2. Wat de medebeslissingsprocedure betreft moet het EESC zijn adviesfunctie bij dit soort voorstellen zodanig kunnen vervullen dat het zijn oordeel kan uitspreken over alle wijzigingen die in de loop van het proces van goedkeuring in de teksten worden aangebracht.

Brussel, 29 oktober 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 de Raad tot wijziging van Beschikking 2002/834/EG tot vaststelling van een specifiek programma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie: „Integratie en versterking van de Europese onderzoeksruimte” (2002-2006)”**

(COM(2003) 390 def. — 2003/0151 (CNS))

(2004/C 32/17)

De Raad heeft op 25 juli 2003 besloten, overeenkomstig artikel 166 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft de gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie” belast met de voorbereiding van de werkzaamheden.

Gezien de dringende aard van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn 403e zitting op 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) de heer Wolf aangewezen als algemeen rapporteur en onderstaand advies met 71 stemmen vóór en 26 tegen, bij 8 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Inleiding en stand van zaken

In onderhavig Commissievoorstel worden de beperkende voorwaarden besproken waaraan — in het kader van het zesde EU-kaderprogramma voor O&O — het onderzoek naar de geneeskundige en biologische mogelijkheden van menselijke stamcellen die worden gewonnen uit (ingevroren) menselijke restembryo's, moet voldoen.

1.1. In het zesde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie worden bio-wetenschappen en de medische wetenschap als prioritair aangemerkt. Het thematisch onderzoeksgebied van het desbetreffende specifieke programma omvat als eerste programma-punt de toepassing van „biowetenschappen, genomica en biotechnologie voor de gezondheid”. Daarbij horen ook „somatische gen- en celtherapie, in het bijzonder stamceltherapie en immuuntherapie”. Het door de Raad en het Parlement goedgekeurde zesde kaderprogramma vormt de rechtsgrondslag voor het voorstel dat door de Commissie is ingediend.

1.2. Communautaire financiering van stamcelonderzoek, waarbij zowel menselijke somatische stamcellen als embryonale stamcellen van menselijke restembryo's betrokken zijn, vindt plaats in het kader van onderzoeksprioriteit (i) „Geavanceerde genomica en toepassingen daarvan voor de gezondheid”, onderdeel „Toepassingen van kennis en technologieën op het gebied van de genomica en de medische biotechnologie”. In dat onderdeel wordt bijvoorbeeld „het onderzoek [...] geconcentreerd op [...] de ontwikkeling en beproeving van nieuwe preventie-instrumenten en therapieën zoals somatische genterapie, celtherapie (in het bijzonder stamceltherapie, bijvoorbeeld therapieën voor neurologische en neuromusculaire aandoeningen, en immuuntherapie)” (1).

1.3. Het door de Raad op 30 september 2002 vastgestelde specifieke programma staat de financiering toe van onderzoek waarbij menselijke embryo's en menselijke embryonale stamcellen worden gebruikt, behalve op drie gebieden:

- onderzoek dat is gericht op het klonen van mensen voor voortplantingsdoeleinden (reproductief klonen);
- onderzoek dat is gericht op de wijziging van het genetisch materiaal van mensen waarbij dergelijke wijzigingen erfelijk zouden kunnen worden (kiembaan-genterapie) (2);
- onderzoek dat is gericht op het uitsluitend met het oog op onderzoek of met het oog op het verkrijgen van stamcellen creëren van menselijke embryo's, ook door middel van de overdracht van de celkern van somatische cellen (meestal therapeutisch klonen genoemd).

1.4. Tijdens de zitting van de Raad van 30 september 2002 spraken de Raad en de Commissie echter ook af dat „nadere bepalingen inzake de financiering van onderzoeksactiviteiten waarbij menselijke embryo's en stamcellen van menselijke embryo's worden gebruikt, vóór 31 december 2003 zullen worden vastgesteld”. Tot die tijd zal de Commissie niet komen met voorstellen om dergelijke onderzoeksprojecten te financieren, met uitzondering van voorstellen voor projecten waarbij opgeslagen of geïsoleerde menselijke embryonale stamcellen in een kweek worden gebruikt.

(1) PB L 294 van 29.10.2002, blz. 10.

(2) Onderzoek op het gebied van de behandeling van kanker aan de gonaden mag worden gefinancierd.

1.5. De Commissie heeft, ten einde de hierboven in paragraaf 1.4 genoemde „nadere bepalingen” te formuleren, onderhavig „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot wijziging van Beschikking 2002/834/EG tot vaststelling van een specifiek programma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie: „Integratie en versterking van de Europese onderzoeksruimte” (2002-2006)” voorgelegd.

1.6. De Commissie heeft dit voorstel op basis van de uitkomsten van een op 24 april 2003 gehouden interinstitutioneel seminar over bio-ethiek opgesteld. Dit seminar bood deskundigen (op wetenschappelijk, juridisch en ethisch gebied) en vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, de lidstaten, de toetredingslanden en de kandidaat-lidstaten de mogelijkheid te discussiëren en met elkaar van gedachten te wisselen. De voorgestelde richtsnoeren zijn echter gebaseerd op de principes die door de Europese Groep voor de ethiek zijn vastgesteld, in het bijzonder advies nr. 15 van deze Groep: „Ethical aspects of human stem cell research and use” (1).

1.6.1. Deze Groep ging tijdens haar werkzaamheden uit van de volgende beginselen:

- het beginsel van respect voor de menselijke waardigheid;
- het beginsel van de menselijke zelfbeschikking (dat inhoudt dat geïnformeerde toestemming vereist is en dat de persoonlijke levenssfeer en persoonlijke gegevens worden beschermd);
- het beginsel van rechtvaardigheid en heilzaamheid (in het bijzonder met het oog op de verbetering en bescherming van de gezondheid);
- het beginsel van de vrijheid van onderzoek (dat moet worden afgewogen tegen andere beginselen);
- het beginsel van evenredigheid (de onderzoeksmethoden moeten voor het bereiken van de nagestreefde doelen absoluut noodzakelijk zijn en er zijn geen passende alternatieven beschikbaar).

1.7. Het Commissievoorstel heeft dus betrekking op een onderzoeksgebied dat aanleiding geeft tot zeer hoge verwachtingen ten aanzien van de medische toepassingen ervan, maar tegelijk ook fundamentele ethische vragen oproept. Centraal staat het verkrijgen van nieuwe embryonale stamcellijnen uit menselijke restembryo's. Om zowel aan de wetenschappelijke verwachtingen als de ethische bezorgdheid tegemoet te komen, stelt de Commissie voor dergelijk onderzoek uitsluitend onder strikte en beperkende voorwaarden te financieren.

## 2. Kern van het Commissievoorstel

De kern van het Commissievoorstel is geformuleerd in bijlage I bij dit voorstel en luidt als volgt:

„Om door de Gemeenschap te worden gefinancierd, moeten onderzoeksprojecten die gepaard gaan met de winning van stamcellen uit menselijke embryo's tevens voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a) de deelnemers moeten vóór de aanvang van de onderzoeksactiviteiten op plaatselijk of nationaal niveau ethisch advies inwinnen in de landen waar het onderzoek zal plaatsvinden;
- b) de menselijke embryo's die voor de winning van stamcellen worden gebruikt, moeten vóór 27 juni 2002 zijn gecreëerd als gevolg van medisch ondersteunde in-vitrofertilisatie met het oog op de totstandbrenging van een zwangerschap en niet meer voor dat doel worden gebruikt;
- c) het project moet bijzonder belangrijke onderzoeksdoelstellingen beogen ter vergroting van de wetenschappelijke kennis in het fundamenteel onderzoek of ter vergroting van de medische kennis met het oog op de ontwikkeling van diagnostische, preventieve of therapeutische methoden voor toepassing bij de mens;
- d) alle andere alternatieve methoden (met inbegrip van bestaande stamcellijnen en stamcellijnen van adulte oorsprong) moeten zijn onderzocht en daarvan moet zijn aangetoond dat zij voor de onderzoeksdoelinden in kwestie ontoereikend zijn;
- e) vóór de aanvang van de onderzoeksactiviteiten moet in overeenstemming met de nationale wetgeving de vrijwillige, uitdrukkelijke, schriftelijke en geïnformeerde toestemming van de donor(en) worden verkregen;
- f) er mag voor de donatie noch een financiële vergoeding, noch enig voordeel in natura worden verleend of beloofd;
- g) de bescherming van de persoonlijke gegevens, met inbegrip van de genetische gegevens, van de donor(en) moet worden gegarandeerd;
- h) teneinde met name de traceerbaarheid van deze stamcellen te garanderen moeten de deelnemers aan de onderzoeksprojecten waar passend kwaliteits- en veiligheidsnormen inzake donatie, winning en opslag toepassen die in overeenstemming zijn met de actuele stand van de kennis.

De wetenschappelijke beoordeling en de ethische toetsing waarin de Commissie met betrekking tot de onderzoeksvoorstellen voorziet, omvatten een verificatie van het feit dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. De onder c) en d) genoemde voorwaarden worden onderzocht in het kader van de wetenschappelijke beoordeling.

(1) [http://europa.eu.int/comm/european\\_group\\_ethics/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/european_group_ethics/index_en.htm)

De adviezen van de Europese Groep voor de ethiek in de wetenschap en de nieuwe technologieën, en met name die welke betrekking hebben op onderzoek waarbij menselijke embryonale stamcellen worden gebruikt, worden in acht genomen.

De deelnemers aan de onderzoeksprojecten dienen alles in het werk te stellen om de nieuw verkregen embryonale stamcellijnen zonder winstoogmerk voor onderzoeksdoeleinden beschikbaar te stellen aan de wetenschappelijke wereld.

De Commissie publiceert jaarlijks een lijst van onderzoeksprojecten waarbij menselijke embryonale stamcellen, van welk type ook, worden gebruikt en die via het zesde kaderprogramma worden gefinancierd."

### 3. **Opmerkingen van het Comité I: medisch-wetenschappelijke aspecten en het EU-onderzoeksprogramma**

3.1. Het Comité heeft zich in meerdere adviezen nadrukkelijk positief uitgelaten over de succesvolle inrichting van de Europese onderzoekruimte als een belangrijke stap op weg naar verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon en naar integratie en ontplooiing van het Europese onderzoekspotentieel, alsook om te voorkomen dat toponderzoek en toponderzoekers uit Europa verdwijnen. Daarom moet het Europese onderzoek de kans krijgen de concurrentie op wereldniveau aan te gaan en daarbij topprestaties te leveren.

3.2. Het EESC heeft in zijn advies over het zesde kaderprogramma expliciet zijn steun voor alle daarin voorgestelde thematische acties uitgesproken. Dat geldt dus ook voor de hier ter discussie staande onderzoeksprioriteiten, waarvan stamcelonderzoek een fundamenteel onderdeel is.

3.3. Stamcellen zijn de voorlopers van andere meer gespecialiseerde cellen. Uit stamcellen kunnen verschillende soorten gespecialiseerde cellen ontstaan (stamcellen zijn dus multipotent). Reeds lang bekend zijn de bloedstamcellen (die worden ingezet bij de behandeling van leukemie en andere vormen van kanker).

3.4. Inmiddels zijn er vele soorten weefsel-specifieke stamcellen ontdekt, die in het Commissievoorstel „somatische stamcellen” en een enkele keer ook „adulte stamcellen” worden genoemd.

3.5. Stamcellen hebben (in een mate die nog niet tot in detail bekend is) het vermogen om afhankelijk van het weefsel waarin ze zich bevinden, zich te ontwikkelen tot verschillende soorten cellen („plasticiteit”). Zo is aangetoond dat bloedstamcellen in lever-, spier- en zenuwweefsel uitgroeiden tot resp. levercellen, spiercellen en zenuwcellen. Dit ontwikkelingspoten-

tieel van stamcellen is een van de redenen dat prioriteit wordt gegeven aan de inzet van stamcellen bij celtherapie. Hiernaar wordt wereldwijd intensief onderzoek gedaan.

3.6. Het vroegste stadium waarin bij de ontwikkeling van een organisme van een stamcel kan worden gesproken, is het moment waarop de eicel is bevrucht. Als gevolg van de daarop volgende celdelingen ontstaat gedurende de vierde tot de zevende dag van de ontwikkeling van het organisme de zgn. „blastocyst”. Die wordt gevormd door twee groepen cellen: een buitenlaag van gespecialiseerde cellen (de „trofoblast”) en een inwendige cel populatie (de „embryoblast”). Deze laatste bestaat uit pluripotente stamcellen (embryonale stamcellen of „ES-cellen”), die zodoende aan de basis staan van alle latere ontwikkelingsstadia van het organisme.

3.7. In de ontwikkelingsbiologie en de celbiologie wordt al geruime tijd onderzoek gedaan naar embryonale stamcellen van dieren, vooral van muizen. In tegenstelling tot gespecialiseerde („weefsel-specifieke”) stamcellen hebben embryonale stamcellen nl. het vermogen zich vele celdeelcycli lang op identieke wijze te vermenigvuldigen, en kunnen zij bovendien in kweek worden gehouden („cellijnen”). Bij weefsel-specifieke stamcellen lukt dit in het algemeen niet (of slechts met veel moeite en dan alleen voor korte tijd).

3.8. Embryonale stamcellen kunnen alleen worden gewonnen uit blastocysten, dat wil dus zeggen uit embryo's die vier tot zeven dagen oud zijn.

3.8.1. Het produceren van blastocysten — in-vitrofertilisatie (IVF) — is routine in de voortplantingsgeneeskunde. Hiervan wordt bijvoorbeeld voor de fok van landbouwhuisdieren al sinds lange tijd gebruik gemaakt.

3.8.2. In 1978 werd de eerste IVF-baby geboren. In-vitrofertilisatie bij mensen leidde van het begin af aan tot heftige discussies, maar inmiddels wordt de IVF-techniek in alle ontwikkelde landen ook bij mensen toegepast.

3.8.3. IVF is in de meeste landen aan wettelijke en/of door de betreffende beroepsgroepen opgestelde voorschriften en voorwaarden gebonden. Deze techniek kan in bepaalde gevallen onvruchtbare ouderparen helpen kinderen te krijgen en is voor deze mensen dan ook een heilzame oplossing.

3.8.4. Bij IVF ontstaan in eerste instantie meerdere embryo's (bijv. zes), waarvan er de eerste keer bijv. drie in de baarmoeder

worden ingeplant. De overgebleven embryo's „restembryo's" <sup>(1)</sup> worden met het oog op een eventueel later gebruik enkele jaren lang in ingevroren toestand bewaard. Men slaagt erin de kwaliteit van een groot aantal van deze embryo's gedurende deze hele periode op peil te houden, zodat ze op elk gewenst moment kunnen worden ingeplant.

3.8.5. Afhankelijk van de gezinsplanning en de medische mogelijkheden blijven er bij IVF onvermijdelijk ook restembryo's over waarvan vaststaat dat er geen sprake zal zijn van toekomstige nesteling, inplanting of nidatie (een noodzakelijk voorwaarde voor de ontwikkeling van menselijk leven).

3.9. Sinds 1998 is het mogelijk menselijke embryonale stamcellen te produceren en in kweek tot cellijnen te ontwikkelen. Sindsdien hebben talrijke onderzoeksgroepen dergelijke cellijnen ontwikkeld.

3.10. Inmiddels is het onderzoek aan en met menselijke embryonale stamcellen aanzienlijk toegenomen, met name vanwege de volgende drie redenen:

3.10.1. Een therapeutische interventie met stamcellen in de humane geneeskunde, die op dit moment slechts voor hematologie en oncologie (tot dusver uitsluitend met weefsel-specifieke stamcellen) ontwikkeld is, is mogelijk voor een groot aantal ernstige en wijdverspreide ziekten. Bij succes zouden de voordelen (in therapeutisch, menselijk en ook economisch opzicht) enorm zijn.

3.10.2. Daartoe moeten op het gebied van de stamcelbiologie nog wel fundamentele kwesties worden opgelost.

3.10.3. Voor veel van deze kwesties kunnen embryonale stamcellen van dieren een uitkomst bieden.

3.10.4. Het gebruik van stamcellen voor de genezing van ziekten bij de mens werpt echter essentiële vragen op, die slechts te beantwoorden zijn indien gebruik wordt gemaakt van menselijke stamcellen.

3.10.5. Veel in dit verband belangrijke vragen kunnen ook beantwoord worden aan de hand van weefsel-specifieke stamcellen (adulte stamcellen).

3.10.6. Met de kennis die nu voorhanden is, blijven er echter nog fundamentele vragen over, die slechts kunnen worden opgelost door gebruik te maken van menselijke embryonale stamcellen.

#### 4. Opmerkingen van het Comité II: ethische en juridische aspecten

4.1. Blastocysten zijn 4 tot 7 dagen oude embryo's, die uit circa 200 cellen bestaan en een differentiatiestadium (in trophoblast en embryoblast) hebben bereikt. De verwijdering van embryonale stamcellen overleven zij doorgaans niet. Bij de productie van menselijke embryonale stamcellen worden dus menselijke embryo's vernietigd die enkele dagen oud zijn.

4.2. Deze embryo's zijn nog geen foetussen <sup>(2)</sup>, maar klompjes van ongeveer 200 cellen. De menselijke embryonale stamcellijnen die in de wetenschappelijke literatuur worden beschreven, kwamen voort uit embryo's die bij IVF waren ontstaan, maar die definitief niet meer gebruikt zouden worden om een zwangerschap tot stand te brengen („restembryo's").

4.3. Dergelijke restembryo's zijn in speciale centra in heel Europa ingevroren en opgeslagen; naderhand, als de ouders geen kinderwens meer hebben, worden ze overeenkomstig de vigerende nationale voorschriften vernietigd.

4.4. Toch rijst de vraag of het geoorloofd mag zijn om deze door IVF ontstane restembryo's <sup>(3)</sup>, die dus geen levenskans hebben, te doden om stamcellijnen te produceren.

4.5. De ethische aspecten van deze procedure hangen dus samen met de hamvraag of en onder welke voorwaarden het te verdedigen valt om potentieel menselijk leven, ook al is het — zoals in het geval van restembryo's — ten dode opgeschreven, voor een extern bepaald doel te bestemmen <sup>(4)</sup>.

4.6. Deze kwesties waren in alle landen waar menselijke embryonale stamcellijnen geproduceerd zijn, alsook in veel andere landen, het onderwerp van verhitte discussies met sterk uiteenlopende resultaten. De wetgevingen die als gevolg daarvan tot stand zijn gekomen, vertonen dan ook op hoofdlijnen veel overeenstemming (overeenstemming over de kernpunten), maar lopen in belangrijke details ook zeer ver uiteen. Dat geldt wereldwijd, maar met name ook binnen de EU.

<sup>(1)</sup> In Duitsland is het aantal „echte" restembryo's echter beperkt. In de regel namelijk worden de — via een voorafgaande hormoonbehandeling bij de vrouw/toekomstige moeder gewonnen — „reestecellen" die niet zijn bedoeld om de eerste keer te worden ingeplant, na het binnendringen van het sperma reeds in het zgn. „voorkernstadium" ingevroren, d.w.z. voordat er een gemeenschappelijke celkern is ontstaan. In gangbaar Duits is er dan nog geen sprake van embryo's. Daarentegen gebeurt het een enkele keer, om verschillende redenen, ook wel eens dat de embryo's die zijn bedoeld om de eerste keer te worden ingeplant, toch niet worden ingeplant en dan worden ingevroren.

<sup>(2)</sup> Een embryo wordt vanaf een ontwikkelingsstadium van circa 12 weken tot aan de geboorte een foetus genoemd.

<sup>(3)</sup> Het onderhavige Commissievoorstel heeft dus uitsluitend betrekking op de productie van stamcellijnen uit restembryo's die via IVF zijn ontstaan, dus niet via klonen (overdracht van de celkern van somatische cellen) of geïnduceerde eiceldeling (parthenogenese), een techniek waarover de laatste tijd veel gediscussieerd wordt.

<sup>(4)</sup> Orgaandonatie van dodelijk verongelukte volwassenen stuit doorgaans niet op bezwaren mits er sprake is van voorafgaande toestemming.



4.7. De verschillende standpunten van de lidstaten zijn deels ook een weerspiegeling van de opvattingen van de burgers en de diverse maatschappelijke groeperingen. Deze opvattingen hebben echter in iedere lidstaat via democratische processen en als uitvloeisel van de desbetreffende machtsverhoudingen tot eigen regels geleid.

4.8. De regels berusten onder meer op verschillende meningen over het ontwikkelingsstadium van een menselijk embryo waarin individueel menselijk leven begint.

4.8.1. De volgende stadia worden genoemd:

- reeds bij de samensmelting van eicel en zaadcel (of van de celkernen hiervan);
- pas bij de innesteling/implantatie/nidatie <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> in de baarmoeder;
- pas in de gastrulatiefase <sup>(3)</sup> (verschijnen van de „primitiefstreep” tussen de twaalfde en de vijftiende dag);
- het is een langer evolutionair proces, waarin een exact moment niet kan worden aangegeven en daarom willekeurig moet worden vastgelegd, bijvoorbeeld 12 weken <sup>(4)</sup> na de innesteling (dus bij de overgang van embryo tot foetus).

## 5. Opmerkingen van het Comité III: aspecten van het Europa-beleid en internationale gewoonten

5.1. Gezien de grote verscheidenheid van de standpunten binnen de samenleving, zoals in het voorgaande is beschreven, en de verschillende juridische situaties in de lidstaten wil de Commissie deze gevoelige kwestie, die echter zeer belangrijke mogelijkheden biedt, op EU-niveau regelen door middel van een terughoudende en vrij restrictieve middenweg. Daarmee kiest zij voor een oplossing die voor de hand ligt, vrijwel onvermijdelijk is en ook uit politiek oogpunt verstandig is.

5.2. De Commissie stelt geen gemeenschappelijke, voor de lidstaten bindende voorschriften voor, maar geeft het mogelijke

onderzoekskader aan, d.w.z. dat de grenzen worden vastgesteld waarbinnen zij steun kan geven aan onderzoeksprojecten (binnen het zesde kaderprogramma) waarbij menselijke stamcellen worden gebruikt.

5.3. Daartoe is op uitnodiging van de Commissie in het voorjaar van 2003 in Europees verband een uitgebreide discussie gevoerd over de ethische en juridische aspecten van onderzoek aan stamcellen; het resultaat hiervan is het door de Commissie gepresenteerde voorstel.

5.4. Het Comité respecteert de houding van iedere burger en ook van zijn eigen leden die uit ethische overwegingen afwijzend staan tegenover elke productie van menselijke stamcellijnen uit IVF-restembryo's en daarmee ook tegenover het Commissievoorstel.

5.5. De kwestie in haar geheel in overweging genomen beschouwt het Comité het (in punt 2 uiteengezette) voorstel van de Commissie echter als evenwichtige en weloverwogen benadering, waarbij de ethische principes en de mogelijke kansen op genezing tegen elkaar zijn afgezet, al valt het helaas niet te vermijden dat er ook aanzienlijke beperkingen van de mogelijkheden en kansen voor onderzoek aan verbonden zijn.

5.6. Het Comité neemt daarbij aan dat de voorgestelde regeling niet in strijd is met het Handvest van de Grondrechten van de EU. Het baseert zijn mening ook op het feit dat de in de artikelen II-3, alinea (2), onder b), c) en d) van het Handvest genoemde gevallen uitdrukkelijk worden uitgezonderd in het Commissievoorstel en het voorafgaande besluit van de Raad (zie par. 1.4).

5.7. Dit geldt dus ook voor alle in het Commissievoorstel — van (a) tot (h) — genoemde afzonderlijke regelingen. Het voorstel is toegespitst op het in de Raadsbesprekingen omstreden aspect van de productie van nieuwe stamcellijnen uit menselijke embryo's en bevat criteria (letter a tot h) en procedures (alinea 2 tot 5). Hierover het volgende:

- a) Het Comité stemt in met de verplichting om het advies in te winnen van een ethische commissie <sup>(5)</sup>; dit is ook de gebruikelijke gang van zaken in de meeste landen. Het is van belang dat aldus rekening wordt gehouden met de in de desbetreffende lidstaat geldende wettelijke situatie of regeling.
- b) Nieuwe stamcellijnen mogen alleen worden ontwikkeld uit menselijke embryo's die vóór het zesde OTO-kaderprogramma in het kader van een IVF-therapie zijn ontstaan, maar die niet meer gebruikt zullen worden om een zwangerschap tot stand te brengen en dus „overtollig” zijn (restembryo's). Deze regeling strookt met de wettelijke situatie in de landen waar de productie van menselijke embryonale stamcellijnen en/of het gebruik van bestaande lijnen bij wet geregeld is. Door een peildatum te hanteren wordt het onwaarschijnlijke, maar denkbare (en volgens de reeds voor het zesde kaderprogramma vastgelegde regels gevoeglijk uit te sluiten) geval dat er gericht menselijke embryo's voor onderzoeksdoeleinden worden

(1) Sommige auteurs (zie bijvoorbeeld Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik 7 (2002) Walter de Gruyter Berlin — New York) noemen het embryo in de fase vóór de nidatie (of in andere gevallen vóór de gastrulatie) daarom ook wel „pre-embryo”.

(2) Daarom is het gebruik van nidatieverhinderende anticonceptiva (bijvoorbeeld het intra-uteriene spiraaltje) niet verboden.

(3) Ulrich Steinvorth, Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik, Deel 7, 2002, blz. 165, uitgeverij Walter de Gruyter. Als belangrijkste argument wordt aangevoerd dat vóór dit stadium nog tweelingen kunnen ontstaan.

(4) In sommige lidstaten is dit tijdstip ook in de abortuswetgeving van essentieel belang.

(5) Het Comité vraagt zich af of deze maatregel ook noodzakelijk is in lidstaten waar dit op grond van de nationale wetgeving niet vereist is.

voortgebracht (wat slechts in Groot-Brittannië onder bijzondere voorwaarden is toegestaan), voorkomen.

- c) Het sluit aan bij de internationale juridische praktijk dat te ondersteunen projecten betrekking moeten hebben op toponderzoek.
- d) Het is internationaal ook gangbaar dat vooraf aangetoond moet zijn dat het onderzoeksdoel niet op een alternatieve wijze gerealiseerd kan worden (bijvoorbeeld met behulp van proefdieren of proeven met weefsel-specifieke menselijke („adulte”) stamcellen). Dit is uiteraard alleen mogelijk op basis van de op dat moment beschikbare kennis en mag er niet toe leiden dat hangende besluiten onnodig worden uitgesteld.
- e) Ook de eis dat de donor informed consent verleent is internationaal gebruikelijk; zij strookt met de praktijk bij orgaandonaties.
- f) Het uitsluiten van een vergoeding<sup>(1)</sup> sluit eveneens grotendeels aan bij de internationale rechtspraktijk en wordt derhalve met instemming begroet.
- g) Tevens spreekt het vanzelf dat de bescherming van persoonlijke gegevens in dergelijke omstandigheden wordt gegarandeerd.
- h) De eis betreffende kwaliteitsnormen en traceerbaarheid is gebaseerd op de stand van de wetgeving en op de kennis die met het werken met biologisch materiaal van patiënten en proefpersonen is opgedaan. Zij is ook van belang voor de oprichting van stamcelbanken (zie par. 5.3.3).

5.8. In de op letter (h) volgende alinea's (hierna als alinea 2 t/m 5 aangeduid) wordt de procedure voor de naleving van de genoemde criteria beschreven en komen enkele aspecten van de motivering aan de orde.

5.8.1. In alinea 2 wordt de verantwoordelijkheid voor de controle op de in a) t/m h) genoemde criteria op een zinvolle wijze verdeeld. Het niveau van het onderzoek en de vraag of de onderzoeksdoelen alleen met behulp van nieuwe menselijke embryonale stamcellijnen gerealiseerd kunnen worden, moeten in het kader van de wetenschappelijke beoordeling worden onderzocht. Daarentegen gaat het bij a), b) en e) t/m h) om formele criteria, die op bestuurlijk niveau aan de hand van uniforme voorschriften gecontroleerd moeten worden. Wordt aan één van de criteria niet voldaan, dan komt het project niet voor steun in aanmerking.

<sup>(1)</sup> Ook hier analogie met orgaandonatie.

5.8.2. Alinea 3 verwijst naar adviezen van de Europese Groep voor de ethiek in de wetenschap en de nieuwe technologieën. Op deze manier kan bij stamcelonderzoek, een gebied waarop de ontwikkelingen elkaar in hoog tempo opvolgen, steeds van het actuele kennisniveau worden uitgegaan.

5.8.3. In alinea 4 wordt het beginsel genoemd op grond waarvan nieuw verkregen menselijke embryonale stamcellijnen vrij (en zonder winstoogmerk) ter beschikking van de wetenschappelijke wereld moeten worden gesteld. Volgens het Comité is het daarbij van groot belang dat de Commissie wil bijdragen „tot de oprichting van publieke stamcelbanken en de vorming van onderlinge netwerken daarvan op Europees niveau”. Deze opvatting sluit aan bij overwegingen van de European Science Foundation.

5.8.4. De standaardisering die zo haalbaar wordt, biedt een Europese meerwaarde. Niet alleen wordt er zo een belangrijke voorwaarde en een solide basis voor verder onderzoek gecreëerd, maar ook is standaardisering in het belang van Europa en de gehele wereld en leidt standaardisering ertoe dat er minder embryo's nodig zijn om stamcellen te produceren.

5.8.5. Nieuwe menselijke embryonale stamcellijnen die met steun van het zesde kaderprogramma zijn geproduceerd, moeten dan ook in een openbare stamcelbank worden opgeslagen.

5.8.6. Op deze manier kan ook het hoofd worden geboden aan de toepassingsbeperkingen als gevolg van de octrooien op bestaande stamcellijnen.

5.8.7. Het Comité verwelkomt eveneens alinea 5, waarin de Commissie zich ertoe verplicht een lijst te publiceren van de door haar gesteunde onderzoeksprojecten (maar niet van de daarbij betrokken personen!) waarbij menselijke embryonale stamcellen worden gebruikt.

## 6. Opmerkingen van het Comité IV: lidstaten met een afwijkende nationale wetgeving

6.1. De juridische situatie verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat. In niet alle lidstaten zijn expliciete regels voor stamcelonderzoek opgesteld. Sommige lidstaten hanteren een liberaler of juist restrictiever beleid dan de voorschriften die de Commissie nu voorstelt. De situatie op dit gebied ontwikkelt zich voortdurend.

6.2. Indien bij een onderzoeksproject op het gebied van stamcellen optimaal gebruikt wordt gemaakt van de mogelijkheden waarin het Commissievoorstel voorziet (d.w.z. dat het onderzoek zich niet beperkt tot stamcellijnen die in alle lidstaten mogen worden gebruikt), zijn wetenschappelijke instellingen van lidstaten waar restrictievere regels gelden, van deelname aan deze onderzoeksprogramma's uitgesloten en kunnen zij dus ook geen aanspraak maken op hiervoor bestemde financiële steun.

6.3. Wetenschappelijke instellingen van lidstaten waar soepelere regels gelden, kunnen evenmin aanspraak maken op communautaire onderzoekssteun indien zij bij hun onderzoek niet voldoen aan de in het Commissievoorstel opgenomen minder liberale voorwaarden.

6.4. Deze situatie is onwenselijk, enerzijds omdat alle lidstaten gelden afdragen ten behoeve van de communautaire begroting en daarmee ook ten behoeve van de voor onderzoekssteun gebruikte communautaire middelen, en anderzijds omdat dergelijke uitsluitingen ertoe leiden dat het potentieel van de Europese onderzoeksruimte wordt beknot (sommige lidstaten — of eigenlijk hun wetenschappelijke instellingen — worden dan immers van deelname aan het gemeenschappelijke onderzoeksprogramma en van financiële steun uitgesloten).

6.5. Volgens het Comité is het evenwel mogelijk dat de Raad na raadpleging van het Parlement deze door de Commissie voorgestelde wijziging van Beschikking 2002/834/EG met gekwalificeerde meerderheid goedkeurt.

6.6. De communautaire bevoegdheid tot steunverlening biedt echter niet de mogelijkheid om de voorschriften van de verschillende lidstaten gelijk te trekken of op elkaar af te stemmen.

6.7. Gezien deze situatie doet het Comité de volgende aanbevelingen:

6.7.1. De Commissie zou er bij de tenuitvoerlegging van onderzoeksprogramma's op dit gebied naar moeten streven, de afzonderlijke projecten of programmaonderdelen zodanig te coördineren dat onderzoekinstellingen die anders zouden worden uitgesloten, toch zoveel mogelijk kunnen deelnemen aan deelprogramma's of deeltaken die inhoudelijk niet tegen de communautaire en de nationale wetgeving indruisen.

6.7.2. De betreffende lidstaten zouden er bij toekomstige herzieningen van hun nationale wetgeving naar moeten streven, hun regels zoveel mogelijk af te stemmen op de gepresenteerde voorstellen, om zo op den duur te komen tot een voor alle lidstaten geldende regelgeving die het Europese onderzoek en de Europese geneeskunde ten goede komt, en in te spelen op de intensieve internationale samenwerking op dit gebied. Volgens het Comité vormt het compromis in dit Commissievoorstel reeds een goed uitgangspunt hiervoor.

## 7. Samenvatting

7.1. Met het onderhavige voorstel geeft de Commissie gehoor aan het verzoek dat de Raad in september 2002 heeft

gedaan. Het voorstel voorziet namelijk in voorschriften voor die kwesties in de uitvoeringsbepalingen van het zesde kaderprogramma die volgens de Raad nog geregeld moesten worden.

7.2. Dit voorstel voor een beschikking over deze gevoelige kwestie, die echter zeer belangrijke kansen biedt, vormt een tamelijk terughoudende en restrictieve middenweg tussen de nationale wetgevingen van de afzonderlijke lidstaten, en houdt daarmee een compromis in tussen de uiteenlopende opvattingen.

7.3. De voorgestelde regelgeving is adequaat en maakt het mogelijk om wetenschappelijk toponderzoek dat in geneeskundig en biologisch opzicht van belang is, te steunen. Het voorstel voorziet in steun voor projecten die bevorderlijk zijn voor internationale coördinatie en samenwerking, en bevat duidelijke criteria en procedures voor de eerbiediging van de hiermee verbonden ethische en juridische aspecten.

7.4. Het Comité respecteert de houding van iedere burger en ook van zijn eigen leden die uit ethische overwegingen afwijzend staan tegenover elke productie van menselijke stamcellijnen uit IVF-restembryo's en daarmee ook tegenover het Commissievoorstel.

7.5. De kwestie in haar geheel beschouwend doet het Comité — op grond van de overwegingen die het hierboven uitgebreid heeft uiteengezet — evenwel de aanbeveling het Commissievoorstel goed te keuren.

7.6. Het Comité roept de Commissie opnieuw op, er bij de tenuitvoerlegging van wetenschappelijke programma's op toe te zien dat door middel van een efficiënte structurering van de programmaonderdelen zoveel mogelijk wordt voorkomen dat vooraanstaande wetenschappelijke instellingen in sommige lidstaten van deelname worden uitgesloten.

7.7. Het Comité roept de lidstaten er opnieuw toe op, bij toekomstige herzieningen van hun nationale wetgeving dezelfde doelstelling na te streven en te komen tot een consensus over dit onderwerp, waarvan algemeen wordt erkend dat het zeer gecompliceerd is. Op basis van deze consensus moet de reeds bestaande consensus over essentiële vraagstukken (zie par. 1.3) worden uitgebouwd tot een voor alle landen aanvaardbare alomvattende regelgeving.

7.8. Nieuwe menselijke embryonale stamcellijnen die met steun van het zesde kaderprogramma tot stand worden gebracht, moeten worden opgeslagen in een openbare stamcelbank en vrij beschikbaar zijn voor Europees onderzoek.

Brussel, 29 oktober 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Initiatief van het Koninkrijk der Nederlanden met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 44/2001 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken”<sup>(1)</sup>**

(2004/C 32/18)

Op 27 november 2002 heeft de Raad besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde initiatief.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Retureau.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting van 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 63 stemmen voor, 11 tegen, bij 7 onthoudingen is goedgekeurd.

## 1. Het wetgevingsvoorstel

1.1. Het voorstel vloeit voort uit een initiatief van het Koninkrijk der Nederlanden<sup>(1)</sup> om een bepaling te wijzigen van Verordening (EG) nr. 44/2001 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (hierna de Verordening). De Verordening trad op 1 maart 2002 in werking en bevat uniforme uitvoeringsbepalingen bij het Verdrag van Brussel I over hetzelfde onderwerp. Dit verdrag blijft echter van toepassing op de betrekkingen met Denemarken. Daarnaast blijft het Verdrag van Lugano van toepassing op de betrekkingen met derde landen.

1.1.1. Voorgesteld wordt om in de bevoegdheidsregels van de Verordening een derogatie op te nemen voor grensoverschrijdende arbeidsovereenkomsten.

1.1.2. Als rechtsgrondslag is daarbij gekozen artikel 61, onder c) en artikel 67, lid 1, van het EG-Verdrag. Deze artikelen bevatten samen met artikel 65, waarnaar in artikel 61 wordt verwezen, een regeling van de bevoegdheid van de Raad en van het initiatiefrecht van zijn leden (dit recht is concurrerend met het recht van de Commissie, maar kan slechts worden uitgeoefend gedurende 5 jaar na de inwerkingtreding van het bij het Verdrag van Amsterdam gewijzigde EG-Verdrag (op het gebied van onder meer de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van de beslissingen in burgerlijke en handelszaken). Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice is het initiatiefrecht van de Commissie exclusief geworden en kunnen de lidstaten dus nog slechts voorstellen doen.

1.2. Artikel 20 van de Verordening geeft de rechtsmachtregeling weer voor verzoekschriften betreffende arbeidsovereenkomsten die door de werkgever worden ingediend tegen werknemers die in een andere lidstaat zijn gevestigd. In beginsel is de rechter van de woonplaats van de werknemer bevoegd om het verzoek in behandeling te nemen.

1.2.1. Het gaat om een algemene attributieregel voor iedere vordering die op basis van de Verordening wordt ingediend. Wel bevat de regel enkele limitatief opgesomde uitzonderingen.

1.3. Voorgesteld wordt deze regel te wijzigen voor vorderingen van de werkgever tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst, waarbij de rechter de, vooral financiële, consequenties van de beëindiging van de overeenkomst moet vaststellen. Gerechtelijke ontbinding is een procedure die kennelijk in een aantal lidstaten bestaat, en volgens de indieners van het voorstel kan in Nederland ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de rechter zelfs verplicht zijn voor bepaalde categorieën beschermde werknemers.

1.3.1. De voorgestelde wijziging strekt ertoe dat de werkgever zich ook kan wenden tot de rechter van de plaats waar de werknemer doorgaans zijn arbeid verricht en hij hoeft zijn vordering dus in principe niet meer in te stellen bij het gerecht van de woonplaats van de werknemer. Deze unilaterale keuzemogelijkheid heeft volgens de indieners voordelen voor beide partijen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het voorstel biedt vooral de werkgever nieuwe voordelen. Deze kan kiezen tussen de rechter van de plaats waar de arbeid doorgaans wordt verricht en de rechter van de woonplaats van gedaagde. Daardoor wordt in beginsel gedaagde het recht ontnomen, de bevoegde rechter te kiezen (de rechter van zijn woonplaats, de plaats waar de arbeid wordt verricht of de plaats waar de werkgever zijn zetel heeft).

2.2. Het gaat om een uitzondering op de bevoegdheidsbeginselen die definitief vastgesteld lijken te zijn in de Verordening en ertoe strekken om de zwakste partij te beschermen ter zake van overeenkomsten die worden gekenmerkt door ongelijkheid tussen partijen (werkgevers/werknemers, leveranciers/consumenten, verzekeraars/verzekerden) van economische aard of op het gebied van technische of professionele

<sup>(1)</sup> PB C 311 van 14.12.2002, blz. 16.

vaardigheden. In zijn advies van 1 maart 2003<sup>(1)</sup> sprak het Comité overigens zijn goedkeuring over de Verordening uit.

2.3. De sociale zekerheid is *ratione materiae* expliciet uitgesloten van het toepassingsgebied van Verdrag en Verordening, maar het arbeidsrecht valt wel onder deze regelingen, hoe moeilijk het ook is om dat rechtsgebied tot het privaatrecht te rekenen.

2.3.1. Dat het arbeidsrecht ook wordt bestreken, was in eerste instantie het resultaat van de jurisprudentie van het Hof van Justitie, dat bevoegd is om het Verdrag uit te leggen. Het Hof besliste dat het Verdrag impliciet van toepassing was op arbeidsovereenkomsten. Deze waren in de eerste versie van het Verdrag niet expliciet genoemd. Na twee herzieningen wordt het arbeidsrecht nu wel integraal door het Verdrag bestreken.

2.3.2. Alle uitzonderingen op het gemene verbintenissenrecht en de competentieregels ten behoeve van de arbeidsovereenkomst resulteren logischerwijs uit het feit dat het arbeidsrecht een uitermate specifiek terrein is.

2.3.3. Dit recht wordt namelijk in hoge mate door bepalingen van openbare orde bestreken. Om de belangen van de werknemers en hun vertegenwoordigers te beschermen vaardigen overheden in de meeste lidstaten regels uit betreffende sluiting, uitvoering en ontbinding van de overeenkomst (arbeidsinspectie, regels voor bepaalde contractbepalingen, verplichte of verboden clausules, extra bescherming van bepaalde categorieën werknemers, regeling van de arbeidsomstandigheden en overeenkomsten voor bepaalde beroepen). Daarbij kan het gaan om wetgeving of om collectieve overeenkomsten op branche-, nationaal of regionaal niveau. Verder zijn er verscheidene andere afwijkingen van het beginsel van contractsvrijheid.

2.3.4. De inspanningen om tot een Europees verbintenissenrecht te komen hebben overigens geen betrekking op de arbeidsovereenkomst. Deze wordt beschouwd als te nauw verweven met de sociale en juridische tradities van de onderscheiden lidstaten en te zeer onderworpen aan criteria van openbare orde en andere juridische of feitelijke elementen. Deze situatie zal er door de uitbreiding alleen maar ingewikkelder en gediversifieerder op worden.

2.3.5. Daarnaast blijft er zich een uitgebreid Europees arbeidsrecht ontwikkelen dat de inhoud van arbeidsovereenkomsten beïnvloedt met het oog op harmonisatie, die de mobiliteit van de arbeidskrachten op de interne markt en de naleving van het gelijkheidsbeginsel ten goede komt, alsook de werknemers een hoog niveau van bescherming biedt.

2.4. De mogelijkheid om een rechter op verzoek van de werkgever een arbeidsovereenkomst te doen ontbinden vormt in de meeste lidstaten een speciaal geval, hetzij omdat het nationaal recht daarin niet voorziet, hetzij omdat een dergelijke weg slechts bij wijze van uitzondering wordt bewandeld. Men kan zich dan ook afvragen of het wel juist is om een fundamentele procedureregule van de Verordening te wijzigen ten behoeve van vorderingen die kennelijk zelden worden ingesteld.

2.4.1. Het is in beginsel namelijk zeer wel denkbaar dat privaot- of handelsrechtelijke overeenkomsten door de rechter worden ontbonden als de ene partij van mening is dat de andere zijn contractuele verplichtingen niet nakomt en het geschil niet via een schikking of arbitrage werd beslecht. Dit geldt echter zelden of nooit voor arbeidsovereenkomsten. Deze lopen af na een vastgestelde periode voor overeenkomsten voor bepaalde duur of in het algemeen door de wil van een der partijen, uiteraard onder voorbehoud dat toepasselijke clausules en regelingen worden gerespecteerd. Ook kan een arbeidsovereenkomst op initiatief van partij A worden beëindigd in geval van wanprestatie van partij B. Zulks eventueel onder gerechtelijk toezicht wanneer er verschil van mening bestaat over de kwalificatie van de motieven en de financiële consequenties van de beëindiging.

2.4.2. Bij afwezigheid van de normale voorwaarden voor verbreking of beëindiging van de overeenkomst, vormt gerechtelijke ontbinding een uitzondering. Dit geldt met name wanneer er geen procedure bestaat voor door de werkgever gevorderd ontslag wegens wanprestatie of om financiële redenen. Het ontslag van bepaalde groepen beschermde werknemers is onderworpen aan specifieke, van lidstaat tot lidstaat variërende, regels. Een dwingend voorgeschreven procedure om het ontslag van beschermde werknemers (werknemersvertegenwoordigers) door de rechter te laten bekrachtigen, lijkt slechts in een beperkt aantal lidstaten te bestaan; in het voorstel wordt uitsluitend de Nederlandse situatie genoemd.

2.5. De relatieve-competentieregels van de Verordening verplichten eiser om zich tot de rechter van de woonplaats van gedaagde te wenden. Met betrekking tot arbeidsovereenkomsten is immers iedere andere relatieve-rechtsmachtsregeling uitgesloten. Slechts wanneer naar aanleiding van een geschil een procedure ter verbreking van het contract is ingeleid, zou een alternatieve competentieregeling eventueel toelaatbaar zijn op basis van een akkoord tussen partijen. Een dergelijke clausule kan onder bepaalde voorwaarden ook in de overeenkomst worden opgenomen, vooral name wanneer de woonplaats van de werknemer in een derde land is gelegen.

2.5.1. Beoogt werkgever een verzoek in te dienen tot gerechtelijke ontbinding van de overeenkomst, dan staat niets hem in de weg om met werknemer te onderhandelen om tot een akkoord over de bevoegde rechter te komen onder de voorwaarden die in de Verordening zijn geformuleerd. Evenmin bestaat er een obstakel voor een dergelijk akkoord wanneer dit in bepaalde omstandigheden beide partijen voordelen biedt, hetgeen met name geldt voor grensoverschrijdende arbeidsovereenkomsten.

(1) PB C 117 van 26.6.2000.

2.6. Onderhavig voorstel biedt werkgevers evenwel forumkeuze en dat kan significante gevolgen hebben voor werknemers die in een ontslagprocedure zijn betrokken en zich optimaal moeten kunnen verdedigen. Het voorstel leidt daarmee tot een belangrijke uitzondering op de algemene procedurele principes van de Verordening en dreigt de rechten van de werknemer aan te tasten wanneer deze, na inleiding van de procedure bij de rechter van de plaats waar de arbeid wordt verricht of die van de plaats waar de overeenkomst is gesloten, een relatieve-competentieregeling van de hand wijst. In dit verband valt te denken aan de situatie dat hij de rechter van zijn woonplaats (gelegen in een lidstaat die aan de Verordening is onderworpen) verkiest.

2.7. Uitsluitend wanneer gedaagde niet is gevestigd in een land waar de Verordening geldt en wanneer er geen rechtsmachtclausule is, geldt de rechtsmacht van de rechter van het land van de werkgever; als bevoegde rechter zal deze dan het recht van zijn land toepassen.

2.8. Het Comité is daarom ook van mening dat er geen enkele dringende reden bestaat om een uitzondering ten gunste van uitsluitend een der partijen te generaliseren. De Verordening bevat ter zake een algemeen beginsel, maar biedt ruimte voor afwijkingen met wederzijds goedvinden nadat de zaak is ingeleid. In de desbetreffende regels wordt reeds rekening gehouden met situaties waarin de bevoegdheid van de rechter van de plaats waar de arbeid wordt verricht beide partijen voordelen biedt.

2.9. Met het oog op de arbeidsmobiliteit op de interne markt vindt het Comité dat het voorstel, indien het door de wetgever wordt aanvaard:

- a) zou resulteren in erkenning en toepassing in andere lidstaten van een beslissing in een weinig courante procedure op het gebied van het arbeidsrecht, zulks zelfs in landen waar deze procedure wordt aanvaard;
- b) in de weg kan staan aan de rechten van de verdediging en de algemene beginselen ter bescherming van de zwakste partij bij bepaalde overeenkomsten;
- c) kan strijden met dwingende sociale-beschermingsregelingen in bepaalde lidstaten wanneer het bijvoorbeeld gaat om beschermde werknemers of materieel ontoelaatbare ontslagregelingen. In deze landen zou een uitspraak dan noch erkend noch uitgevoerd kunnen worden. De aangezochte lidstaat zou namelijk op basis van het Verdrag de exceptie van openbare orde kunnen opwerpen tegen tenuitvoerlegging van het vonnis van de rechter uit de verzoekende lidstaat;
- d) een blijk van vooringenomenheid zou vormen jegens de bevoegde rechter van een andere lidstaat wat betreft zijn bekwaamheid om verbintenissenrecht te kennen en toe te passen. Maar juist dat is een van de redenen waarmee het voorstel wordt gemotiveerd.

### 3. Conclusie

Het Comité vindt dat het voorstel van het Koninkrijk der Nederlanden om redenen van rechtszekerheid en eerbiediging van een algemeen procedureel beginsel, niet kan worden aanvaard.

Brussel, 29 oktober 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 minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd door de afdeling verworpen:

**Paragraaf 3**

De tekst als volgt wijzigen:

„Het initiatief van het Koninkrijk der Nederlanden heeft geen rechtsgrondslag meer in het EG-Verdrag en is dus niet-ontvankelijk. De Commissie wordt verzocht de zaak te onderzoeken en daarbij rekening te houden met bovenstaande opmerkingen.”

*Motief*

Het nieuwe artikel 67, lid 5, heeft als gevolg dat het voor een overgangperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht aan de lidstaten toegekende initiatiefrecht door de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice is komen te vervallen. Het initiatief van het Koninkrijk der Nederlanden heeft bijgevolg geen rechtsgrondslag in het EG-Verdrag meer en is dus niet-ontvankelijk.

Verder dienen de opmerkingen van het Comité aan de Commissie te worden toegezonden ten behoeve van een inhoudelijke toetsing.

*Uitslag van de stemming*

Vóór: 21, tegen: 54, onthoudingen: 2.

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de statistieken van het goederenverkeer tussen de lidstaten”**

(COM(2003) 364 def. — 2003/0126 (COD))

(2004/C 32/19)

De Raad heeft op 3 juli 2003 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de bepalingen van artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Vanwege het spoedeisende karakter van de desbetreffende werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn 403e zitting van 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) besloten om mevrouw Florio als algemeen rapporteur aan te wijzen, waarna het volgende advies met algemene stemmen is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. De vigerende verordening betreffende de statistieken van het goederenverkeer tussen lidstaten (INTRASTAT-systeem) is het resultaat van een overeenkomst betreffende een nieuw systeem voor het verzamelen van statistische gegevens op dit gebied, zowel tussen de EU-lidstaten onderling als tussen de EU-lidstaten en derde landen. Deze in 1991 gesloten en vanaf 1 januari 1993 in werking getreden overeenkomst<sup>(1)</sup> viel samen met de voltooiing van de interne markt en de opheffing van de fysieke binnengrenzen van de EU.

1.2. Omdat voor de verzameling van statistische gegevens niet meer kon worden uitgegaan van douane-aangiftes, viel niet langer te ontkomen aan de noodzaak van een nieuw instrument dat hoogwaardige statistieken voor de goederenhandel zou kunnen leveren en daarmee zou uitgroeien tot onmisbaar steunpunt voor de interne markt.

1.3. Zonder statistieken over het goederenverkeer kunnen de lidstaten onmogelijk hun betalingsbalansen en nationale rekeningen bijhouden, maar kan uiteraard de interne markt ook niet behoorlijk werken en kan hierop geen toezicht worden gehouden.

1.4. Er moest dus een systeem worden uitgewerkt dat niet alleen soepel, eenvoudig toepasbaar en geharmoniseerd was, maar dat ook was afgestemd op de diverse nationale systemen voor het verzamelen van gegevens en de verwerking daarvan.

1.5. Het systeem moet nu door de nieuwe verordening op twee punten worden verbeterd: vereenvoudiging van de goederennomenclatuur en vermindering van het aantal statistische variabelen.

## 2. Hoofdpijnen van de nieuwe verordening

2.1. De hoofdpijnen van de door de Commissie voorgestelde verordening die vanaf 2005 de thans geldende regeling moet vervangen, zijn:

- duidelijkere en eenvoudiger regels;
- afbakening van het toepassingsgebied waarbij de lidstaten meer armslag wordt gelaten, zodat deze ook aan nationale behoeften kunnen tegemoetkomen;
- een systeem dat de efficiëntie van de nationale administratieve systemen vergroot;
- verwerking van de resultaten van drie verschillende onderzoeken (een peiling van de opinie van informatieverstrekende bedrijven in zes lidstaten, een onderzoek naar een doelgroep van gebruikers van de communautaire statistieken en een onderzoek naar de in Zweden bij de toepassing van de goederennomenclatuur gerezen problemen);
- handhaving van het systeem van de drempels in vereenvoudigde vorm, zodat de verstrekkers van informatie, vooral als dat kleine of middelgrote ondernemingen zijn, daar geen last van ondervinden;
- nieuwe bepalingen betreffende de termijnen waarbinnen de gegevens moeten zijn bekendgemaakt, met als doel die te laten samenvallen met die van de ECB (macro-economisch en conjunctuurbeleid);
- instandhouding van de koppeling tussen statistische gegevens en belastingformaliteiten in het goederenverkeer tussen lidstaten;
- nieuwe bepalingen over de kwaliteit van statistische gegevens;
- consolidatie van het beginsel dat beschikbare gegevens geheim moeten worden gehouden, zoals dat ook in het extrastat-systeem is geregeld;
- verandering van het nu al functionerende beheerscomité in een regelgevend comité.

(1) Verordening (EEG) nr. 3330/91 van de Raad.



### 3. Opmerkingen en aanbevelingen

3.1. Net als in eerdere adviezen staat het Comité positief tegenover de vooruitgang die Commissie en lidstaten tot dusverre op het gebied van statistieken en de verzameling van statistische gegevens hebben geboekt, waarbij het doel steeds was om de Economische en Monetaire Unie te consolideren en de werking daarvan onder toezicht te houden.

3.2. De tijd is nu echter aangebroken voor de invoering van een nieuw instrument, dat voor de verstrekkers van de informatie, oftewel de (vooral kleine en middelgrote) bedrijven, gemakkelijk te begrijpen en nuttig is. Daarnaast is het de bedoeling dat de bedrijven andere betrekkingen gaan onderhouden met de nationale bureaus voor de statistiek, die de gegevens verzamelen.

3.3. Los van dit nieuwe instrument zal er ook, vooral ten behoeve van kleine en middelgrote bedrijven, een grootscheepse campagne moeten worden opgezet om informatie te geven over de nieuwe verordening, de manier waarop gegevens moeten worden verstrekt en het nut van het gebruik daarvan.

3.4. Gedacht kan ook worden aan een speciaal programma met cursussen en/of uitvoerige informatie, waardoor bedrijven

de verordening kunnen gaan toepassen zonder dat dit een extra belasting voor hun activiteiten met zich mee brengt.

3.5. De Commissie zou flexibele instrumenten voor de verspreiding van de informatie in het leven moeten roepen. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van diverse kanalen, zoals ondernemersorganisaties of kamers van koophandel, en van uiteenlopende instrumenten, zoals het internet of CD's.

3.6. Goed geïnformeerde bedrijven zullen zich overigens ook minder snel de sancties op de hals halen die de lidstaten hebben ingesteld.

3.7. Informatie over de voor de goederenhandel vastgelegde drempels (met inbegrip van de mogelijkheid van vrijstelling van aangifte, toestemming voor een vereenvoudigde aangifte, enz.) moet momenteel aan de Commissie worden gegeven. Het probleem is echter dat de Commissie geen enkele bevoegdheid heeft om de juistheid van de verstrekte gegevens te controleren.

3.8. Een betere koppeling tussen het Europese systeem voor de verzameling van gegevens en de nationale bureaus voor de statistiek zou ertoe kunnen leiden dat de criteria voor het verzamelen van gegevens in de toekomst betrouwbaarder worden en beter op elkaar worden afgestemd.

Brussel, 29 oktober 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 tot wijziging van Richtlijn 77/799/EEG betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe en indirecte belastingen”**

(COM(2003) 446 def. — 2003/0170 (COD))

(2004/C 32/20)

De Raad van de Europese Unie heeft op 5 september 2003 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

In verband met de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 30 oktober 2003, tijdens de 403e zitting van 29 en 30 oktober 2003, besloten de heer Pezzini aan te wijzen als algemeen rapporteur en heeft het, met 45 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht.

## 1. Inleiding

1.1. In 1977 werden met het oog op een adequate toepassing van de belastingwetgeving de regels vastgelegd voor wederzijdse bijstand en uitwisseling van informatie door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

### 1.2. Toename van fraude

1.2.1. Dergelijke regels waren nodig in verband met het steeds groter wordende gevaar van internationale belastingontduiking en -ontwijking, met als gevolg aanzienlijk verlies van inkomsten voor de lidstaten.

1.2.2. In deze omstandigheden zou het beginsel van fiscale rechtvaardigheid geschaad worden, alsook het vrije verkeer van kapitaal en de vrije mededinging, wat bovendien negatieve gevolgen zou hebben voor de werking van de interne markt.

1.2.3. Het stelsel van bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaten bleek echter ondoeltreffend te zijn voor de bestrijding van allerlei vormen van belastingontduiking en -ontwijking, van internationale aard en kenmerkend voor de toegenomen internationalisering van de handel en het transnationale mobiliteit van personen en kapitaal.

### 1.3. Structuur van de richtlijn

1.3.1. In de huidige richtlijn worden drie typen van informatie-uitwisseling gedefinieerd: op verzoek, automatisch en spontaan. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten zijn onderworpen aan beperkingen op de informatie-uitwisseling, die verband houden met de bescherming van de belastingbetaler alsook met de geheimhouding van de verstrekte gegevens.

1.3.2. Verder dienen de administratieve diensten van de lidstaten voortdurend op de uitwisselingsprocedures toe te zien.

### 1.4. Toepassingsgebied van de richtlijn

1.4.1. Aanvankelijk gold de richtlijn uitsluitend voor directe belastingen. Pas later werd de werkingssfeer tot de belasting op de toegevoegde waarde (BTW) en de accijnzen uitgebreid, onder andere omdat deze sectoren anders buiten schot zouden blijven.

1.4.2. Het bijzondere en specifieke karakter van deze gebieden heeft de Commissie er echter vervolgens toe genoopt voor gegevensuitwisseling over BTW <sup>(1)</sup> aparte regels te formuleren. Binnenkort zal een voorstel worden uitgewerkt dat uitsluitend de accijnzen betreft.

### 1.5. Noodzaak tot aanpassingen

1.5.1. Het sociale, economische en politieke klimaat is grondig gewijzigd sinds de vigerende richtlijn werd vastgesteld. De omvang van de interne markt en van de handel tussen de lidstaten zijn veranderd. Het lijkt geen twijfel dat het begrip interne markt zelf, dat nationale grenzen doet vervagen, ondertussen steeds meer belastingbetalers omvat die volledig en ook op functionele wijze hiervan deel uitmaken. Is dit enerzijds een feit dat we met genoeg kunnen vaststellen, evenzo hebben de exponentiële groei van intracommunautaire transacties en de steeds grotere kennis van de verschillende nationale belastingstelsels op een welhaast natuurlijke manier bijgedragen tot de toename van belastingontduiking en -ontwijking doordat misbruik wordt gemaakt van eventuele mazen in de Europese regelgeving en in het algemeen in vigerende controlesystemen. In dit verband spreekt het vanzelf dat de administratieve samenwerking en gegevensuitwisseling tussen lidstaten op moderne leest geschoeid, uitgebreid, vereenvoudigd en doeltreffender gemaakt moet worden.

(<sup>1</sup>) COM(2001) 294 def.

## 2. De voorstellen van de Commissie

2.1. De voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de huidige artikelen van de richtlijn zijn in artikel 1 vermeld.

2.2. Het eerste wijzigingsvoorstel betreft artikel 2, lid 3, van de huidige richtlijn, en gaat nader in op de procedure voor gegevensuitwisseling op verzoek. Met name wordt bepaald dat de bevoegde autoriteit van de geraadpleegde lidstaat de van een andere lidstaat ontvangen verzoeken zó dient te behandelen alsof het om een binnenlands verzoek gaat.

2.2.1. Met deze wijziging kan volmondig worden ingestemd, daar ze de opheffing beoogt van vertraging in het onderzoek die het gevolg is van enkele nationale bepalingen, op grond waarvan de bevoegde autoriteit de belastingbetaler — aan de hand van een notificatie — meedeelt dat er een verzoek om inlichtingen over hem te verzamelen, is ontvangen van een bevoegde autoriteit van een andere lidstaat. Deze verplichting tot notificatie bestaat echter niet als de lidstaten zelfstandig te werk gaan. De duur van het onderzoek werd dus in negatieve zin beïnvloed, enkel en alleen omdat het verzoek van een buitenlandse, en niet van een nationale autoriteit afkomstig was. Dit zowel jegens de om inlichtingen verzoeken-de lidstaat als ten opzichte van de werking van de interne markt prejudiciële onderscheid moet dus worden opgeheven. Deze wijziging sluit overigens geheel aan bij de aanpassing in het voorstel betreffende de BTW<sup>(1)</sup>.

2.3. Het tweede voorstel tot wijziging betreft artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede streepje, tweede deel van de zin. Het gaat hier om de procedures voor het gebruik dat een bevoegde autoriteit van een lidstaat van uit een andere lidstaat ontvangen informatie mag maken. Deze gegevens zijn immers aan geheimhouding onderworpen, op dezelfde wijze als informatie die wordt verzameld volgens de nationale wetgeving.

2.3.1. De tekst van de bestaande richtlijn heeft tot interpretatieverschillen geleid. Immers: hoewel overal met het beginsel wordt ingestemd dat de uit een andere lidstaat ontvangen informatie alleen bekendgemaakt mag worden als deze zich hiertegen niet verzet, beweren sommige lidstaten dat er uitdrukkelijke toestemming nodig is (van de bevoegde autoriteit die de inlichtingen heeft verstrekt) voordat ze in een gerechtelijke procedure gebruikt mogen worden. Volgens andere lidstaten daarentegen mag voor dit gebruik stilzwijgende toestemming worden verondersteld, als er geen specifiek bewaar wordt aangetekend.

2.3.2. Het EESC onderschrijft zowel de noodzaak als de voorgestelde vorm van het wijzigingsvoorstel aangezien de nieuwe tekst rechtzetting beoogt van passages die aanleiding geven tot dubbelzinnigheid in de interpretatie door de procedure sneller en duidelijker te maken. Volgens de tekst kan de ontvangen informatie immers tijdens hoorzittingen of vonnissen gebruikt worden, indien de bevoegde autoriteit van de verstreckende lidstaat hiertegen geen bezwaar aantekent op

het moment dat de informatie voor de eerste keer wordt verstrekt. De gerechtelijke procedure zal derhalve niet langer opgeschort worden, in afwachting van de uitdrukkelijke toestemming van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten die zulks noodzakelijk achten.

2.4. De volgende wijziging behelst herformulering van lid 1 en lid 3 van artikel 8 van de huidige richtlijn, waarin de beperkingen op de gegevensuitwisseling zijn vastgelegd.

2.4.1. De bestaande tekst van het eerste lid heeft tot verschillende interpretaties geleid in verband met de eventuele weigering van een lidstaat om de verlangde informatie te verstrekken, als deze niet vereist is volgens de nationale belastingwetgeving.

2.4.2. De gewijzigde tekst stelt nu duidelijk dat de weigering om informatie te verstrekken kan worden aangevochten door de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat, uitsluitend wanneer het onderzoek om deze gegevens te verzamelen op grond van de nationale wetgeving of bestuurlijke praktijk niet is toegestaan.

2.4.3. Het voorstel is ongetwijfeld een verbetering van de bestaande tekst, en waarschijnlijk vanuit praktisch oogpunt het beste voorstel. Echter, gewezen moet worden op het feit dat de huidige verschillen tussen de onderzoeksprocedures, die een rechtstreeks gevolg zijn van de slechts globale harmonisatie van de nationale belastingwetgevingen, een doeltreffend systeem voor gegevensuitwisseling in de weg staan, wat nadelig uitpakt voor een adequate controle van verdachte transacties en ten slotte voor de werking van de interne markt.

2.4.4. Dergelijke opmerkingen gelden ook voor het voorstel tot wijziging van het derde lid van artikel 8, die de dubbelzinnigheid omtrent de toepassing van het wederkerigheidsbeginsel bij gegevensuitwisseling uit de weg wil ruimen.

2.4.5. Het Commissievoorstel maakt duidelijk dat de bevoegde autoriteit van een lidstaat kan weigeren om informatie te verstrekken als de bevoegde autoriteit van de verzoekende lidstaat niet in staat is hetzelfde soort inlichtingen te verstrekken.

2.4.6. Ook al zijn de pogingen om verschillen in interpretatie op te heffen prijzenswaardig, er moet op gewezen worden dat teruggrijpen op het wederkerigheidsbeginsel de afzonderlijke lidstaten beschermt maar de voltooiing van de interne markt belemmert.

2.5. Volgens het voorstel worden er na artikel 8 twee nieuwe artikelen ingevoegd: 8 a en 8 b ter, bedoeld om de bepalingen voor directe belastingen overeen te laten stemmen met die voor indirecte belastingen.

(1) Artikel 5, lid 3, van COM(2001) 294 def.

2.5.1. In artikel 8 a, lid 1, wordt bepaald dat op verzoek van de autoriteit van een lidstaat de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat de belastingbetaler op de hoogte stelt, volgens de geldende procedures en voorschriften, van de akten en besluiten van de autoriteit van de verzoekende lidstaat. In lid 2 worden de belangrijkste elementen genoemd die in de notificatie moeten staan, terwijl lid 3 de verplichting verankert om tijdig de verzoekende lidstaat te informeren over het gevolg dat aan het verzoek tot notificatie is gegeven.

2.5.2. In het nieuwe artikel wordt rekening gehouden met de verschillende praktijken en procedures van de nationale belastingwetgevingen; het legt de verplichting vast om van deze procedures gebruik te maken bij behandeling van een verzoek van andere lidstaten. Met name de notificatieplicht — die in sommige lidstaten niet bestaat — krijgt een wezenlijke procedurele betekenis in andere lidstaten. Het staat buiten kijf dat de procedure veel vlotter zou verlopen als ze in handen was van de verzoekende lidstaat. Momenteel is dit echter weinig realistisch en riskant. Niet realistisch omdat het grondige kennis veronderstelt bij elke nationale bevoegde autoriteit van de (notificatie-)procedures in de wetgeving van elke lidstaat. Riskant omdat een onvolledige en niet rechtsgeldige notificatie volgens de nationale belastingwetgeving op zijn minst een negatieve invloed heeft op de duur van het onderzoek.

2.5.3. Het voorstel van de Commissie verdient echter waardering omdat het vanuit praktisch oogpunt het belang van deze procedures onderstreept en de wijze van onmiddellijke informatieverstrekking voor de ingediende notificaties vastlegt ten behoeve van een vlot verloop van de volgende stappen.

2.5.4. Artikel 8 b heeft betrekking op de mogelijkheid van gelijktijdige controles van een belastingbetaler op verzoek van twee of meer lidstaten indien deze doeltreffender lijken dan afzonderlijk uitgevoerde controles. De bevoegde autoriteit van een lidstaat stelt vast voor welke belastingbetalers zij een gelijktijdige controle wil uitvoeren en zij brengt de autoriteiten van de betrokken andere lidstaten op de hoogte van de redenen voor deze controles, alsook van de termijnen voor de uitvoering. De verzochte autoriteit deelt de verzoekende autoriteit mee dat zij met de controle instemt of medewerking weigert. Indien zij instemt, benoemt zij haar eigen vertegenwoordiger die met de controle wordt belast.

2.5.5. Uit de nieuwe tekst komt het belang van gelijktijdige controles naar voren. Deze worden inderdaad beschouwd als één van de efficiëntste, zo niet als überhaupt de meest doeltreffende controlemethode. Het spreekt ook immers bijna vanzelf dat de grootste kans om belastingontduiking en -ontwijking aan het licht te brengen, ontstaat wanneer gegevens uit dezelfde periode gecombineerd worden door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten waarin de gecontroleerde belastingbetalers actief zijn. Het is niet toevallig dat van diverse zijden gehoopt wordt op een grotere inzet van gelijktijdige controles, vooral om misbruik op te sporen van verrekenprijzen voor intracommunautaire transacties tussen verwante entiteiten die in diverse lidstaten actief zijn.

2.5.6. De inleiding van artikel 8 b ter wordt dus met genoegen onderschreven. Opgemerkt zij echter dat de mogelijkheid om geen gevolg te geven aan de uitvoering van gelijktijdige controles, ook al is ze met redenen omkleed, de daadwerkelijke draagwijdte van deze controles kan beperken en derhalve ook de samenwerking tussen de administraties van de lidstaten.

### 3. Conclusies

3.1. Het EESC onderschrijft het standpunt van de Commissie dat er een doeltreffend systeem voor de uitwisseling van gegevens tussen lidstaten moet worden ingevoerd om belastingontduiking en -ontwijking tegen te gaan.

3.2. Het Comité stelt vast dat de voortschrijdende ontwikkeling van de interne markt, alsook de toename van het aantal belastingbetalers die in diverse lidstaten actief zijn, uit de aard der zaak grotere inspanningen vergen voor de samenwerking tussen de nationale administraties.

3.3. Het EESC onderstreept dat, met inachtneming van het bijzondere karakter van elke sector, een doeltreffend controlesysteem en wederzijdse bijstand tussen bevoegde autoriteiten van de lidstaten ontegenzeggelijk gebaat zijn met meer en stelselmatiger coördinatie tussen de controlesystemen voor directe en indirecte belastingen en accijnzen.

3.4. Het EESC herhaalt zijn standpunt<sup>(1)</sup> dat de bestaande verschillen in administratieve procedures tussen de lidstaten de doeltreffendheid van de controles niet ten goede komen, de benodigde termijnen verlengen en een aanzienlijke hinderpaal vormen voor de werking van de interne markt.

3.5. Opnieuw worden de potentiële voordelen van een doeltreffender werking van de interne markt en in het onderhavige geval van de procedures voor het opsporen en bestrijden van belastingontduiking en -ontwijking, beperkt door bescherming van de nationale belangen. Zoals het EESC reeds heeft opgemerkt<sup>(2)</sup>, dienen „administratieve samenwerking en fraudepreventie” hand in hand te gaan met „modernisering en vereenvoudiging” van de belastingstelsels. Dit geldt des te meer in een uitgebreide Unie, waarin het harmonisatieproces steeds belangrijker wordt.

(1) EESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (Comité voor de belasting over de toegevoegde waarde)”, PB C 19 van 21.1.1998, blz. 56.

(2) EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 218/92 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (BTW)” en over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn nr. 77/388/EEG met betrekking tot de regeling inzake de belasting over de toegevoegde waarde die van toepassing is op bepaalde diensten die met elektronische middelen worden verricht”, PB C 116 van 20.4.2001, blz. 59.

3.6. Het zou zinvol zijn om naast de supranationale juridische instrumenten, zoals de Europese vennootschap, passende fiscale instrumenten toe te voegen, met daarbij behorende controleprocedures en gegevensuitwisseling. Met andere woorden: er is een „Europees” uitwisselings- en controlesysteem denkbaar dat losstaat van de bestaande nationale procedures en dat geleidelijk zou worden ingevoerd.

3.7. Het EESC neemt de gelegenheid te baat om opnieuw te herinneren aan de beperkingen van het unanimitéitsbeginsel, dat momenteel van kracht is bij elk besluit over communautaire belastingwetgeving, en herhaalt zijn standpunt dat dit vervangen moet worden door besluiten waarbij met — desnoods gekwalificeerde — meerderheid van stemmen wordt beslist.

3.8. Het is merkwaardig dat er vaak in het algemeen gesproken wordt over het grondwettelijke beginsel van fiscale

rechtvaardigheid, onder verwijzing naar eventuele concurrentievervalsing van de Europese interne markt, om dan vervolgens verschillen en voorrechten te aanvaarden die voortvloeien uit nationale wetgeving en procedures.

3.9. Gelet op de bestaande nationale procedures en de politieke vastbeslotenheid om deze structuren niet radicaal te wijzigen, beschouwt het EESC de voorgestelde wijzigingen als een — zij het ontoereikende — stap voorwaarts op weg naar een op modernere leest geschoeide samenwerking tussen de lidstaten. Het EESC doet echter een beroep op de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om spoedig te reageren op verzoeken om samenwerking van buitenlandse administraties, en geen onderscheid te maken tussen zuiver nationale en buitenlandse onderzoeken. Het staat als een paal boven water dat de technische aspecten van de controle- en uitwisselingsapparatuur van dien aard moeten zijn dat de meest ontwikkelde vormen van belastingfraude en -ontwijking, die gebruik maken van de meest geavanceerde technologie, kunnen worden bestreden.

Brussel, 30 oktober 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 het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne”**

(COM(2003) 180 def. — 2003/0071 (COD))

(2004/C 32/21)

De Raad heeft op 30 april 2003 overeenkomstig artikel 37 en artikel 152 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Donnelly.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting van 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 30 oktober) het volgende advies met 84 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

#### **1. Inleiding**

1.1. In de afgelopen jaren is uit verschillende voeder crises gebleken dat tekortkomingen in elk stadium van de voederketen grote economische gevolgen kunnen hebben. De kosten zijn vooral uit de openbare middelen opgebracht. De crises werden voornamelijk veroorzaakt door verontreinigde voeder-

stoffen, maar het waren de Europese boeren en consumenten die met de ernstige economische gevolgen ervan te maken kregen.

1.2. Richtlijn 95/69/EG<sup>(1)</sup> van de Raad van 22 december 1995, houdende vaststelling van de voorwaarden en bepalingen

(1) PB L 332 van 30.12.1995.

gen voor de erkenning en de registratie van bedrijven en tussenpersonen in de sector diervoeding, vormt een goede basis voor voederveiligheid, maar geldt alleen voor producten die onder Richtlijn 70/524/EEG<sup>(1)</sup> en Richtlijn 82/471/EEG<sup>(2)</sup> vallen.

1.3. Uit recente incidenten is gebleken dat een algehele herziening nodig is in verband met de noodzaak om een hoger beschermingsniveau voor de gezondheid van dieren en mensen en het milieu te bereiken.

1.4. Ook is duidelijk geworden dat er een geïntegreerde aanpak nodig is om de voederveiligheid vanaf de primaire productie en het transport tot en met het in de handel brengen of de uitvoer van diervoeders te garanderen.

1.5. Diervoeders en levensmiddelen kunnen, als zij traceerbaar zijn, gemakkelijker uit de handel worden genomen. Een en ander bleek bij een reeks opeenvolgende crises problemen op te leveren. In artikel 9 van Verordening (EG) 178/2002<sup>(3)</sup> is deze traceerbaarheid als een algemene eis opgenomen.

1.6. Krachtens de algemene levensmiddelenwetgeving en verordening (EG) 178/2002<sup>(2)</sup> ligt de hoofdverantwoordelijkheid voor de productie van veilig voedsel bij de levensmiddelenbedrijven. Een dergelijk beginsel geldt niet voor de diervoederketen.

## 2. Inhoud van de mededeling

2.1. De voorgestelde verordening is bedoeld om de veiligheid van alle soorten diervoeder te waarborgen, ervoor te zorgen dat alle diervoederbedrijven volgens geharmoniseerde hygiënevoorschriften te werk gaan, en de traceerbaarheid te verbeteren.

2.2. Benadrukt wordt dat de hoofdverantwoordelijkheid voor de voederveiligheid berust bij de exploitanten van diervoederbedrijven. Zij moeten er dan ook door middel van een financiële garantie voor zorgen dat hun bedrijfsrisico's gedekt zijn.

2.3. De veiligheid van diervoeders moet door de gehele voedselketen worden gewaarborgd, van de primaire productie tot en met de voeding van voedselproducerende dieren. Alleen diervoederbedrijven die aan de eisen voldoen en op grond daarvan officieel erkend worden of geregistreerd staan, worden dan nog toegelaten.

2.4. Er moet algemeen gebruik worden gemaakt van procedures op basis van de beginselen van „Hazard Analysis and Critical Control Points” (HACCP), wat samen met goede hygiënepraktijken zou moeten resulteren in een grotere verantwoordelijkheid voor de exploitanten van een diervoederbedrijf. Voor de behandeling van het kleinbedrijf wordt echter enige flexibiliteit voorgesteld.

2.5. Er zouden volgens de Commissie gidsen voor goede praktijken moeten komen om exploitanten van diervoederbedrijven wegwijs te maken in de naleving van de voorschriften inzake diervoederhygiëne in alle stadia van de voederketen en de toepassing van de HACCP-beginselen.

2.6. Er moeten microbiologische criteria worden vastgesteld op basis van wetenschappelijke risicocriteria.

2.7. Ingevoerde diervoeders moeten volgens de Commissie, in overeenstemming met de voorgestelde verordening voor officiële controles van voedsel van dierlijke oorsprong<sup>(4)</sup>, ten minste aan gelijkwaardige normen voldoen als in de Gemeenschap geproduceerde diervoeders.

2.8. De Commissie stelt voor Richtlijn 95/69/EG<sup>(5)</sup> en Richtlijn 98/51/EG<sup>(6)</sup> (tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 95/69/EG van de Raad houdende vaststelling van de voorwaarden en bepalingen voor de erkenning en de registratie van bedrijven en tussenpersonen in de sector diervoeding) in te trekken.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. De regels voor voederhygiëne zijn aan herziening toe en moeten voortaan gelden voor de hele voederketen.

3.2. In de mededeling houdt de Commissie terecht rekening met de voedselveiligheidsbeginselen die in haar witboek<sup>(7)</sup> over voedselveiligheid zijn neergelegd, in het bijzonder:

- het beleid „van boer tot bord” moet op systematische wijze ten uitvoer worden gelegd;
- voor het voederveiligheidsbeleid moet een alomvattende, geïntegreerde aanpak gevolgd worden;

<sup>(1)</sup> PB L 270 van 14.12.1970.

<sup>(2)</sup> PB L 213 van 21.7.1982.

<sup>(3)</sup> PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1-4.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 377 def. — PB C 95 van 23.4.2003.

<sup>(5)</sup> PB L 332 van 30.12.1995.

<sup>(6)</sup> PB L 208 van 24.7.1998.

<sup>(7)</sup> COM(1999) 719 def. — PB C 204 van 18.7.2000.

- c) de diervoederbedrijven, fabrikanten en veehouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de voeder- en voedselveiligheid;
- d) risicoanalyse moet de grondslag van het veiligheidsbeleid voor diervoeders zijn.

3.3. In het voorstel is terecht ook rekening gehouden met een aantal bepalingen van Verordening (EG) nr. 178/2002<sup>(1)</sup>, zoals:

- a) waarborgen van de goede werking van de interne markt ten aanzien van veilige diervoeders en bevorderen van een hoog beschermingsniveau van de diergezondheid en volksgezondheid en van het milieu;
- b) ervoor zorgen dat diervoeders traceerbaar zijn;
- c) de primaire verantwoordelijkheid voor de voederveiligheid bij de exploitanten van diervoederbedrijven leggen als hun producten of activiteiten de voederveiligheid zouden kunnen schaden;
- d) de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving bij de lidstaten leggen;
- e) ervoor zorgen dat er alleen veilige diervoeders in de handel komen.

3.4. Het is goed dat de Commissie een voorstel voor een verordening doet; dit instrument garandeert uniforme toepassing op de hele interne markt en kan meteen geactualiseerd worden als technische en wetenschappelijke ontwikkelingen dat nodig maken.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het EESC stemt in met de vereiste goede praktijken voor het voederen van dieren in bijlage 3 van het voorstel, maar denkt wel dat alleen met behulp van EU-gidsen voor een consequente toepassing hiervan kan worden gezorgd.

4.2. Het EESC is het met de Commissie eens dat een systeem van registratie en erkenning van alle diervoederbedrijven door de bevoegde autoriteit van de lidstaat de traceerbaarheid van de fabrikant tot de eindgebruiker zou kunnen waarborgen.

4.3. In bijlage III staat dat diervoeder en strooisel „vaak moeten worden ververst”. De Commissie zou dit als volgt moeten uitbreiden: „...vaak moeten worden ververst, afhankelijk van de omstandigheden”. Dit vermindert het risico op een te starre toepassing van de verordening.

4.4. Het flexibiliteitsbeginsel verdient alle bijval. Om uiteenlopende interpretaties te vermijden zouden de Commissie en de lidstaten in het Permanent Comité echter duidelijkere definities moeten uitwerken.

4.5. De Commissie wijst er terecht op dat een fout op een bepaald punt in de voeder- en voedselketen enorme financiële consequenties kan hebben en dat men zich hier met een financiële garantie tegen zou moeten indekken. Wat deze garantie precies inhoudt en hoe zij er uit zou moeten zien wordt echter niet helemaal duidelijk in het voorstel. Gezien het fundamentele belang van een en ander dient de Commissie zorgvuldige aandacht te besteden aan deze vereiste financiële garantie, vooral met het oog op de gevolgen ervan voor de producenten van grondstoffen en de voederindustrie.

4.6. De Commissie zou alle betrokken partijen moeten raadplegen om vast te stellen welke soorten risico's door de voorgestelde financiële garantie kunnen worden gedekt en hoe deze eruit zou moeten zien. Dan kan een kostenefficiënte en goed toepasbare garantie worden uitgewerkt, zodat alle kosten als gevolg van eventuele hygiënefouten in de voeder- en voedselketen adequaat zijn gedekt.

4.7. Het EESC zou hier graag zijn standpunt<sup>(2)</sup> willen herhalen dat er goed moet worden nagedacht over een financiële garantie voor de veiligheid van in de EU ingevoerde diervoeders, omdat de controle van deze producten eveneens cruciaal is voor de voederveiligheid in Europa.

4.7.1. In haar huidige vorm zou de voorgestelde verordening wel eens een oneerlijk zware last voor de importeurs van diervoeders kunnen betekenen en zo tot hogere kosten kunnen leiden. De Commissie moet er dan ook voor zorgen dat de exporteurs uit derde landen eveneens hun verantwoordelijkheid in acht nemen wat de veiligheid van hun producten betreft.

4.7.2. Er moet daarom overeenkomstig de desbetreffende artikelen in de bepalingen voor sanitaire en fytosanitaire maatregelen (de SPS-code) voor worden gezorgd dat de aansprakelijkheid van exporteurs van diervoeders naar de EU zo groot mogelijk is. Om exporteurs uit derde landen te helpen moeten er voor de vereiste conformiteitscontrole op de plaats van herkomst ondersteunende structuren komen.

(1) PB L 213 van 21.7.1982.

(2) PB C 234 van 30.9.2003.

4.7.3. Ook moet er op worden toegezien dat onder de paraplu van de Grain And Feed Trade Association (GAFTA) te sluiten import/exportakkoorden transparant en eerlijk zijn en stroken met het beginsel van gelijke behandeling.

4.8. Op de regels voor de therapeutische behandeling van diervoeders wordt in het voorstel niet ingegaan.

## 5. Samenvatting

5.1. Het EESC staat achter het voorstel voor een verordening om de voedselveiligheid in de hele voederketen te

garanderen, van de primaire productie tot en met het op de markt brengen of exporteren van diervoeders.

5.2. Voor een consistente toepassing van de verordening zouden EU-gidsen moeten worden gebruikt.

5.3. Met behulp van internationale-samenwerkingsinstrumenten als de Codex Alimentarius en de WTO/SPS-code moet de EU exporteurs van voedingrediënten naar de EU aansprakelijk kunnen stellen voor de kwaliteit van hun producten.

5.4. De Commissie moet onderzoeken wat de gevolgen van de vereiste financiële garantie zijn voor alle diervoederbedrijven.

Brussel, 30 oktober 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

## BIJLAGE

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

Onderstaand wijzigingsvoorstel, waarop meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen vóór is uitgebracht, werd verworpen.

#### **Paragraaf 4.1**

Door het volgende vervangen:

„De Commissie zou in het kader van de verordening een positieve lijst van voedermiddelen moeten opstellen.”

#### *Motivering*

Met een positieve lijst wordt vastgelegd wat überhaupt als voer gebruikt mag worden, zodat er helemaal geen sprake meer is van de nu nog talrijke vage punten in de voedingsmiddelenketen.

#### *Uitslag van de stemming*

Vóór: 29, tegen: 57, onthoudingen: 7.

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening nr. 79/65/EEG tot oprichting van een boekhoudkundig informatienet betreffende de inkomens en de bedrijfseconomische positie van de landbouwbedrijven in de Europese Economische Gemeenschap”**

(COM(2003) 472 def. — 2003/0182 (CNS))

(2004/C 32/22)

De Raad heeft op 16 september 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de bepalingen van art. 37, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Op 23 september 2003 heeft het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité de afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu” met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden belast.

Gezien het spoedeisende karakter van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 29 en 30 oktober 2003 gehouden 403e zitting (vergadering van 29 oktober) besloten de heer Allen als algemeen rapporteur aan te wijzen, en heeft het dit advies met algemene stemmen goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Het bij Verordening nr. 79/65/EEG opgerichte informatienet voorziet de Commissie van objectieve en relevante informatie over en voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en is een nuttig instrument voor zowel de Commissie als de lidstaten.

1.2. De kosten van de voor dit informatienet benodigde computersystemen, alsmede van studies daarover en de ontwikkeling van andere aspecten daarvan dienen in aanmerking te komen voor financiering door de Gemeenschap.

1.3. Doel van onderhavig voorstel is dan ook om deze activiteiten op te nemen in Verordening nr. 79/65/EEG om een passende rechtsgrondslag voor de financiering ervan te scheppen.

1.4. Uit beheersoogpunt is het bovendien praktisch de Commissie te machtigen om, op verzoek van een lidstaat, de in de bijlage bij deze Verordening opgenomen lijst van streken van de lidstaten te wijzigen.

## 2. Opmerkingen

2.1. Het EESC is van mening dat een boekhoudkundig informatienet betreffende de inkomens en de bedrijfseconomische positie van de landbouwbedrijven in de Europese Economische Gemeenschap onontbeerlijk is. Dergelijke informatie is met name van belang om de impact van de tussentijdse herziening van het GLB op de landbouwinkomens en de aanpassingen van deze inkomens ten gevolge van WTO-landbouwovereenkomsten te kunnen monitoren.

In de context van de WTO-onderhandelingen moet men over bijgewerkte, onafhankelijke gegevens over inkomens van landbouwbedrijven kunnen beschikken om de gevolgen van de verschillende aan de WTO voorgelegde beleidsvoorstellen op landbouwgebied te kunnen evalueren.

Het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen (ILB) is een instrument om beleidsmakers zowel objectieve als onafhankelijke informatie over de inkomens en de bedrijfseconomische positie van de landbouwbedrijven in de EEG ter beschikking te stellen.

2.2. Het EESC stemt volledig in met het voorstel van de Commissie om Verordening nr. 79/65/EEG aan te passen door een artikel 2 bis eraan toe te voegen.

In de bijlage bij de verordening is een lijst van streken opgenomen die de uiteenlopende landbouwmomstandigheden in de lidstaten moet weerspiegelen. Telkens wanneer een lidstaat de lijst met het oog op het ILB wil laten aanpassen, is thans een besluit van de Raad nodig.

In plaats van deze procedure zou er volgens het EESC een doeltreffender regeling moeten worden uitgewerkt.

Volgens het Commissievoorstel zou de lijst van streken overeenkomstig de procedure van artikel 19 kunnen worden gewijzigd, mits het verzoek betrekking heeft op de streken van de lidstaat die om de wijziging heeft verzocht. De Commissie en het gemeenschappelijk comité zouden daarover dan overeenstemming kunnen bereiken, zoals in artikel 19 is uiteengezet.

2.3. De tweede wijziging van Verordening nr. 79/65/EEG die de Commissie voorstelt, betreft de vervanging van artikel 22, lid 1. Thans is er geen passende rechtsgrondslag voor de financiering van de kosten van de computersystemen die door de Commissie worden gebruikt voor de ontvangst, verificatie, verwerking en analyse van de boekhoudkundige gegevens. Dit systeem kan alleen blijven functioneren als er een passende rechtsgrondslag voor de financiering ervan wordt geschapen.

Het EESC is het ermee eens dat het dringend noodzakelijk is een passende rechtsgrondslag voor het ILB-budget te scheppen door het in de begroting van de Gemeenschap, afdeling Commissie, op te nemen. Het onderschrijft ook volledig het voorstel van de Commissie om Verordening nr. 79/65/EEG met het oog daarop aan te passen.

2.4. In mei 2004 zullen de nieuwe lidstaten tot de EU toetreden. Er moet worden voorzien in passende procedures

om objectieve informatie over landbouwinkomens in de nieuwe lidstaten te krijgen.

Volgens het EESC moet aan art. 19 dan ook het volgende lid worden toegevoegd:

„De Commissie en het gemeenschappelijk comité stellen gedetailleerde bijzondere overgangsprocedures voor de tien nieuwe lidstaten vast. Deze nieuwe procedures moeten ervoor zorgen dat de Commissie en het gemeenschappelijk comité ervan verzekerd kunnen zijn dat de verkregen informatie echt onafhankelijk, objectief en voldoende betrouwbaar is, zodat de nieuwe lidstaten na een periode van vijf jaar volledig in het huidige systeem kunnen worden geïntegreerd.”

### 3. Conclusie

Het EESC stemt volledig in met het voorstel van de Commissie om Verordening nr. 79/65/EEG aan te passen door artikel 2 bis eraan toe te voegen en artikel 22 te vervangen.

Brussel, 29 oktober 2003.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Evaluatie van de sociaal-economische impact en het werkgelegenheidseffect van de structurele hervormingen van de Europese Unie”

(2004/C 32/23)

Het Europees Parlement heeft op 27 maart 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité op grond van artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap een advies te laten opstellen over het voornoemde thema.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Vever.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting van 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 30 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 74 stemmen vóór en 27 stemmen tegen bij 26 onthoudingen werd goedgekeurd.

Het Europees Parlement heeft het Comité op 19 maart 2003 verzocht de diverse structurele hervormingsprocessen in de Unie te evalueren op hun sociaal-economische impact en hun werkgelegenheidseffect. Het Comité heeft hiervoor op zijn beurt een beroep gedaan op de medewerking van de sociaal-economische kringen. Zo heeft het, met het oog op de adviesaanvraag van het Europees Parlement over de structurele hervormingen en een adviesaanvraag van de Europese Commissie over de strategie van Lissabon, van 8 tot en met 10 oktober jl. in Brussel een conferentie over het thema „De bijdrage van de georganiseerde civiele samenleving aan het proces van Lissabon — Voor meer participatie in de EU” georganiseerd. Een en ander heeft zijn weerslag gevonden in het onderhavige advies.

### 1. Samenvatting

1.1. Zoals ook al in eerdere adviezen werd beklemtoond, staat het Comité volledig achter de structurele hervormingen die momenteel overal in de Unie worden doorgevoerd, met name in het kader van het proces van Lissabon, en die Europa concurrerender moeten maken en het voortbestaan van zijn sociaal-economische model veilig moeten stellen. Het doel van deze hervormingen is zeer ambitieus: het gaat er niet alleen om de Unie in staat te stellen het beter te doen dan in het verleden, maar vooral ook haar in staat te stellen het beter te doen dan de concurrentie. Het Comité maakt zich dan ook zorgen over de achterstand die veel van de geplande hervormingen hebben opgelopen, en over het feit dat de groei en de werkgelegenheid steeds verder verslechteren. Als daar niets aan wordt gedaan, dan is het gevaar niet denkbeeldig dat de hervormingen volledig vastlopen, niet door een gebrek aan doelstellingen, plannen en deelnemers, maar door een gebrek aan verantwoordelijkheid, daadkracht en efficiëntie.

1.2. Het Comité vestigt er de aandacht op dat bij de burgers nogal wat vragen en twijfels leven omtrent de precieze bedoeling en de maatschappelijke kosten van de hervormingen. Daarom dringt het erop aan dat de Unie haar burgers zo goed

mogelijk informeert, zodat ook zij in het proces van Lissabon gaan geloven. Zij moeten goed beseffen dat de totstandkoming van één grote Europese markt — de grootste ter wereld — in de eerste plaats henzelf ten goede komt en dat de geplande hervormingen van doorslaggevend belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het sterk naar buiten gerichte Europa.

1.3. Het Comité maakt zich grote zorgen over het feit dat de groeivoorzichten maar niet willen verbeteren, want dit tast het vertrouwen van de burgers en de sociale samenhang aan, waardoor de uitvoering van de hervormingen er bepaald niet gemakkelijker op wordt. Het is van oordeel dat de Unie dringend de nodige initiatieven dient te nemen om de groei te stimuleren. Het staat dan ook volledig achter de voorstellen van het Italiaanse voorzitterschap, de Commissie en de groep-Sapir, achter de Duits-Franse verklaring en achter de desbetreffende besluiten van de Europese Raad van 16 en 17 oktober jl. Zelf stelt het voor dat de Unie door het verstrekken van leningen en het stimuleren van publiek/private samenwerking op Europese schaal de voor Europa's toekomst zo belangrijke transnationale O&TO- en infrastructuurinvesteringen tracht te bevorderen. Het wijst er evenwel op dat een en ander niet tot een versoepeling van de begrotingsregels van het Stabiliteitspact mag leiden.

1.4. Het Comité betreurt dat de Unie de invoering van de euro niet heeft aangegrepen om het economisch beleid van de lidstaten op één noemer te brengen. Het dringt erop aan dat daar onverwijld werk van wordt gemaakt en dat ook het nodige wordt gedaan om de diverse belastingregelingen meer op één lijn te brengen en te vereenvoudigen. Verder zou ook de integratie van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de „globale richtsnoeren voor het economisch beleid” in een efficiëntere „beleidsmix” z.i. een belangrijke stap op weg naar een sociaal-economisch beleid op Europees niveau betekenen.

1.5. Het Comité stelt vast dat de interne markt nog lang niet voltooid is, terwijl er alweer een nieuwe uitbreiding in het verschiet ligt. De Unie dient dan ook dringend maatregelen te nemen om haar interne markt in alle opzichten (identiteit, samenhang, veiligheid) verder te versterken. Het Comité pleit in dit verband voor EU-inspecties, een gemeenschappelijke douaneregeling voor de buitengrenzen, een Europees statuut

voor kleine en middelgrote bedrijven en zelfs publieke diensten op Europees niveau, althans in sectoren die zich daartoe lenen. Verder dient de Unie de Europese regelgeving te verbeteren en drastisch te vereenvoudigen (o.m. door te zorgen voor betere impactanalyses — waaraan het Comité overigens wil meewerken — en door de mogelijkheden tot zelfregulering door de sociaal-economische kringen te verruimen).

1.6. Het Comité vestigt ook de aandacht op Europa's achterstand op onderzoeksgebied. Dit is des te zorgwekkender omdat de strategie van Lissabon juist staat of valt met de verdere uitbouw van de kenniseconomie. Ter wille van de efficiëntie dringt het Comité erop aan het budget voor het kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling op te trekken en de beschikbare middelen zoveel mogelijk te reserveren voor technologieprogramma's van Europees belang. Ook een betere onderlinge afstemming van het defensiebeleid van de lidstaten, in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en een effectievere wederzijdse openstelling van de desbetreffende markten voor overheidsopdrachten zouden de technologische innovatie in de Unie een krachtige impuls kunnen geven.

1.7. Het Comité wijst op de wisselwerkingen tussen de diverse hervormingsprocessen (liberalisering van de markten, verbetering van de toegang tot kapitaal, wegwerken van overheidstekorten, stimulering van innovatie, verbetering van de werking van arbeidsmarkt, modernisering van de sociale zekerheid, uitbouw van de onderwijs- en opleidingsstelsels, vereenvoudiging van de regelgeving en op gang brengen van een duurzaam ontwikkelingsproces). Verder stelt het vast dat het hervormingstempo sterk varieert naar gelang van de lidstaat en dat de hervormingen het verst zijn gevorderd in lidstaten die zich aan de regels van het Stabiliteitspact houden. Het wijst in dit verband op de behoefte aan meer informatie over de situatie in de diverse lidstaten. In deze behoefte zou kunnen worden voorzien door op de website van de Unie ook informatie over succesvolle hervormingen in het kader van het proces van Lissabon te verstrekken.

1.8. Het Comité vestigt ook de aandacht op de belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld — een rol die uitdrukkelijk wordt vermeld in het mandaat van Lissabon, maar in sommige lidstaten nog niet op zijn juiste waarde wordt geschat. Het pleit ervoor om vóór iedere voorjaarsstop in elke lidstaat een discussie met vertegenwoordigers van de sociale partners en andere middenveldorganisaties te organiseren. Bovendien is het van oordeel dat het middenveld meer moet worden gestimuleerd om eigen initiatieven te nemen, en dat ook dit soort initiatieven aandacht dient te krijgen in de jaarverslagen van de lidstaten en de Commissie en in de door het Comité bepleite databank over best practices in het kader van het proces van Lissabon. Het is van plan om zelf een aantal initiatieven te nemen om de informatieverstrekking over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld te verbeteren.

1.9. Tot slot wijst het Comité nog op enkele belangrijke voorwaarden voor het welslagen van de hervormingen: herstel van de economische groei, voltooiing van de interne markt, toename van de trans-Europese investeringen en nauwer overleg, een betere uitwisseling van informatie en een betere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de diverse betrokken partijen. De hervormingen mogen niet van hogerhand worden opgelegd, maar moeten ook de steun hebben van de „spelers in het veld”, de sociaal-economische actoren. Het Comité is ervan overtuigd dat het welslagen van de hervormingen staat of valt met het bereiken van een betere synergie tussen politiek en middenveld.

## 2. De structurele hervormingsprocessen in de Europese Unie

### 2.1. De diverse „processen”

2.1.1. In het sociaal-economische leven zijn aanpassingen en hervormingen schering en inslag, maar allerlei factoren — maatschappelijke ontwikkelingen, toename van de handel, culturele uitwisselingen, technologische veranderingen, nieuwe ontwikkelingen in het Europese integratieproces en de voortschrijdende economische mondialisering — hebben de laatste tijd tot een aanzienlijke stroomversnelling geleid. In het afgelopen decennium zijn binnen de Europese Unie diverse structurele hervormingsprocessen in gang gezet om het concurrentievermogen van het bedrijfsleven te verbeteren, de economische groei te vergroten, de werkloosheid terug te dringen en de basis te leggen voor een duurzaam en milieuvriendelijk ontwikkelingsproces. In sommige gevallen ging het initiatief daarbij van de Unie zelf uit en zijn het de EU-instellingen die als „motor” fungeren (liberalisering van de interne markt, invoering van de euro ...); in andere daarentegen waren het de nationale overheden die, vanuit hun eigen beleidsdoelstellingen, autonoom of in nauw overleg met de sociale partners bepaalde hervormingsprocessen in gang zetten (economische liberalisering in Groot-Brittannië, sociaal-economisch overleg in het kader van het „proces” van Wassenaar in Nederland). Mede als gevolg van een aantal op EU-niveau vastgestelde doelstellingen zijn thans in alle EU-lidstaten dergelijke hervormingsprocessen aan de gang. Ondanks de gemeenschappelijke doelstellingen en het communautaire „raamwerk” waarbinnen een en ander zich voltrekt — met periodieke evaluaties en vergelijkende analyses — krijgen de lidstaten daarbij ruimte voor eigen initiatieven en een eigen aanpak, afhankelijk van de specifieke omstandigheden waarmee zij worden geconfronteerd. Binnen het kader van deze processen hebben zich mettertijd tal van wisselwerkingen tussen de lidstaten onderling en tussen de diverse bestuursniveaus ontwikkeld.

2.1.2. De voornaamste pijlers van het economische hervormingsproces op EU-niveau zijn de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht (1993), de overschakeling op een

gemeenschappelijke munt, de vaststelling van het Stabiliteitspact en de invoering van „globale richtsnoeren voor het economisch beleid”. Belangrijk is verder ook het besluit van de Europese Raad van Cardiff (1998) om meer vaart te zetten achter de structurele aanpassingen die door de liberalisering van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten noodzakelijk zijn geworden.

2.1.3. Vanuit het oogpunt van de werkgelegenheid is met name het Verdrag van Amsterdam (1997) van groot belang. In verband met de groei-doelstelling van het Stabiliteitspact — waarvan de officiële naam „Stabiliteits- en Groeipact” luidt — werd bij het Verdrag van Amsterdam een specifiek beleidsinstrument ter bevordering van de werkgelegenheid ingevoerd, de zgn. „werkgelegenheidsrichtsnoeren”. Deze nieuwe regeling, die is bedoeld als aanvulling op de globale richtsnoeren voor het economische beleid — werd nog hetzelfde jaar door de Europese Raad van Luxemburg nader uitgewerkt. Twee jaar later, in 1999, heeft ook de Europese Raad van Keulen met het zgn. „Europees werkgelegenheidspact” een aantal aanbevelingen met betrekking tot de werkgelegenheidsproblematiek geformuleerd.

2.1.4. In maart 2000 werd met de zgn. „strategie van Lissabon” een synthese van al deze structurele hervormingsprocessen tot stand gebracht. De strategie van Lissabon moet de Unie in staat stellen vóór 2010 de meest concurrerende economie ter wereld te worden, een doelstelling die zij moet zien te realiseren door in te spelen op de nieuwe troeven van de kenniseconomie. De strategie moet enerzijds de interne markt een nieuwe impuls geven (financiële dienstverlening, intellectuele eigendom, liberalisering van de energiemarkt ...) en anderzijds de lidstaten ertoe aanzetten een aantal economische, sociale en administratieve hervormingen door te voeren (opleiding, onderzoek, arbeidsmarkt, sociale bescherming, administratieve vereenvoudiging ...). Zij ligt in het verlengde van een onderdeel van het „1992”-programma, dat de Commissie-Delors I in 1985 heeft gelanceerd in het kader van het internemarktproject, en van het Witboek Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid, dat de Commissie-Delors II in 1993 heeft uitgebracht om de impact van het internemarktprogramma te vergroten.

2.1.5. In 2001 heeft de Europese Raad van Göteborg de aanzet gegeven voor een „globale aanpak”: voortaan zou op alle communautaire beleidsterreinen een centrale plaats worden ingeruimd voor het streven naar duurzame ontwikkeling.

2.1.6. In 2003 ten slotte heeft de Europese Commissie in opdracht van de Europese Raad van Barcelona (2002) een aantal initiatieven genomen om de verschillende hervormingsprocessen beter op elkaar af te stemmen. Vooral de jaarlijkse „voorjaarstoppen” zullen hierbij een centrale rol gaan spelen, maar ook op de andere bijeenkomsten van de Europese Raad en op de bijeenkomsten van de Raad van ministers zal de onderlinge coördinatie van de hervormingen voortaan de nodige aandacht krijgen. De bedoeling is ook dat de hervormingen om de drie jaar worden bijgestuurd.

## 2.2. Doelstellingen van de hervormingen

2.2.1. De hervormingen hebben voornamelijk tot doel het concurrentievermogen van het sterk naar buiten gerichte Europa te verbeteren en tegelijk het Europees sociaal model met zijn focus op dialoog en sociale grondrechten te consolideren en te stroomlijnen. Zij zijn absoluut noodzakelijk als de Unie in deze snel veranderende wereld haar streven naar duurzame economische en sociale ontwikkeling wil realiseren — een streven dat uiteindelijk haar verdere toekomst zal bepalen.

2.2.2. De hervormingen zijn er dus in de eerste plaats op gericht Europa's concurrentievermogen te versterken. Europa moet niet alleen de concurrentie van technologisch zeer geavanceerde industrielanden als de Verenigde Staten en Japan zien te trotseren, maar moet ook het hoofd zien te bieden aan de concurrentie van de zgn. emerging countries, waar de productiekosten een flink stuk lager liggen. De door te voeren hervormingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van:

2.2.2.1. de snelle en wereldwijde technologische veranderingen, die maken dat producten en technieken almaar sneller verouderen, de concurrentie scherper en grootschaliger wordt en meer en meer bedrijven de wijk nemen naar lagelonenlanden, die er overigens qua kwaliteit van onderwijs en opleiding, opleidingsniveau van de beroepsbevolking en technologische ontwikkeling steeds meer op vooruitgaan;

2.2.2.2. de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie, die ondanks de mislukking van de Conferentie van Cancún in september jl. moeten worden voortgezet om de ambitieuze „Agenda van Doha” — die tot doel heeft de internationale ontwikkeling en de internationale handel in industrieproducten, landbouwproducten en diensten te stimuleren en een en ander in goede banen te leiden door het vaststellen van regels op gebieden als mededinging, intellectuele eigendom, volksgezondheid en milieu — te kunnen afwerken;

2.2.2.3. de recente ontwikkelingen op het vlak van de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt, met o.m. de voortschrijdende arbeidstijdvermindering en de toenemende flexibiliteit en individualisering;

2.2.2.4. de vergrijzing van de bevolking, een probleem waarmee alle Europese landen worden geconfronteerd en dat een aantal ingrijpende aanpassingen noodzakelijk maakt, zoals een meer gedifferentieerde aanpak van het beheer van de arbeidsmarkt en maatregelen om de sociale zekerheid betaalbaar te houden.

2.2.3. De hervormingen zijn er ook op gericht de samenhang binnen de interne markt te versterken, een aspect dat met de toetreding van tien nieuwe lidstaten in het vooruitzicht meer dan ooit aandacht verdient.

2.2.4. Verder wil de Unie in verband met de invoering van de euro het economisch beleid van de lidstaten meer op één lijn brengen, conform de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact.

2.2.5. En tot slot is het nog de bedoeling de basis te leggen voor een duurzame economische en sociale ontwikkeling, een doelstelling die alleen kan worden gerealiseerd als de overheidsfinanciën in evenwicht worden gebracht, een adequaat werkgelegenheidsbeleid wordt opgezet (met aandacht voor zaken als concurrentievermogen, opleiding en mobiliteit), de sociale bescherming betaalbaar wordt gemaakt (met de pensioenen en de gezondheidszorg als absolute prioriteiten), de sociale samenhang wordt verbeterd en het milieu op een behoorlijke manier wordt beschermd.

### 2.3. De hervormingen en de publieke opinie

2.3.1. Door de sterke vertraging van de economische groei, de onrust op beurzen en financiële markten en de toename van de werkloosheid zijn er vragen en twijfels gerezen over de zin, de efficiëntie en de haalbaarheid van de geplande hervormingen. Zo vinden velen het doel van het proces van Lissabon — tussen nu en 2010 van Europa de meest concurrerende economie ter wereld te maken — veel te ambitieus en te optimistisch. Deze doelstelling werd vastgelegd in maart 2000, d.w.z. op een moment dat de „nieuwe economie” een einde leek te hebben gemaakt aan een kwart-eeuw van lage economische groei en de Unie weer een — volgens optimisten even lange — periode van hoge groeicijfers tegemoet leek te gaan (in het geval van Ierland werd zelfs een economische groei van 10 % of meer verwacht). Door de ineensstorting van de nieuwe economie, de daaruit voortgevloeide beurscrisis en de weer oplopende internationale spanningen kwam aan deze gunstige conjuncturele situatie echter al gauw een einde. Daar komt nog bij dat de doelstelling van Lissabon op zich al aanleiding kan geven tot ongerustheid. Zo vragen sommigen zich wellicht af welke prijs Europa zal moeten betalen om de meest concurrerende economie ter wereld te kunnen worden. In de ontwikkelingslanden liggen de loonkosten immers stukken lager en is er nauwelijks sprake van sociale bescherming. Emerging countries als China hebben zelfs nog méér troeven in handen, zoals een hoge productiviteit, een goed ontwikkelde industriële sector en een hoog investerings- en technologieniveau. Het potentiële effect van deze vragen en twijfels mag niet worden onderschat: als zij niet worden weggenomen, kunnen zij het welslagen van de hervormingen ernstig in het gedrang brengen.

2.3.2. Het Comité is er nog steeds van overtuigd dat de doelstellingen van de hervormingen, zelfs het streven om van Europa de meest concurrerende economie ter wereld te maken, gerealiseerd kunnen worden mits zij in het juiste perspectief worden gezien. Wat de 15 lidstaten met het „mandaat van Lissabon” in wezen te kennen hebben gegeven is dat zij alles in het werk willen stellen om de economische groei, de werkgelegenheid en het voortbestaan van het Europese sociaal-economische model veilig te stellen. De hervormingen moeten het sterk naar buiten gerichte Europa beter wapenen tegen de almaar toenemende internationale concurrentie door het in

staat te stellen zijn sterkste (reële of potentiële) troeven verder te ontwikkelen: zijn onderwijs- en opleidingssysteem, zijn wil en vermogen tot innovatie en het gemeenschappelijke beheer van zijn voornaamste hulpbronnen. Europa, het Europese bedrijfsleven en de Europese burgers hebben alle reden om hoge verwachtingen te koesteren van de volledige eenmaking van de interne markt — na de uitbreiding de grootste markt ter wereld, met een half miljard relatief koopkrachtige consumenten en producenten — en van het proces van Lissabon. Wel zullen er nog heel wat horden moeten worden genomen voordat de doelstellingen van Lissabon gerealiseerd zijn.

2.3.3. Het Comité beseft maar al te goed hoeveel vastberadenheid en doorzettingsvermogen noodzakelijk zullen zijn om op alle terreinen vooruitgang te blijven boeken. Er is al een hele weg afgelegd, maar het zwaarste gedeelte van het traject ligt nog voor de boeg.

## 3. Aanpak van de hervormingen

### 3.1. Pluspunten

3.1.1. Dankzij de strategie van Lissabon beschikken de lidstaten over een road map met concrete doelstellingen en termijnen, zodat zij zich nu met vereende krachten kunnen gaan toelagen op de uitbouw van een aantrekkelijk, open en concurrerend Europa. Ieder jaar zal tijdens een speciale voorjaarsstop worden nagegaan hoeveel vooruitgang het jaar ervoor werd geboekt: er zullen balansen worden opgemaakt, vergelijkingen worden gemaakt en prioriteitswijzigingen worden doorgevoerd.

3.1.2. Door de keuze voor een open coördinatiemethode krijgt het begrip subsidiariteit een andere invulling en zullen de „schotten” tussen het communautaire en het nationale niveau verdwijnen. Een adequate toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zal vruchtbare samenwerkingen tussen het communautaire en het nationale — en eventueel ook het regionale en lokale — bestuursniveau mogelijk maken, die nog kunnen worden aangevuld door peer-to-peer-evaluaties door de lidstaten onderling alsmede door uitwisselingen van informatie over succesvol gebleken methoden.

3.1.3. Overigens is de overheid — op communautair, nationaal of zelfs regionaal niveau — niet de enige „speler” in de diverse hervormingsprocessen. Ook voor de particuliere sector, de sociale partners en het hele maatschappelijk middenveld is een belangrijke rol weggelegd, zoals in het mandaat van Lissabon uitdrukkelijk wordt gesteld. De Unie van Europese Industrie- en Werkgeversfederaties (UNICE) en het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) hebben trouwens actief deelgenomen aan de voorbereiding van de vorige voorjaarsstop: zij zijn niet alleen met een eigen bijdrage gekomen, maar zij hebben ook, op uitnodiging van het voorzitterschap van de Raad, samen met de Commissie deelgenomen aan voorbereidend topperleg op het niveau van de sociale partners. Bovendien hebben zij onlangs met het Europees Centrum van Gemeenschapsbedrijven (CEEP) en de Europese Unie van het Ambacht en het Midden- en Kleinbedrijf (UEAPME) een meerjarenplanning voor een gezamenlijke dialoog opgesteld, waarmee zij duidelijk te kennen hebben gegeven dat zij vastbesloten zijn een eigen bijdrage aan de uitwerking en tenuitvoerlegging van de structurele hervormingen te leveren. Het begrip subsidiariteit krijgt dus naast zijn traditionele verticale dimensie (verdeling van de bevoegdheden over de Unie, de lidstaten en de regio's) ook een steeds uitgesprokener horizontale dimensie (verdeling van de verantwoordelijkheden over overheid, particuliere sector en maatschappelijk middenveld).

3.1.4. Ook een aantal nationale beroepsorganisaties grijpen de voorjaarsstoppen aan om kritische rapporten over het verloop van de hervormingen op te stellen en om hun eigen initiatieven of bijdragen onder de aandacht te brengen. Een voorbeeld hiervan zijn de landenrapporten van de bij UNICE aangesloten organisaties, die een beeld geven van de situatie in de 15 EU-lidstaten en in Noorwegen en Turkije <sup>(1)</sup>.

3.1.5. Tot slot moet nog worden gewezen op de wisselwerkingen tussen de diverse processen onderling — tenuitvoerlegging van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, voltooiing van de interne markt en uitvoering van de structurele hervormingen. Begin dit jaar heeft de Commissie trouwens voor het eerst al haar jaarverslagen over deze processen op hetzelfde moment gepubliceerd, als onderdeel van één algemeen „implementatieverslag”.

## 3.2. Minpunten

3.2.1. Sinds dit jaar tracht de Commissie de verschillende hervormingsprocessen beter op elkaar af te stemmen. Deze coördinatie is evenwel een puur formele aangelegenheid, zonder noemenswaardige impact op de besluitvorming van de lidstaten. Zij heeft nog niet geleid tot een min of meer permanente samenwerking tussen de diverse vakraden en tussen de lidstaten onderling, die zich eerst nog de nieuwe procedures en methoden eigen moeten zien te maken. Deze aanlopfase zal de hele periode 2003-2006 duren.

3.2.2. Vooral de informatieverstrekking tijdens de voorjaarsstoppen laat nog sterk te wensen over. In plaats van een concrete stand van zaken op te maken, beperken de lidstaten zich ertoe het mandaat van Lissabon nog maar eens een keer uitvoerig te bespreken. Soms vloeien daar zelfs nieuwe regels uit voort, zonder dat daar een afdoende verklaring voor wordt gegeven. Door dit gebrek aan medewerking van de kant van de lidstaten beschikt de Commissie niet over voldoende gegevens om een gedetailleerde vergelijkende analyse van het verloop van de hervormingen te kunnen maken.

3.2.3. In de meeste gevallen blijft het evenwel niet bij een gebrekkige informatieverstrekking, maar bezondigen de lidstaten zich ook nog eens aan laksheid en een gebrek aan discipline. Zo hebben nogal wat landen steeds meer moeite om aan de begrotingseisen van het Stabiliteitspact te voldoen, blijven sommige lidstaten systematisch in gebreke waar het gaat om het omzetten van EU-richtlijnen in nationale wetgeving en neemt het aantal inbreuken op de internemarktregels almaar toe.

3.2.4. Zorgwekkend is ten slotte ook dat in verscheidene lidstaten de sociale partners en het maatschappelijk middenveld onvoldoende bij het hervormingsproces worden betrokken. Dit geldt zowel voor de uitwerking en de uitvoering van de hervormingen zelf als voor het opstellen van de voortgangsrapporten. Vandaar dat de bij UNICE aangesloten organisaties de laatste voorjaarsstop te baat hebben genomen om de Europese Raad eigen rapporten voor te leggen.

## 4. Resultaat van de hervormingen

4.1. De structurele hervormingsprocessen binnen de Unie — die overigens niet los van elkaar staan, maar elkaar dienen te versterken — zijn er voornamelijk op gericht:

- de markten verder te liberaliseren;
- de toegang tot kapitaal te vergemakkelijken;
- de overheidsuitgaven in evenwicht te brengen zonder de belastingdruk te verhogen;
- de innovatie te stimuleren;
- de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren;
- de sociale zekerheid te moderniseren;
- de onderwijs- en opleidingsstelsels verder uit te bouwen;
- de veel te omslachtige regelgeving te vereenvoudigen;
- een duurzaam ontwikkelingsproces op gang brengen.

4.2. Verdere liberalisering van de markten. De verst gevorderde sector is de telecommunicatiesector, op enige afstand gevolgd door de gas- en elektriciteitssector, waar de prijzen in vele gevallen nog te hoog liggen. De postsector is in de meeste

(1) [www.unice.org/lisbon](http://www.unice.org/lisbon).

landen nog in handen van de overheid en is dan ook, ondanks enkele beperkte liberalisatie-initiatieven, nog steeds sterk verdeeld. In de vervoerssector ten slotte zijn er nog problemen met de vervoersinfrastructuur, waarvan de uitbreiding en modernisering vertraging heeft opgelopen, met name als gevolg van het feit dat nogal wat projecten in het kader van de trans-Europese netwerken werden uitgesteld.

4.3. Toegang tot kapitaal. Mede dankzij de invoering van de euro is de integratie van de Europese kapitaalmarkten inmiddels ver gevorderd. Verscheidene lidstaten hebben al maatregelen genomen om starters en kleine en middelgrote bedrijven gemakkelijker aan het benodigde kapitaal te helpen, maar toch laat de toegang tot risicokapitaal nog altijd te wensen over (zeker in vergelijking met de Verenigde Staten), wat de expansiemogelijkheden van kleine en middelgrote ondernemingen en van vernieuwende bedrijven beperkt. Bovendien is de eenmaking van de Europese kapitaalmarkt te veel een top down-aangelegenheid, wat voor de nodige vertraging heeft gezorgd. Het ware beter geweest de sector meer tot zelfregulering aan te sporen.

4.4. Terugdringen van overheidstekorten. Wat de omvang van de overheidstekorten betreft varieert de situatie aanzienlijk naar gelang van de lidstaat. Uit verslagen van de Commissie en de Raad blijkt dat sommige lidstaten hun overheidsfinanciën op orde hebben (Denemarken, Finland, Ierland, Luxemburg en Zweden), terwijl andere tegen een steeds verder oplopend tekort aankijken en gevaarlijk dicht tegen de in het Stabiliteitspact aangegeven limiet aanzitten of deze zelfs overschrijden (Duitsland, Frankrijk, Italië en tot voor kort Portugal). De lidstaten met de grootste tekorten zijn veelal ook het minst ver gevorderd met hun structurele hervormingen; de landen met de gezondste overheidsfinanciën zijn in de meeste gevallen al een stuk verder, maar daar staat tegenover dat sommige van hen, en met name sommige noordelijke lidstaten, met een hoge belastingdruk opgezaald zitten.

4.5. Stimuleren van innovatie. Dankzij het Internet en de goede toegankelijkheid van nieuwe technologieën neemt niet alleen de kwaliteit maar ook de productiviteit steeds verder toe. Deze ontwikkeling leidt tot een verscherping van de internationale arbeidsverdeling: bedrijven gaan meer rekening houden met comparatieve voordelen (zoals lage lonen) en gaan steeds meer activiteiten uitbesteden of bepaalde productieonderdelen (textiel, consumentenelektronica, speelgoed ...) of taken (boekhouding ...) overhevelen naar emerging countries. Op enkele uitzonderingen na (Finland, Frankrijk en Zweden) liggen de uitgaven voor onderzoek ver beneden het in Lissabon vastgelegde streefcijfer (3 % van het BBP). De budgetten verschillen aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat en sluiten vaak niet aan bij de doelstellingen van het Europees kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling. Europa ondervindt ook nadeel van het feit dat de onderlinge afstemming — zowel financieel als technologisch — van het defensiebeleid van de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zo lang op zich laat wachten. Dit geldt niet alleen voor de defensie-industrie

als zodanig, maar ook voor aanverwante sectoren (nieuwe materialen, elektronische apparatuur ...). Wat de toekenning van octrooien betreft halen enkele lidstaten een behoorlijk niveau (Finland en Zweden), maar loopt de Unie gemiddeld een flink stuk achter op landen als de Verenigde Staten en Japan. Het uitblijven van het geplande gemeenschapsoctrooi — het recente politieke akkoord hierover moet nog in een definitieve vorm worden gegoten — maakt de situatie alleen maar erger.

4.6. Verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Zoals duidelijk blijkt uit de bijlage, is de situatie ook op dit vlak erg verschillend. Geen enkele lidstaat heeft géén problemen, maar sommige landen kunnen bogen op een hoge algemene participatiegraad, terwijl andere te kampen hebben met een structureel tekort aan arbeidsplaatsen en met hoge werkloosheid. Mede met het oog op de vergrijzing van de bevolking worden momenteel ingrijpende hervormingen doorgevoerd om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, en met name om de arbeidsmarkt flexibeler te maken en vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten. Overleg en onderhandelingen mét en tússeen de sociale partners moeten ervoor zorgen dat de hervormingen wel degelijk tot een verbetering van de werkgelegenheidssituatie en een versterking van de internationale concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven leiden. Enkele lidstaten, zoals Frankrijk, trachten werkzoekenden ertoe te bewegen een eigen bedrijf op te zetten door de administratieve procedures te vereenvoudigen en de betrokkenen nog een tijdlang dezelfde sociale bescherming te garanderen als werknemers in loondienst.

4.7. Modernisering van de sociale zekerheid. Om de sociale zekerheid ondanks de alom toenemende vergrijzing betaalbaar te houden worden ook op dit terrein hervormingen doorgevoerd. De bedoeling is vooral de duur van de premieperiode beter af te stemmen op de toegenomen levensverwachting, de pensioenstelsels (zowel in de particuliere als in de overheidssector) te hervormen uitgaande van de positieve elementen van beide soorten stelsels, en ervoor zorgen dat „senioren” niet worden aangemoedigd of zelfs gedwongen om vervroegd uit te treden<sup>(1)</sup>. Verder tracht men de bevolking het nut van aanvullende verzekeringen en aanvullende pensioenregelingen te doen inzien. Sommige problemen dreigen evenwel een efficiënte tenuitvoerlegging van de hervormingen onmogelijk te maken, zoals het feit dat er in sommige lidstaten nog steeds een tendens is om lang vóór de pensioengerechtigde leeftijd uit te treden (België, Frankrijk en Griekenland).

(1) Zie het advies Oudere werknemers, PB C 14 van 16.1.2001.



4.8. Verbetering van onderwijs en opleiding. De meeste lidstaten, en met name de noordelijke, hebben een goed ontwikkeld en kwalitatief hoogstaand onderwijs- en opleidingssysteem, maar de bestaande systemen sluiten niet altijd goed aan op de economische behoeften. Sommige landen proberen dit te verhelpen via wetten, brancheafspraken, uitwisselingsprogramma's, uitbouw van het leerlingensysteem enz. (Frankrijk, Italië, Luxemburg, Portugal en Spanje). Ook het feit dat steeds meer mensen toegang hebben tot het Internet komt het opleidingsniveau ten goede.

4.9. Vereenvoudiging van de regelgeving. Alle lidstaten kampen nog met een veel te omslachtige regelgeving, ook al hebben sommige al een aantal vereenvoudigingen doorgevoerd (Denemarken, Finland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden). Vooral de procedures voor de oprichting van nieuwe (met name kleine) bedrijven moeten dringend worden gestroomlijnd, omdat zij van grote invloed zijn op de economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid. De procedures vereenvoudigen en de administratieve rompslomp verminderen is echter niet voldoende; er dient ook efficiënter te worden opgetreden tegen de informele economie, die na de uitbreiding wellicht nog in omvang zal toenemen. Van cruciaal belang is verder ook dat de lidstaten de Europese richtlijnen sneller in nationaal recht omzetten. Zoals blijkt uit de „scoreborden” van de Commissie varieert de situatie sterk naar gelang van de lidstaat. De landen met de grootste achterstand hebben intussen al wel maatregelen genomen om hun achterstand te verkleinen (Frankrijk, Griekenland en Italië).

4.10. Op gang brengen van een duurzaam ontwikkelingsproces. De uitvoering van de akkoorden van Kyoto verloopt in sommige lidstaten vlotter dan in andere. Milieubescherming is een thema dat in de noordelijke landen beter aanslaat dan in de rest van de Unie, getuige het grote aantal wetten, programma's en gedragscodes met milieubepalingen. Maar ook de andere lidstaten beginnen zich meer voor het milieu te interesseren. Zo wordt steeds meer informatie uitgewisseld met de bedoeling lering te trekken uit elkaars ervaringen (milieuconvenanten, milieuhandvesten, milieulabels, controle op en verdeling van emissierechten ...).

## 5. Conclusies

5.1. Alle lidstaten trachten via structurele hervormingen hun concurrentiepositie te verbeteren, de economische groei te stimuleren, de werkloosheid terug te dringen en de basis te leggen voor een duurzame sociaal-economische ontwikkeling.

5.2. De situatie is inmiddels al op heel wat punten verbeterd, zodat er geen reden is om het vertrouwen in de strategie van Lissabon te verliezen, ondanks de achterstand die de hervormingen hier en daar hebben opgelopen. Positief is vooral:

5.2.1. het feit dat alle bewindslieden, van welke signatuur ook, zijn gaan beseffen dat hervormingen noodzakelijk zijn om Europa's concurrentiepositie veilig te stellen en het hoofd te kunnen bieden aan de demografische en technologische veranderingen;

5.2.2. de inzet van de sociaal-economische kringen, die steeds méér (maar nog altijd niet voldoende) initiatieven nemen, met name op Europees niveau, om de hervormingen meer kans van slagen te geven;

5.2.3. de inschakeling van de sociale partners bij hervormingen met belangrijke gevolgen voor bedrijfsleven en samenleving (opleiding, arbeidsmarkt, sociale zekerheid);

5.2.4. de snelle opgang van de nieuwe informatietechnologieën en van het Internet dankzij de liberalisering van de telecommunicatiesector;

5.2.5. de toenemende aandacht voor duurzaamheid en voor de toekomst van de Europese samenleving (beter beheer van de overheidsfinanciën, hervorming van de sociale zekerheid, zorg voor de veiligheid en gezondheid van de consument, bescherming van het milieu ...).

5.3. Er moeten evenwel nog een aantal lacunes worden weggewerkt, met name om de economische groei weer aan te zwengelen. Zo moet vooral werk worden gemaakt van:

5.3.1. de verdere eenmaking van de interne markt, en met name de uitbouw van de vervoersinfrastructuur en de liberalisering van de energie- en de dienstensector (incl. de financiële dienstverlening), om de kosten te drukken, de voorzieningszekerheid te waarborgen en de groei te stimuleren (het Comité betreurt dat de Unie in haar streven naar meer economische groei niet in de eerste plaats de groeidynamiek van haar interne markt tracht te benutten);

5.3.2. het saneren van de overheidsfinanciën — zonder de investeringen en de groei af te remmen — en het harmoniseren van een aantal belastingregelingen die van groot belang zijn voor de werking van de interne markt;

5.3.3. het stimuleren van het technologisch onderzoek, waar nog onvoldoende vaart in zit om de doelstelling van Lissabon te kunnen realiseren;

5.3.4. de vereenvoudiging van de regelgeving, gekoppeld aan een snellere omzetting van Europese richtlijnen in nationaal recht.

5.4. Het Comité wil voorts nog de volgende punten onder de aandacht brengen:

5.4.1. Zowel de uitgangssituatie als het hervormingstempo variëren aanzienlijk naar gelang van de lidstaat. Grosso modo kan worden gesteld dat:

5.4.1.1. de noordelijke lidstaten op de meeste terreinen beter scoren dan de rest van Unie (marktliberalisering, overheidsfinanciën, productiviteit, onderwijs, onderzoek, werkgelegenheid, milieu ...), maar wel met een hogere belastingdruk opgezaald zitten;

5.4.1.2. de zuidelijke lidstaten door de bank genomen met een grotere achterstand te kampen hebben en, hoewel zij al concrete initiatieven hebben genomen, nog heel wat tijd nodig zullen hebben om deze achterstand volledig te kunnen werken, omdat veel van hun handicaps historisch gegroeid en cultureel gebonden zijn;

5.4.1.3. de situatie op het vlak van de overheidsfinanciën veel zegt over het verloop van het hervormingsproces, want een toenemend overheidstekort is vaak een gevolg van een te laks hervormingsbeleid.

5.4.2. Zelfs de best presterende landen kunnen niet opboksen tegen hun belangrijkste concurrenten, terwijl het juist de bedoeling is dat de lidstaten het gemiddeld (d.w.z. jaarlijkse variaties buiten beschouwing gelaten) niet alleen beter doen dan in het verleden, maar ook en vooral beter doen dan hun concurrenten.

5.4.3. De publieke opinie staat vaak terughoudend, en soms zelfs ronduit afwijzend, tegenover de doorgevoerde hervormingen. Velen vrezen namelijk dat bepaalde verworvenheden weer gaan verdwijnen zonder dat daar een duidelijke vooruitgang op het vlak van de werkgelegenheid en de sociale zekerheid tegenover staat. Het probleem is immers dat de hervormingen in een eerste periode alleen maar negatieve effecten opleveren (vertraging van de groei, toename van de werkloosheid) en dat de positieve effecten ervan pas op langere termijn zichtbaar worden. Het Comité maakt zich dan ook zorgen over de achterstand die veel van de geplande hervormingen hebben opgelopen, en over het feit dat de groei en de werkgelegenheid steeds verder verslechteren. Voorkomen moet worden dat de hervormingen volledig vastlopen, niet door een gebrek aan doelstellingen, plannen en deelnemers, maar door een gebrek aan verantwoordelijkheid, daadkracht en efficiëntie.

## 6. Aanbevelingen

6.1. De structurele hervormingen hebben nog maar weinig concrete resultaten opgeleverd en worden door de burgers dan

ook met argusogen bekeken. Daarom beveelt het Comité het volgende aan.

6.2. De Unie, en met name de Europese Raad van Lissabon, heeft precies aangegeven welke hervormingen op Europees en op nationaal niveau moeten worden doorgevoerd, maar de concrete aanpak van een en ander laat nog zeer te wensen over. Het Comité pleit dan ook voor een andere aanpak, gebaseerd op de hieronder uiteengezette prioriteiten.

6.2.1. Willen de hervormingen werkelijk een succes worden, dan moet dringend iets worden gedaan aan de informatieverstrekking aan de burgers, die nog niet ten volle beseffen waar het allemaal om gaat en wat er precies op het spel staat. Daarom pleit het Comité ervoor om in de aanloop naar de jaarlijkse voorjaarstoppen overal in de Unie discussies te organiseren, o.m. met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

6.2.2. Belangrijk is ook dat het overleg met de sociaal-economische kringen over het doel, de opzet, de impact en het verloop van de hervormingen wordt verbeterd en dat naar een betere verdeling van de taken en verantwoordelijkheden wordt gestreefd. Behalve voor de wetgever en de overheid is immers ook voor het maatschappelijk middenveld een belangrijke taak weggelegd, met name bij de uitvoering van de hervormingen (initiatieven van de sociaal-economische kringen, akkoorden tussen de sociale partners ...). Daarom moeten de lidstaten zo veel mogelijk niet-specifieke overheidstaken aan maatschappelijke organisaties delegeren en het maatschappelijk middenveld ertoe aanzetten zijn volle verantwoordelijkheid te nemen.

6.2.3. De lidstaten en de Commissie dienen in hun jaarlijkse verslagen aan de Europese Raad (die zij moeten opstellen met het oog op de jaarlijkse voorjaarstoppen) duidelijker aan te geven hoe de hervormingen verlopen. Bovendien dienen zij in deze verslagen niet alleen de initiatieven van de overheid, maar ook die van de sociale partners en de andere sociaal-economische actoren te vermelden.

6.2.4. Nu er afspraken voor een meer gerichte follow-up en evaluatie van de hervormingen zijn gemaakt, met o.m. de presentatie van een jaarlijks voortgangsrapport door de Commissie, moet ernaar worden gestreefd de wisselwerkingen tussen de diverse processen te verbeteren. Zo zou het beter zijn de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid samen te voegen in plaats van ze alleen maar met elkaar in overeenstemming te brengen. Dit zou de jaarlijkse vaststelling van richtsnoeren voor het sociaal-economisch beleid aanzienlijk vergemakkelijken.

6.2.5. Ook de benchmarking en de verspreiding van informatie over succesvolle methoden moeten efficiënter worden aangepakt. Zo zou op de website van de Unie een specifieke rubriek over de strategie van Lissabon en de diverse hervormingsprocessen kunnen worden gecreëerd. Om deze „databank” te kunnen uitbouwen zou men de lidstaten en het maatschappelijk middenveld kunnen verzoeken de bevoegde dienst alle nuttige informatie over de hervormingen te verstrekken. Het Comité gaat trouwens zelf een aantal initiatieven nemen om de informatieverstrekking over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de diverse hervormingsprocessen te verbeteren.

6.2.6. En tot slot moet alles in het werk worden gesteld om ook de tien nieuwe lidstaten zo goed mogelijk in het proces van Lissabon te integreren (en ook de overige kandidaat-lidstaten alvast bij een en ander te betrekken). Daarbij moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van deze landen, en met name met het feit dat de meeste van hen een ontwikkelingsachterstand hebben ten opzichte van de huidige lidstaten. Anderzijds kunnen deze specifieke omstandigheden het hervormingsproces in de nieuwe lidstaten juist vergemakkelijken door het feit dat zij op sommige terreinen voor een „comparatief voordeel” zorgen. Hoe het ook zij, de toekomstige lidstaten moeten worden verzocht om de Europese Raad in maart 2004, ter gelegenheid van de volgende voorjaarsstop, een hervormingsprogramma en een voortgangsrapport voor te leggen.

6.3. Ook wat de werkerterreinen en de specifieke inhoud van de hervormingen betreft, ziet het Comité een aantal prioriteiten.

6.3.1. Het wordt steeds duidelijker dat de invoering van de euro pas al haar vruchten zal afwerpen als het economisch beleid van de lidstaten op één noemer wordt gebracht — waartegen de lidstaten zich steeds hebben verzet, met als gevolg dat men nog niet verder is gekomen dan een embryonale vorm van coördinatie. Een gemeenschappelijk economisch beleid impliceert uiteraard ook dat de belastingstelsels op één lijn worden gebracht en dat het chaotische kluwen van bilaterale overeenkomsten wordt vervangen door één enkele EU-verordening, met name om dubbele heffingen uit de wereld te helpen, de belastingregels met betrekking tot de intracommunautaire handel te vereenvoudigen en de belastinggrondslagen te harmoniseren. Over deze problematiek is het Comité momenteel een apart advies aan het opstellen.

6.3.2. Het Stabiliteitspact helpt de lidstaten hun overheidstekort binnen de perken te houden en dient dan ook te worden nageleefd (in het pact wordt ook duidelijk gewezen op de solidariteit die de euro-landen met elkaar verbindt). Het is er echter ook op gericht de groei te stimuleren. Op dit vlak is er immers al even weinig — zoniet nog minder — reden tot juichen als op het gebied van de overheidsfinanciën. Het heeft dan ook geen zin strikte regels op te stellen om buitensporige overheidstekorten eens en voor altijd uit de wereld te helpen, zonder tegelijk een effectief groeibeleid op poten te zetten. En het heeft evenmin zin ingrijpende structurele hervormingen door te voeren zonder de Europese burgers een aantrekkelijk en geloofwaardig groeiperspectief te bieden.

6.3.3. De Unie moet dan ook resoluut de kaart van de interne markt uitspelen, want de interne markt draagt een enorm groeipotentieel in zich. Om dit ten volle te kunnen benutten moet meer vaart worden gezet achter het liberaliseringsproces en achter de omzetting van EU-regelgeving in nationaal recht. Ook met de uitbreiding van 15 tot 25 lidstaten in het vooruitzicht is het meer dan ooit noodzakelijk dat de Unie werk maakt van de verdere versterking van haar interne markt (samenhang, werking, identiteit, veiligheid). Zo zou zij kunnen overwegen om al dan niet in samenwerking met de nationale overheden:

6.3.3.1. inspecties op EU-niveau in te voeren;

6.3.3.2. een gemeenschappelijke douaneregeling voor de buitengrenzen in te stellen;

6.3.3.3. de publieke dienstverlening in de diverse lidstaten beter te coördineren, als mogelijke voorbereiding op de invoering van Europese diensten in sectoren die zich daartoe lenen.

6.3.4. Zij moet ook proberen méér bedrijven — zowel kleine als grote — zover te krijgen dat zij Europees gaan denken en op Europese schaal gaan opereren. Het Comité herinnert in dit verband aan zijn pleidooi voor een eenvoudig Europees statuut voor kleine en middelgrote bedrijven en dringt er nogmaals bij de Commissie op aan een voorstel in die zin uit te werken <sup>(1)</sup>.

6.3.5. In de strategie van Lissabon wordt nog een andere cruciale ontwikkelingsfactor benadrukt, nl. de uitbouw van de kenniseconomie. In de Unie wordt te weinig geïnvesteerd in de technologieën van de toekomst en als er al wordt geïnvesteerd, dan gaat het veelal om initiatieven op nationaal niveau. Het kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling heeft slechts een bescheiden budget meegekregen (nauwelijks 5 % van de nationale onderzoeksbudgetten), dat ook nog eens over de diverse lidstaten moet worden verdeeld. Het Comité pleit er dan ook voor dit budget op te trekken om de efficiëntie van het kaderprogramma te vergroten. Verder dringt het erop aan de beschikbare middelen zoveel mogelijk te reserveren voor technologieprogramma's van Europees belang, d.w.z. programma's die de economische groei in alle lidstaten ten goede komen. Ten slotte zou de technologische innovatie in de Unie ook een krachtige impuls krijgen als, in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, het

(1) Zie het advies Een Europees statuut voor mkb's, PB C 125 van 27.5.2002.

defensiebeleid van de lidstaten en alles wat daarmee samenhangt (ruimtevaartactiviteiten, harmonisatie van het bewapeningsbeleid, nieuwe dual use-technologieën, enz.) meer op één lijn zou worden gebracht en als de lidstaten hun markten voor overheidsopdrachten op dit terrein daadwerkelijk zouden openstellen.

6.3.6. Vooral een krachtige groei-impuls als gevolg van economische hervormingen (gericht op het verdiepen van de interne markt, het stimuleren van het particuliere initiatief, het aantrekken van investeringen ...) kan de werkgelegenheid weer doen toenemen. Voor werkgelegenheidsmaatregelen van sociale aard (onderwijs en opleiding, inzetbaarheid, werking van de arbeidsmarkt) ziet het Comité vooral een flankerende en bijsturende rol weggelegd. Goede voorbeelden hiervan zijn de maatregelen die Denemarken, Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben genomen.

6.3.7. Om deze reden is het Comité voorstander van een Europees groei-initiatief. Het verwelkomt dan ook de voorstellen die het Italiaanse voorzitterschap, de Commissie en de „groep op hoog niveau” onder leiding van de heer Sapir in juli jl. naar voren hebben gebracht. De voorstellen in de Duits-Franse verklaring van september jl. gaan eveneens in deze richting en ook de Europese Raad heeft tijdens zijn bijeenkomst op 16 en 17 oktober jl. de noodzaak van een Europees groei-initiatief benadrukt (voor concrete besluiten is het evenwel nog wachten tot de volgende bijeenkomst van de Europese Raad, op 12 en 13 december a.s.). Het Comité pleit in dit verband voor extra — Europese — stimulansen ter bevordering van investeringen in O&TO-activiteiten (zie hierboven) en transnationale infrastructuurvoorzieningen (vervoer, energie, telecommunicatie, milieu) die noodzakelijk zijn voor een goede werking van de uitgebreide interne markt. Door de EIB-steun voor dit soort investeringen op te voeren en door de samenwerking tussen overheid en particuliere sector te stimuleren — en o.m. op die manier het onderlinge vertrouwen tussen de diverse economische „actoren” te verbeteren — kan de Unie de mogelijke nadelige kortetermijneffecten van de begrotingsafspraken in het Stabiliteitspact op de groei compenseren.

6.3.8. De vergrijzing van de bevolking, de toenemende zorgkosten en de strenge begrotingseisen maken een hervorming van de sociale zekerheid onontkoombaar wil men de werkloosheidsregelingen, de gezondheidszorg en de pensioenstelsels betaalbaar houden. Net als de genoemde maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid vereist de hervorming van de sociale zekerheid nauw overleg met de sociale partners, die men ook bij de uitvoering van de nieuwe regeling een sleutelrol zou kunnen laten spelen.

6.3.9. Voorts is het zaak de wet- en regelgeving te verbeteren en te vereenvoudigen. De Commissie heeft al verscheidene verbeteringen doorgevoerd of aangekondigd (codificeringen, Witboek Europese governance, maatregelen in het kader van het Europees vereenvoudigingsprogramma, enz.), maar er is nog een lange weg te gaan. Het Comité pleit in dit verband voor:

6.3.9.1. invoering, zowel op Europees als op nationaal niveau, van een „vereenvoudigingscultuur” met een gedragscode voor de EU-instellingen en soortgelijke regels voor de nationale overheden, om beter in te spelen op de behoeften van de gebruikers en snel tot concrete en meetbare resultaten te komen;

6.3.9.2. verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van impactanalyses in het kader van de voorbereiding van nieuwe regelgeving (het Comité vindt impactanalyses erg belangrijk en is bereid om in het kader van zijn adviesfunctie een eigen bijdrage te leveren).

6.3.10. Verder is het Comité van oordeel dat de EU-instanties en de nationale overheden de sociaal-economische kringen, die een belangrijke bijdrage leveren aan de diverse hervormingsprocessen, meer ruggensteun dienen te geven zodat deze met meer eigen initiatieven kunnen komen en op die manier de impact van de structurele hervormingen kunnen vergroten. Het is vooral zaak dat zij:

6.3.10.1. de sociaal-economische kringen een grotere handelingsvrijheid en meer verantwoordelijkheid geven, met name op EU-niveau, maar er tegelijk ook op toezien dat de herijkte regels efficiënter worden toegepast;

6.3.10.2. de sociaal-economische kringen meer mogelijkheden geven voor zelf- en co-regulering in het kader van een partnerschap met de overheid, en zulks met name op de volgende terreinen: sociale dialoog, erkenning van beroepen, dienstverlening, milieubescherming, handel en consumenten-aangelegenheden.

6.4. Tot slot wijst het Comité nog op enkele belangrijke voorwaarden voor het welslagen van de hervormingen: herstel van de economische groei, voltooiing van de interne markt, toename van de trans-Europese investeringen en nauwer overleg, een betere uitwisseling van informatie en een betere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de politieke beleidsmakers en het maatschappelijk middenveld. Het komt erop aan Europa economisch slagvaardiger te maken door zowel zijn autonome groeicapaciteit als het draagvlak voor

de hervormingen te vergroten. In deze sociaal-economisch moeilijke tijden hebben de hervormingen weinig kans van slagen als zij van hogerhand worden opgelegd en door middel

van wetten en regels worden doorgedrukt. Belangrijk is dat ook de „spelers in het veld”, de sociale partners, er hun schouders onder zetten.

Brussel, 30 oktober 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 de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat de verlaagde BTW-tarieven betreft”**

(COM(2003) 397 def. — 2003/0169 (CNS))

(2004/C 32/24)

De Raad heeft op 1 augustus 2003 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Gegeven de urgentie van de werkzaamheden, heeft het Comité tijdens zijn 403e zitting van 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 30 oktober) besloten, de heer Bedossa aan te wijzen als algemeen rapporteur. Vervolgens heeft het het volgende advies uitgebracht, dat met 66 stemmen vóór, 3 tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Een fiscaal consulent beschouwt de BTW-tarieven meer als instrument van (fiscaal) politieke „marketing” dan als onderdeel van structuurbeleid, waarmee het concurrentievermogen van de ondernemingen of de mededinging worden beïnvloed. Toch heeft iedere wijziging van de BTW-tarieven een direct en lange- termijn-effect op de consumptie. Tariefverlaging stimuleert de consumptie en heeft dus rechtstreeks gevolgen voor productie en werkgelegenheid, vooral wanneer het om lokale activiteiten gaat die de mededinging niet verstoren. De uit een dergelijke verlaging voortvloeiende nieuwe banen brengen indirect extra inkomsten voor de schatkist mee in de vorm van meer vennootschaps-, loon- en inkomstenbelasting. Verder zal er meer aan sociale premies worden afgedragen en neemt het aantal werkloosheidsuitkeringen af.

1.2. In tegenstelling tot andere heffingen is de BTW op de eindconsumptie zichtbaar en daarom wordt deze belasting vaak aangegrepen om andere soorten heffingen (specifieke indirecte belastingen en directe, sociale en plaatselijke heffingen) te verlagen. Voorts vergt de BTW een nauwkeurige

registratie van de omzet waardoor het, nadat de belasting eenmaal is geheven, veel moeilijker wordt om aan andere (para)fiscale heffingen te ontsnappen.

1.3. Weliswaar zijn de BTW-tarieven vaak onderwerp van intensief lobbyen of beleidsmaatregelen, maar het staat bepaald niet vast of zij significante administratieve moeilijkheden voor het bedrijfsleven creëren. Wat bij tijd en wijle wel problemen oplevert, is een toename van het aantal tarieven en de ingewikkelde keuze tussen de toepassing van het ene dan wel het andere tarief.

1.4. De Commissie merkt terecht op dat het bedrijfsleven geen zicht meer heeft op de rationaliteit van de regelingen en dat de toepassing ervan soms tot onwaarschijnlijk ingewikkelde situaties leidt. Wat de BTW betreft, is dat echter niet aan de tarieven te wijten. Er valt zelfs te constateren dat de moeilijkheden zijn afgenomen sinds de vermindering van het aantal

tarieven in 1993 en de beperking van de verhoogde tarieven. Een zeer groot aantal bedrijven werkt slechts met een enkel tarief en doen moeilijkheden zich voor, dan kunnen deze centraal en eenmalig integraal voor bijzonder lange periodes worden opgelost.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité staat positief tegenover onderhavig voorstel dat op 16 juli 2003 door de Commissie werd goedgekeurd.

2.2. Het herinnert eraan dat het, zelfs al kunnen allerlei bezwaren tegen dat voorstel worden aangevoerd, in lijn met de wens van de Raad „Werkgelegenheid”, er in zijn advies van 26 mei 1999 voor pleitte om de BTW in te zetten als krachtig middel ter bestrijding van werkloosheid en zwartwerk.

2.3. Onderhavig voorstel vormt een initiatief om alle lidstaten, met name met de uitbreiding voor de deur, dezelfde mogelijkheden te geven om de verlaagde tarieven toe te passen op specifiek gedefinieerde en nauwkeurig opgesomde gebieden.

2.4. Het voorstel strekt ertoe om lijn te brengen in de talloze tariefderogaties die in sommige, maar niet alle, lidstaten zijn ingevoerd.

2.5. In Richtlijn 1999/85/EG van de Raad werden de doelstellingen van deze vrijstellingen geformuleerd, te weten toename van de werkgelegenheid en terugdringing van het zwarte circuit. Daarbij was het de bedoeling dat de effecten van de desbetreffende maatregelen zouden worden onderworpen aan een algemene evaluatie: 9 lidstaten hebben aan deze evaluatie meegewerkt en wisselden in juli 2002 van gedachten over de evaluatiemethoden en de bij het ontwerpen daarvan ondervonden moeilijkheden.

2.6. De onderliggende economische doelstelling was, zoals opgemerkt, toename van de werkgelegenheid en verkleining van de ondergrondse economie.

2.6.1. Lagere BTW-tarieven betekenen in principe lagere consumentenprijzen waardoor de vraag zou moeten aantrekken en de toename van de productie dient te resulteren in meer arbeidsplaatsen en niet in productiviteitsstijgingen. In Richtlijn 1999/85/EG was duidelijk bepaald dat er een nauw

verband dient te bestaan tussen de uit BTW-verlaging voortvloeiende prijsverlagingen en de te verwachten stijging van de vraag.

2.6.2. Wat de zwarte economie betreft, kunnen hogere BTW-tarieven slechts consequenties hebben voor bedrijven die legaal bestaan maar gedeeltelijk in het zwarte circuit actief zijn. De moeilijkheden bij het meten wortelen in het feit dat bedoelde activiteiten in wezen onzichtbaar zijn.

2.7. Ook de gekozen observatieperiode speelt een grote rol: er moet rekening worden gehouden met de economische context en daarom maakt het nogal wat uit of de werkgelegenheidsontwikkeling wordt gevolgd in een periode van forse groei of gedurende een zware recessie, zoals momenteel het geval is.

## 3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Commissievoorstel bestaat uit vier delen.

3.1.1. De rationalisering van de lijst van goederen en diensten waarop de lidstaten verlaagde tarieven kunnen toepassen is op de volgende vier punten gericht:

- De mogelijkheid om verlaagde tarieven toe te passen wordt niet uitgebreid tot categorieën waarvoor geen enkele lidstaat momenteel een laag tarief kent;
- de mogelijkheid om verlaagde tarieven toe te passen wordt wel uitgebreid tot categorieën goederen en diensten waarop een lidstaat reeds op basis van specifieke derogaties verlaagde tarieven mag toepassen, zonder dat er echter afbreuk aan het functioneren van de interne markt mag worden gedaan. Het gaat daarbij onder meer om restaurantdiensten, woningen en levering van gas en electriciteit;
- de mogelijkheid om een laag tarief toe te passen op planten en producten van de bloementeelt;
- een aantal bepalingen worden nauwkeuriger geformuleerd, zoals die met betrekking tot materieel voor gehandicapten, rioleringsdiensten, reiniging van de openbare wegen en recycling van afval.

3.1.2. De rationalisering van de andere verlaagde tarieven:

- afschaffing van de derogaties op basis waarvan bepaalde lidstaten verlaagde tarieven konden toepassen op goederen en diensten die niet op de limitatieve lijst voorkwamen;
- beperking van de nultarieven en de sterk verlaagde tarieven tot uitsluitend de in bijlage H genoemde goederen en diensten.

3.1.3. De rationalisering van de verlaagde tarieven voor bepaalde regio's ten einde de desbetreffende afwijkingen van een duidelijke basis te voorzien en het toepassingsgebied te beperken om misbruik te voorkomen;

3.1.4. BTW op bepaalde arbeidsintensieve diensten: de Commissie merkt op dat de tariefverlaging nauwelijks of zelfs geen effect op de prijzen en de werkgelegenheid heeft gehad en acht in dit verband de verlaagde tarieven een verspilling van begrotingsmiddelen. Die kunnen beter elders en dus met meer succes worden ingezet. Toch wil zij niet tornen aan de mogelijkheid, die tarieven toe te blijven passen.

### 3.2. Doelstellingen en beperkingen

3.2.1. Het Comité constateert dat met het voorstel de volgende doelstellingen worden nagestreefd:

- tenuitvoerlegging van de nieuwe BTW-strategie om het gemeenschappelijk BTW-stelsel voor de interne markt beter te laten functioneren;
- behoud van de communautaire verworvenheden op tariefgebied en voorkomen dat de huidige dispariteiten nog groter worden;
- meer samenhang, met name tussen de vele specifieke afwijkingen die momenteel aan de lidstaten zijn toegeestaan.

3.2.2. In de ontwerprichtlijn is goed gelet op de volgende punten:

- overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden de nationale fiscale bevoegdheden slechts aangetast voor zover dat nodig is voor het goed functioneren van de interne markt;
- het toepassingsgebied van de verlaagde tarieven is nauwkeurig aangegeven om genoemd functioneren niet te verstoren;
- het is de bedoeling dat overgangsmaatregelen slechts van korte duur zijn;
- aandacht voor de strategie van Lissabon, zoals uitgebreid in Göteborg, ter bevordering van duurzame ontwikkeling, meer werkgelegenheid en de aanpassing van de economische en sociale cohesie aan een op kennis gebaseerde economie.

3.2.3. Het Comité heeft kennisgenomen van de resultaten van de informele Raadsbijeenkomst van Stresa (13 september

2003): bevestigd werd het bestaan van nogal wat uiteenlopende opvattingen over de lijst van diensten waarvoor een verlaagd tarief geldt.

3.2.3.1. Wat die verschillende opvattingen betreft, is het Comité het met name met de Commissie eens dat het effect van BTW-verlaging op de consumptieprijzen over het algemeen uiterst gering en van korte duur is. Dit vormt waarschijnlijk een stap achteruit voor de interne markt, omdat een dergelijke maatregel ten koste van de nationale begrotingen gaat.

3.2.3.2. Weliswaar moet meer eenvoud en samenhang in het BTW-stelsel worden aangebracht, maar men dient te beseffen dat het grote aantal afwijkingen scheeftrekkingen van de mededinging kan veroorzaken.

3.2.4. De vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie, met name de uitspraken van 18 januari 2001, 8 maart 2001, 3 mei 2001 en 8 mei 2001, wordt van groot belang voor de toetsing van de verschillende nationale maatregelen en de omlijning van het toepassingsgebied van de verlaagde tarieven, en dient voortaan als richtsnoer voor de herziening en de rationalisering van bijlage H.

3.3. De in bijlage K genoemde activiteiten die profiteren van het verlaagde BTW-tarief hebben kenmerken die verschillen van de overige industriële goederen en diensten, aangezien zij enerzijds meestal door kleine en micro-ondernemingen, en anderzijds op lokaal niveau worden aangeboden. De betreffende kleine en micro-ondernemingen zijn van cruciaal belang voor met name de lokale economie; elke toename van hun activiteiten vertaalt zich onmiddellijk in groei van de lokale werkgelegenheid, en niet in verplaatsing van de activiteiten.

3.3.1. In haar conclusies over de experimentele toepassing van verlaagde BTW-tarieven benadrukt de Commissie dat de deelnemende lidstaten niet hebben aangetoond dat de maatregel leidt tot meer werkgelegenheid en minder zwartwerk. Hoewel de door sommige deelnemende lidstaten geleverde informatie ontoereikend is, toont het door Frankrijk opgestelde verslag aan dat er in de bouwsector zeer veel werkgelegenheid is gecreëerd, terwijl de verslagen van Luxemburg en Nederland een groei van de kappersdiensten te zien geven. De verslagen die zijn gepresenteerd door de organisaties die de begunstigde bedrijven vertegenwoordigen, laten over het algemeen zien dat het effect van de maatregel positief is. De vastgestelde positieve effecten verschillen overigens per sector en per lidstaat. In de conclusies had volledigheidshalve tevens een analyse moeten worden gemaakt van de effecten van de nieuw gecreëerde werkgelegenheid op de overheidsinkomsten (uit belastinggelden en sociale premies).

3.3.1.1. De Commissie is van mening dat de consument onvoldoende heeft geprofiteerd van uit de BTW-verlaging voortvloeiende prijsverlagingen. De door de Commissie naar voren gebrachte argumenten zijn echter niet steekhoudend: volgens het verslag van de Franse regering is in de bouwsector de BTW-verlaging voor 75 % doorberekend in de consumentenprijzen. Hierdoor kon de consument meer bouwwerkzaamheden laten uitvoeren, wat heeft geleid tot extra opdrachten voor de bouwbedrijven en tot meer werkgelegenheid.

3.3.1.2. De gevolgen voor het zwarte circuit zijn door de aard hiervan moeilijk aan te tonen, aangezien niet bekend is hoe groot het aandeel van zwartwerk is; momenteel moet worden uitgegaan van niet-kwantificeerbare schattingen. Verschillende verslagen zijn gebaseerd op indrukken die ondernemers — met name in de bouwsector — in de praktijk hebben opgedaan, en die erop wijzen dat het zwartwerk zowel binnen als buiten de bedrijven is afgenomen.

3.3.2. Op grond van de uitkomsten van bepaalde nationale verslagen is het Comité dan ook van mening dat in sommige sectoren waarin de verlaagde BTW-tarieven experimenteel zijn doorgevoerd, een objectieve beoordeling van de positieve effecten hiervan mogelijk is.

3.3.2.1. Het Comité wil de Commissie, het Parlement, de Raad en de lidstaten overigens wijzen op de ernstige gevolgen die beëindiging van het experiment met zich zou meebrengen voor de economie en de werkgelegenheid. Het is derhalve van mening dat de experimentele maatregelen moeten worden omgezet in definitieve maatregelen.

3.3.3. Ten aanzien van de in de nieuwe bijlage H genoemde activiteiten is het Comité ingenomen met de richtlijn van de Commissie; hetzelfde geldt voor de invoering van nieuwe sectoren of activiteiten, zoals restaurantdiensten. De uitsluiting van twee sectoren van de oude bijlage K, kappersdiensten en kleine hersteldiensten, valt echter niet te verklaren:

- het is niet billijk om op grond van omstrede conclusies van over een korte periode uitgevoerde onderzoeken bepaalde activiteiten definitief uit te sluiten;
- er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat nieuw gecreëerde arbeidsplaatsen in deze twee sectoren verloren zullen gaan;
- verhoging van de verlaagde BTW-tarieven tot het normale niveau zou in deze sectoren negatieve gevolgen hebben voor de economie.

3.3.4. Voor zover bijlage H voor de lidstaten een optioneel en geen verplichtend karakter heeft, dringt het Comité erop aan om:

- de 20 categorieën van de nieuwe bijlage H te bekrachtigen;

- de in de oude bijlage K vermelde kappersdiensten en kleine hersteldiensten weer toe te voegen;
- historische en godsdienstgebouwen, alsook gebouwen die behoren tot het particuliere of beroepsmatige en industriële erfgoed, toe te voegen aan categorie 10.

#### 4. Conclusies

4.1. De hoogte van de tarieven vormt zonder meer een aangelegenheid van zorg in het fiscaal beleid, omdat heffingen op eindconsumptie het niveau van de staatsinkomsten mede bepalen.

4.1.1. De tariefproblematiek speelde een grote rol bij de eind jaren '80 en begin jaren '90 besproken plannen van de Commissie om BTW-vrijstellingen in het intracommunautaire verkeer af te schaffen en het oorsprongsbeginsel in te voeren. Gegeven die doelstellingen was het belangrijk om de tarieven te harmoniseren.

4.1.2. Gelukkig is de invoering van het oorsprongsbeginsel uitgesteld. Men wees indertijd vaak op het egoïsme van de lidstaten, hun zogenaamde weigering om afstand van hun fiscale bevoegdheden te doen, de angst voor een oppermachtige Commissie, enz.

4.1.3. Met de voorstellen van de Commissie kon de over de consumptieprijs geheven BTW niet nauwkeurig aan een bepaalde lidstaat worden toegewezen. Dat wil niet zeggen dat het oorsprongsbeginsel, zoals dat door de Commissie werd verdedigd, verkeerd was. Het kwam er eenvoudigweg op neer dat de middelen ontoereikend waren om de doelstellingen te verwezenlijken.

4.1.4. Door het intrekken van vrijstellingen in het intracommunautaire verkeer zou daarentegen fraude met carouselconstructies, waaraan criminele organisaties zich op kosten van de nationale schatkisten en vooral van het bedrijfsleven schuldig maken, substantieel worden gereduceerd. Het gaat hier om een ernstig probleem waarvan talloze ondernemingen het slachtoffer zijn.

4.2. De inspanningen om tot een rationelere en eenvoudiger bijlage H te komen, verdienen bijval. De bijlage zal op die manier het enige referentiepunt vormen voor de afbakening van het toepassingsgebied van de verlaagde, sterk verlaagde en nultarieven.

4.2.1. De nieuwe categorieën zijn toegevoegd op dringend verzoek van lidstaten die nog geen toestemming hadden gekregen. Dit geldt met name voor categorie 14 „restaurantdiensten”. Daardoor kan het verlaagde tarief op deze diensten in een groter aantal lidstaten worden toegepast en dat vormt een beslissende stap in de richting van een uniformere toepassing van de verlaagde tarieven.



4.3. Het Comité is het niet geheel eens met het standpunt van de Commissie over de uitkomst van de evaluatie van de efficiëntie van de maatregel, met name wat nieuwe banen en doelmatigheid betreft.

4.3.1. Uit studies kan worden afgeleid dat voor in ieder geval categorie 10 (woningen) het toepassen van het normale tarief door een van de betrokken lidstaten representatief voor de weerslag op de mkb's in de desbetreffende sector was: vraag en werkgelegenheid namen alleen maar toe.

4.4. Toch vormt de voorgestelde herziening een belangrijke stap in de richting van een beter functionerend gemeenschappelijk BTW-stelsel op de interne markt.

4.4.1. Deze substantiële vereenvoudiging van de voor de gehele EU geldende tarieven laat tegelijkertijd de bevoegdheid van de lidstaten om nationaal geldende BTW-tarieven vast te stellen, onverlet.

4.5. Het is een goede zaak dat de nieuwe regeling in 2004 aan een herijkingsoperatie wordt onderworpen, waarbij de gevolgen op economisch, sociaal en milieugebied worden geëvalueerd.

4.6. Het Commissievoorstel heeft de verdienste dat het strekt tot meer rationaliteit en minder ongelijkheden bij de toepassing van het gemeenschappelijk BTW-stelsel. In dit verband dient echter te worden beseft dat de tarieven op zich de problemen niet veroorzaken en dat door de goedkeuring van het voorstel andere prioriteiten niet uit het oog mogen worden verloren. Daartoe behoren onder meer het uitbannen van discriminatie en een ernstig gebrek aan samenhang waarvan economische sectoren die BTW-vrijstellingen hebben gekregen het slachtoffer zijn. Het zou dan ook een goede zaak zijn wanneer de lidstaten de mogelijkheid hebben om het nultarief op alle in artikel 13 van de Zesde Richtlijn genoemde transacties toe te passen.

4.6.1. In het licht van het bovenstaande wordt de Commissie aanbevolen om artikel 1, lid 2, onder a), 2e alinea, van haar voorstel als volgt te wijzigen:

„De in de eerste alinea bedoelde derogatie kan slechts gelden voor leveringen van goederen of diensten die tot een van de in bijlage H of artikel 13 opgenomen categorieën behoren.”

4.6.2. Ten ten slotte suggereert het Comité om in artikel 1, lid 2, onder c) de passage „en verbruikt” te schrappen.

4.7. Het Comité is het oneens met de conclusie van de Commissie dat verlaging van BTW-tarieven nooit de beste maatregel vormt, dat de daarmee gederfde belastinginkomsten in verhouding tot de economische effecten hoog zijn en dat het de voorkeur verdient om de heffingen op arbeid te verlagen. Er bestaat immers een wisselwerking tussen verlaagde BTW-tarieven en lagere heffingen, en op grond van het subsidiariteitsbeginsel moet de Commissie de lidstaten vrijlaten in de keuze van de maatregelen die zij in het licht van nationaal beleid het meest geschikt achten.

4.7.1. Het Commissievoorstel is slechts indicatief en niet dwingend. Waar de categorieën van bijlage H slechts lokale activiteiten betreffen die geen grensoverschrijdende mededingingsdistorsies meebrengen, is het cruciaal dat een lidstaat geen negatief standpunt inneemt enkel en alleen omdat die staat bepaalde voorschriften van de richtlijn niet binnen zijn grenzen toegepast wil zien. Het Comité dringt er tegen de achtergrond van bovenstaande voorstellen bij de lidstaten op aan, de ontwerprichtlijn goed te keuren ten einde dynamisch beleid ten behoeve van de betrokken sectoren te stimuleren en het uit een terugkeer naar de normale BTW-tarieven voortvloeiende risico van een zware economische en sociale recessie te vermijden.

4.7.1.1. Lokale kleine en micro-ondernemingen profiteren het meest van de maatregel. Dat beantwoordt aan de prioriteiten van het Europees Handvest voor kleine ondernemingen en daarom moet de maatregel zelfs worden opgevoerd. Het Comité herhaalt, zoals ook het Parlement heeft gedaan, dat de verlaging zich moet uitstrekken tot alle arbeidsintensieve activiteiten.

4.7.1.2. Het is verder op de hoogte gebracht van de moeilijkheden waarmee de betrokken ondernemingen, met name in de bouwsector, als gevolg van het uitblijven van een duidelijk besluit bij hun planning voor 2004 worden geconfronteerd. Het verzoekt de lidstaten dan ook, het richtlijnvoorstel goed te keuren, zodat de bedrijfsactiviteit de komende maanden niet afneemt.

Brussel, 30 oktober 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 de Raad tot wijziging van Richtlijn 90/435/EEG betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten”**

(COM(2003) 462 def. — 2003/0179 (CNS))

(2004/C 32/25)

Op 5 september 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.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 29 en 30 oktober 2003 gehouden 403e zitting (vergadering van 29 oktober) besloten mevrouw Polverini aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft het met algemene stemmen het volgende advies goedgekeurd.

## 1. Voorwoord

1.1. Richtlijn 90/435/EEG voorziet in een aantal voorschriften m.b.t. dividendbetalingen en andere winstuitkeringen, die gericht zijn op het wegwerken of althans beperken van de wettelijke en economische, dubbele of meervoudige belasting die wordt geheven op de winst die een dochteronderneming in de lidstaat van de moedermaatschappij aan die moedermaatschappij uitkeert.

1.2. Uit de ervaring die met de toepassing van deze richtlijn is opgedaan, is gebleken dat in de oorspronkelijke tekst van 1990 enkele wijzigingen moeten worden aangebracht.

1.3. Aansluitend op haar studie naar de heffing van vennootschapsbelasting in de EU-lidstaten heeft de Commissie het onderhavige voorstel tot wijziging geformuleerd dat er vooral op gericht is het aantal begunstigden van de richtlijn uit te breiden.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Mede in het licht van de komende uitbreiding van de Unie is een geleidelijke harmonisering van de wetgeving van de lidstaten volgens het EESC noodzakelijk om de fiscale belemmeringen op afdoende wijze te kunnen wegwerken.

2.2. In het licht van de globalisering van de markten en de verspreiding van nieuwe technologieën en elektronische handel is het zaak de tekortkomingen weg te werken die vennootschappen in de Europese Unie ervan kunnen weerhouden de voordelen van de interne markt ten volle te benutten en de Unie, in tegenstelling tot hetgeen met de doelstellingen van Lissabon wordt beoogd, aan concurrentiekracht en welvaart doen inboeten.

2.3. Het EESC onderschrijft de doelstelling die aan het voorstel tot wijziging van de richtlijn inzake moedermaatschappijen en dochterondernemingen (moeder-dochterrichtlijn) ten grondslag ligt, nl. de versterking van concerns die in

meer dan één lidstaat van de Unie vestigingen hebben. Deze doelstelling kan worden verwezenlijkt door het wegwerken of althans beperken van de wettelijke en economische, dubbele of meervoudige belasting die wordt geheven op de winstuitkeringen die een dochteronderneming in de lidstaat van de moedermaatschappij of de vaste inrichting uitkeert.

2.4. Het is een goede zaak dat het aantal begunstigden van de richtlijn wordt uitgebreid tot nieuwe rechtsvormen die tot dusver van het toepassingsgebied van de richtlijn waren uitgesloten, waaronder coöperaties, onderlinge vennootschappen, bepaalde niet op kapitaal gebaseerde vennootschappen en spaarbanken.

2.5. Daar de voordelen van de moeder-dochterrichtlijn met name tot spaarbanken en onderlinge vennootschappen worden uitgebreid, wordt ook in de bank- en verzekeringssector de versterking van concerns op de interne markt bevorderd.

2.6. Er moet evenwel worden nagegaan of het dienstig kan zijn (in een beperkt aantal gevallen die vooraf moeten worden bepaald) om de voordelen van de moeder-dochterrichtlijn (beperkt tot belastingvrijstelling van winstuitkeringen) uit te breiden, los van het al dan niet bestaan van moeder-dochterverhoudingen.

## 3. Bijzondere opmerkingen

### 3.1. Artikel 1, lid 1: vaste inrichting

3.1.1. De voorgestelde wijziging van artikel 1 van de richtlijn maakt duidelijk dat de lidstaat waar zich een vaste inrichting bevindt, de voordelen waarin de richtlijn voorziet, aan deze vaste inrichting moet toekennen als zij winstuitkeringen ontvangt en verder aan alle voorwaarden van de moeder-dochterrichtlijn voldoet.

3.1.2. De wijziging van art. 4, lid 1, van de richtlijn verplicht de lidstaat van de vaste inrichting en de lidstaat van de moedermaatschappij die winstuitkeringen ontvangen:

- deze winstuitkeringen van belasting vrij te stellen, of
- ingeval zij deze winst belasten, de vaste inrichting en de moedermaatschappij toe te staan dat gedeelte van de belasting van de dochteronderneming en iedere klein-dochteronderneming dat op deze winst betrekking heeft, van hun eigen belasting af te trekken, zulks binnen de grenzen van het bedrag van de overeenstemmende belasting.

3.1.3. Door de uitbreiding van de moeder-dochterrichtlijn tot gevallen waarbij een vaste inrichting van een moedermaatschappij winstuitkeringen ontvangt die van een dochteronderneming afkomstig zijn, moeten de verschillende driehoeksverhoudingen die door de belastingplanning van het concern kunnen ontstaan, goed worden bekeken.

3.1.4. In dit verband maakt de voorgestelde wijziging, zoals ze is geformuleerd, het mogelijk de richtlijn toe te passen wanneer de moedermaatschappij en de dochteronderneming om fiscale redenen in verschillende lidstaten gevestigd zijn en de dividenden aan een vaste inrichting van de moedermaatschappij in een andere lidstaat worden uitbetaald.

3.1.4.1. De richtlijn kan ook worden toegepast als de moedermaatschappij en de dochteronderneming in verschillende lidstaten gevestigd zijn en de vaste inrichting die de dividenden ontvangt, in dezelfde lidstaat als de dochteronderneming gevestigd is.

3.1.5. De moeder-dochterrichtlijn wordt evenwel slechts gedeeltelijk toegepast als de moedermaatschappij en de dochteronderneming in verschillende lidstaten gevestigd zijn maar de vaste inrichting zich in een land buiten de Europese Unie bevindt. In dat geval zullen de voorgestelde wijzigingen tot

gevolg hebben dat het land waar de dochteronderneming gevestigd is, de uitgaande dividenden van belasting zal vrijstellen (cf. art. 5 van de richtlijn), terwijl het land waar zich de vaste inrichting bevindt, de door de richtlijn voorgeschreven regeling niet moet toepassen. Ten gevolge van de nieuwe formulering van art. 4, lid 1, van de genoemde richtlijn, wordt aan de lidstaat van de moedermaatschappij voorts de keuze gelaten om ofwel winstuitkeringen van belasting vrij te stellen, ofwel toe te staan dat de moedermaatschappij dat gedeelte van de belasting dat op deze winst betrekking heeft, van haar eigen belasting aftrekt, zulks binnen de grenzen van het bedrag van de overeenstemmende belasting.

3.1.6. Ten slotte moet er in het bijzonder op worden gelet dat de richtlijn niet wordt misbruikt ingeval de moedermaatschappij en de dochteronderneming in dezelfde lidstaat gevestigd zijn, terwijl de vaste inrichting zich in een andere lidstaat bevindt. In dat geval kan de richtlijn niet worden toegepast overeenkomstig art. 3, lid 1, waarin is bepaald dat de dochteronderneming haar fiscale woonplaats in een andere EU-lidstaat dan de moedermaatschappij moet hebben.

3.1.6.1. Er dient evenwel grondig te worden onderzocht of deze specifieke bepaling niet indruist tegen het principe van non-discriminatie. In dit verband zij verwezen naar de algemene opmerkingen.

3.2. *Artikel 1, lid 2: uitbreiding van het aantal begunstigden van de moeder-dochterrichtlijn*

3.2.1. Teneinde het aantal begunstigden van de richtlijn uit te breiden wordt voorgesteld de minimale deelnemingsvereiste (die nodig is om als moedermaatschappij en als dochteronderneming te worden aangemerkt) van 25 % tot 10 % te verlagen.

3.2.2. Het EESC stelt met genoeg vast dat de verlaging van de minimale deelnemingsvereiste tot gevolg zal hebben dat meer ondernemingen van de door Richtlijn 90/435/EEG geboden fiscale voordelen zullen kunnen profiteren — ondernemingen die vroeger niet aan de minimale deelnemingsvereiste van 25 % voldeden.

Brussel, 29 oktober 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 de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wat de procedure voor het treffen van afwijkende maatregelen alsmede de verlening van uitvoeringsbevoegdheden betreft”**

(COM(2003) 335 def. — 2003/0120 (CNS))

(2004/C 32/26)

De Raad heeft op 20 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 voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pezzini.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting van 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 30 oktober) het volgende advies met 62 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Doel van het voorstel tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG van de Raad betreffende de invoering van een gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (Zesde BTW-richtlijn), is maatregelen in te voeren die de procedures, zoals vermeld in de artt. 27 en 30 van de richtlijn, transparanter moeten maken, alsmede procedures in te stellen waardoor de Raad uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot de BTW kan goedkeuren.

## 2. De regeling krachtens de artikelen 27 en 30

2.1. Krachtens de genoemde artikelen 27 en 30 kan de Raad een lidstaat toestaan bijzondere, van de bepalingen van de Zesde Richtlijn afwijkende wettelijke maatregelen te treffen, teneinde met name de BTW-belastingheffing te vereenvoudigen, bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen, en het sluiten van overeenkomsten met derde landen of internationale organisaties te bevorderen.

2.2. Volgens de procedure moet een lidstaat die overweegt dergelijke bijzondere afwijkende maatregelen te treffen, de Commissie daarvan op de hoogte stellen en haar daartoe alle relevante informatie terzake verstrekken. Anderzijds is bepaald dat het besluit hoe dan ook wordt geacht te zijn genomen indien noch de Commissie, noch een lidstaat binnen twee maanden nadat de andere lidstaten van het verzoek in kennis zijn gesteld, om behandeling van de zaak door de Raad heeft verzocht.

2.3. Krachtens de vermelde bepalingen kan de Raad dus stilzwijgend een besluit nemen zonder dat de zaak hem ooit formeel werd voorgelegd. Terwijl het verzoek in een eerder stadium van de procedure door de aanvragende lidstaat wordt ingediend bij de Commissie, die de andere lidstaten daarvan

op de hoogte stelt, rust er op de Commissie geen enkele verplichting om een voorstel in te dienen bij de Raad, die op die manier dus wel de verantwoordelijkheid draagt voor het besluit zonder eerder bij de procedure betrokken te zijn geweest.

2.4. Mede vanwege zijn vereenvoudigd karakter biedt de procedure echter geen garanties voor de kenbaarheid en de transparantie van de besluiten van de Raad, waarmee de goede werking van de interne markt mogelijk in gevaar wordt gebracht. In geval van stilzwijgende goedkeuring van een besluit door de Raad kunnen de belastingplichtigen thans geen kennis nemen van de precieze inhoud van de verleende toestemming of van de redenen op grond waarvan de Raad tot dit besluit gekomen is.

## 3. Commissievoorstellen m.b.t. de in de artikelen 27 en 30 geformuleerde procedure voor de goedkeuring van afwijkende maatregelen

3.1. In het belang van alle betrokken partijen stelt de Commissie voor dat bijzondere, van de bepalingen van de Zesde Richtlijn afwijkende en op de bepalingen van de artt. 27 en 30 gebaseerde maatregelen worden genomen in het kader van een wetgevingsprocedure die de transparantie van de besluiten moet verzekeren, en ervoor moet zorgen dat de maatregelen in overeenstemming zijn met de bepalingen van het Verdrag en de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

3.2. Met het oog daarop moeten de bepalingen met betrekking tot stilzwijgende goedkeuring van besluiten door de Raad volgens de Commissie dan ook zo worden gewijzigd dat besluiten over verzoeken tot afwijking moeten worden genomen op basis van een voorstel van de Commissie en een formeel besluit van de Raad.

3.3. Dit door de Commissie geformuleerde voorstel tot wijziging schrijft met name voor dat de procedure in gang wordt gezet op verzoek van een lidstaat, die een verzoek indient bij de Commissie en haar alle nodige beoordelingsgegevens verstrekt. Indien de Commissie van mening is dat zij over alle beoordelingsgegevens beschikt en geen verdere toelichting nodig heeft, deelt zij dat de betrokken lidstaat mee. In het andere geval verzoekt zij de bevoegde overheden van de betrokken lidstaat om aanvullende inlichtingen.

3.4. Uiterlijk drie maanden nadat de Commissie haar onderzoek heeft afgerond of de betrokken lidstaat heeft meegedeeld dat zij geen verdere informatie meer behoeft, legt zij de Raad een voorstel voor een besluit voor, of een mededeling waarin zij haar bezwaren uiteenzet tegen de eventuele goedkeuring van de door de lidstaat gevraagde bijzondere afwijkende maatregelen.

#### 4. Uitvoeringsmaatregelen

4.1. Uit de ervaring die is opgedaan tijdens de overgangsregeling voor belastingheffing op grensoverschrijdende transacties, is gebleken dat de huidige verschillen in nationale voorschriften m.b.t. belastingdruk of administratieve procedures, de uniformiteit van de BTW-regeling in het gedrang brengen, alsmede de internationale ontwikkeling van bedrijven en de volledige totstandkoming van de interne markt belemmeren. Het is merkwaardig dat de afzonderlijke lidstaten het gemeenschappelijk BTW-stelsel op basis van de Zesde Richtlijn van de Raad verschillend blijven interpreteren en toepassen.

4.2. Voor de totstandbrenging van de interne markt is het van cruciaal belang dat de nationale wetgevingen op elkaar worden afgestemd en dat met name wat de BTW betreft, maatregelen worden goedgekeurd die een uniforme toepassing van de belastingheffing binnen de Unie kunnen garanderen. Dergelijke uitvoeringsmaatregelen zijn evenwel bij de goedkeuring van de Zesde Richtlijn niet genomen.

4.3. Teneinde een uniforme toepassing van de bepalingen van de richtlijn te bevorderen en de lidstaten en de Commissie doeltreffender te laten samenwerken, werd het BTW-comité opgericht. Als adviserend orgaan heeft dit comité tot taak richtsnoeren goed te keuren betreffende de manier waarop de bepalingen van de Zesde BTW-richtlijn toegepast moeten worden; bijzondere aandacht gaat daarbij naar de problemen m.b.t. het verschil tussen goederen en diensten en hun classificatie, de vaststelling van de plaats en de eventuele voorwaarden van belastingheffing.

4.4. Het BTW-comité beschikt echter niet over de noodzakelijke wettelijke bevoegdheden op basis waarvan het de Commissie kan bijstaan bij het nemen van bindende besluiten. De door het comité overeengekomen richtsnoeren hebben ook geen wettelijke status. De lidstaten zijn derhalve niet wettelijk gebonden aan deze richtsnoeren. Er kan evenmin beroep op worden gedaan tijdens een rechtszaak bij een nationale rechter of het Hof van Justitie.

4.5. In die zin wordt niet tegemoet gekomen aan de met de instelling van het BTW-comité beoogde doelstellingen en komen derhalve ook de goede werking van de interne markt en de nagestreefde rechtszekerheid in het gedrang.

4.6. Om ervoor te zorgen dat de gemeenschappelijke BTW-regeling op uniforme wijze toegepast wordt, is het zaak de richtsnoeren van het BTW-comité een wettelijke status te geven.

#### 5. Voorstellen van de Commissie m.b.t. de uitvoeringsbepalingen

5.1. Volgens de Commissie zou het een goede zaak zijn het BTW-comité om te vormen tot een regelgevend comité dat de Commissie bijstaat bij het uitvoeren van de bestaande bepalingen. De Commissie heeft zich ook in die zin uitgesproken in haar voorstel van 1997 tot wijziging van de Zesde Richtlijn<sup>(1)</sup>

5.2. De Commissie is er zich niettemin van bewust dat tal van lidstaten van mening zijn dat de wetgevende bevoegdheid, wat de belasting op de toegevoegde waarde betreft, alleen bij de Raad moet blijven berusten.

5.3. Hoewel de hervorming van het BTW-comité volgens de Commissie in theorie de beste oplossing blijft, ziet de Commissie ook in dat dit voorstel in de huidige omstandigheden niet haalbaar is. Toch is zij van mening dat op korte termijn een overgangsprocedure zou moeten worden ingesteld waardoor de Raad uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot de BTW kan goedkeuren.

5.4. Gelet op de huidige stand van zaken is het volgens haar wenselijk dat de Raad aan bepaalde bevoegdheden vasthoudt. De Commissie weet immers maar al te goed dat het innen van belastingen, en met name van de BTW, een van de basisinstrumenten van de lidstaten op het gebied van economisch en begrotingsbeleid is.

5.5. Zij stelt daarom voor dat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van de bestaande bepalingen, door de Raad, op voorstel van de Commissie, met eenparigheid van stemmen worden goedgekeurd, volgens de procedure die voorzien is in de artikelen 27 en 30 van de richtlijn.

(1) COM(97) 325 def.

5.6. De Commissie stelt met name vast in welke sectoren maatregelen moeten worden genomen aan de hand van vragen van de lidstaten of van haarzelf die in het BTW-comité zijn gesteld. Ten aanzien van kwesties waarvoor door het BTW-comité unaniem overeengekomen richtsnoeren zijn geformuleerd, moet de Commissie nagaan of deze richtsnoeren al dan niet in wettelijk bindende instrumenten kunnen worden omgezet. Bij dit onderzoek moet ook het BTW-comité worden betrokken, dat hoe dan ook geraadpleegd worden voordat de Commissie enig voorstel voorlegt aan de Raad.

5.7. Wanneer uit het debat binnen het comité blijkt dat het een goede zaak zou zijn te voorzien in wettelijk bindende uitvoeringsmaatregelen teneinde een uniforme interpretatie van het gemeenschappelijk BTW-stelsel te verzekeren, legt de Commissie hiertoe een voorstel aan de Raad voor die daarover een besluit moet nemen.

## 6. Conclusies

### 6.1. De regeling krachtens de artikelen 27 en 30

6.1.1. Het EESC is het ermee eens dat de correcte toepassing van het gemeenschappelijk BTW-stelsel een voorwaarde is voor de goede werking van de interne markt.

6.1.2. Het EESC is dan ook van mening dat procedures die erop gericht zijn bijzondere, van de bepalingen van de Zesde Richtlijn afwijkende maatregelen in de nationale wetgeving op te nemen, gebaseerd moeten zijn op formele besluiten van de Raad en van de nodige transparantie moeten getuigen, zodat de belastingplichtigen in staat zijn kennis te nemen van de precieze inhoud van de verleende toestemming en van de motivering ervan.

6.1.3. Het EESC valt het standpunt van de Commissie bij dat de procedures krachtens de artikelen 27 en 30 van de richtlijn niet aan de doorzichtigheidseisen voldoen. Het betreurt met name dat de Raad stilzwijgend besluiten kan goedkeuren over zaken die hem nooit formeel zijn voorgelegd, en dat deze implicite goedkeuring van besluiten de betrokkenen (belastingplichtigen, lidstaten, enz.) niet in staat stelt kennis te nemen van de inhoud van de afwijkende maatregel of van de redenen op grond waarvan de Raad tot dat besluit gekomen is.

6.1.4. Het EESC stemt dan ook in met het voorstel van de Commissie om de bepalingen met betrekking tot stilzwijgende goedkeuring van besluiten door de Raad te wijzigen en in de plaats daarvan voor te schrijven dat besluiten over verzoeken tot afwijking moeten worden genomen op basis van een voorstel van de Commissie en een formeel besluit van de Raad.

6.1.5. Het Comité merkt verder op dat tot dusver tal van bijzondere afwijkende maatregelen zijn goedgekeurd<sup>(1)</sup> en dat er bij de toekomstige uitbreiding van de Unie hoogstwaarschijnlijk weer nieuwe verzoeken tot afwijking zullen worden voorgelegd.

6.1.6. Het hoopt niettemin dat de Commissie de talrijke thans geldende afwijkende regelingen<sup>(2)</sup> kan rationaliseren en dat een betere administratieve samenwerking<sup>(3)</sup> in de toekomst tevens zal bijdragen tot fraudebestrijding en vereenvoudiging van de wetgeving, zoals overigens wordt bepleit in het voorstel voor een richtlijn betreffende belastingontduiking en -ontwijking<sup>(4)</sup>.

### 6.2. Uitvoeringsmaatregelen

6.2.1. Het EESC is het ermee eens dat de verschillen tussen de lidstaten op het gebied van administratieve procedures en voorschriften de uniformiteit van de belastingheffing in het gedrang brengen en een grote belemmering vormen voor de voltooiing van de interne markt. De uniforme toepassing van de maatregelen is dan ook van cruciaal belang voor de verbetering van de overgangsregeling.

6.2.2. Het Comité is daarom van mening dat het van bijzonder belang is maatregelen te treffen om de uniforme toepassing van het gemeenschappelijk BTW-stelsel op communautair niveau te verzekeren.

6.2.3. Volgens het Comité is het zaak om, overeenkomstig de op andere wetgevingsgebieden gehanteerde procedure, het BTW-comité om te vormen tot een regelgevend comité dat de Commissie bijstaat bij de goedkeuring van maatregelen voor het uitvoeren van de bestaande bepalingen. Hiervoor heeft het EESC overigens reeds gepleit in zijn advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG — Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (Comité voor de belasting over de toegevoegde waarde)”<sup>(5)</sup>.

6.2.4. Het EESC is er zich terdege van bewust dat tal van lidstaten van mening zijn dat, wat de BTW betreft, de wetgevende bevoegdheid uitsluitend bij de Raad moet blijven berusten. Het begrijpt dan ook de voorzichtigheid van de Commissie die voorstelt om in de huidige omstandigheden aan de Raad de bevoegdheid te laten uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot de BTW goed te keuren.

(1) Tot dusver zijn er 147 bijzondere afwijkende maatregelen goedgekeurd, waarvan er 2 betrekking hebben op Oostenrijk, 15 op België, 8 op Denemarken, 2 op Finland, 17 op Frankrijk, 20 op Duitsland, 1 op Griekenland, 12 op Ierland, 11 op Italië, 13 op Luxemburg, 18 op Nederland, 3 op Portugal, 20 op het Verenigd Koninkrijk, 3 op Spanje en 2 op Zweden (bron: diensten van de Commissie).

(2) Zie ook COM(2000) 348 def.

(3) Zie PB C 116 van 20.4.2001, blz. 59.

(4) COM(2003) 446 def. van 31.7.2003, blz. 2.

(5) PB C 19 van 21.1.1998, blz. 56.

6.2.5. Het Comité hoopt niettemin dat de Commissie op middellange termijn de maatregelen kan nemen waarvan zij gewag maakt in haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de strategie ter verbetering van de werking van het BTW-stelsel in de interne markt en dat ze aldus het voorstel van 1997 tot wijziging van de Zesde Richtlijn <sup>(1)</sup> opnieuw kan voorleggen.

---

<sup>(1)</sup> COM(97) 325 def.

6.2.6. Het EESC zou in ieder geval graag zien dat er in het kader van de hervorming van de instellingen die door de Europese Conventie is behandeld, aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden voor EU-wetgeving worden toegekend en dat tegelijk voor kwesties die de indirecte BTW-belastingheffing betreffen (de vaststelling van tarieven uitgezonderd totdat er een passende compensatieregeling wordt ingevoerd), niet langer unanimiteit wordt vereist, zodat daarvoor goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid volstaat.

Brussel, 30 oktober 2003.

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

---