

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

# C 108

Uitgave  
in de Nederlandse taal

## Mededelingen en bekendmakingen

47e jaargang

30 april 2004

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I Mededelingen	
	.....	
	II Voorbereidende besluiten	
	<b>Europees Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>405e zitting van 28 en 29 januari 2004</b>	
2004/C 108/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de omzetting van het Verdrag van Rome van 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst in een communautair instrument, alsmede over de modernisering ervan” (COM(2002) 654 def.)	1
2004/C 108/02	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 - Aanpassing van het beleid op het gebied van e-zakendoen aan de veranderende omgeving: de lering uit het Go Digital-initiatief en de toekomstige uitdagingen” (COM(2003) 148 def.)	23
2004/C 108/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (herschikte versie)” (COM(2003) 418 def. - 2003/0153 (COD))	29
2004/C 108/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot maatregelen tegen de emissie van verontreinigende gassen en deeltjes door voertuigmotoren met compressieontsteking en de emissie van verontreinigende gassen door op aardgas op vloeibaar petroleumgas lopende voertuigmotoren met elektrische ontsteking” (COM(2003) 522 def. - 2003/0205 (COD))	32

NL

Prijs: 22 EUR

(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2004/C 108/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „De vervoersinfrastructuur gereedmaken voor de toekomst:planning en buurlanden - duurzame mobiliteit - financiering” .....	35
2004/C 108/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Bevordering van duurzame energie: actiemiddelen en financieringsinstrumenten .....	45
2004/C 108/07	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 (EG) nr. 1406/2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid” (COM(2003) 440 def. - 2003/0159 (COD))	52
2004/C 108/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de regulering van de exploitatie van de vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, deel II, hoofdstuk 3, tweede uitgave (1988)” (gecodificeerde versie) (COM(2003) 524 def.- 2003/0207 (COD)) .....	55
2004/C 108/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van gehuurde voertuigen zonder bestuurder voor het vervoer van goederen over de weg” (COM(2003) 559 definitief 2003/0221 (COD)) .....	56
2004/C 108/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart” (COM(2003) 566 def. - 2003/0222 (COD)) .....	57
2004/C 108/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen” (COM(2003) 379 def. - 2003/0139 (COD)) .....	58
2004/C 108/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen” (COM(2003) 492 def. - 0189/2003 COD) .....	62
2004/C 108/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en het Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake klein grensverkeer aan de tijdelijke buitengrenzen tussen de lidstaten ((COM) 502 def.- 2003/0193 (CNS) - 2003/0194 (CNS)) .....	65
2004/C 108/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De cultuurindustrie in Europa” (verken- nend advies) .....	68
2004/C 108/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG ter verlenging van de termijn tijdens welke de lidstaten kunnen worden gemachtigd een verlaagd BTW-tarief toe te passen op bepaalde arbeidsintensieve dien- sten” (COM(2003) 825 def. - 2003/0317 (CNS)) .....	78
2004/C 108/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1673/2000 houdende een gemeenschappelijke orde- ning der markten in de sector vezelvlas en -hennep” (COM(2003) 701 def. - 2003/0275 (CNS)) .....	80



2004/C 108/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel tot een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende oneerlijke „business-to-consumer“-handelspraktijken op de interne markt en tot wijziging van de Richtlijnen 84/450/EG, 97/7/EG en 98/27/EG (richtlijn oneerlijke handelspraktijken)” (COM(2003) 356 def. - 2003/0134 (COD)) .....	81
2004/C 108/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming („de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentbescherming)” (COM(2003) 443 def. - 2003/0162 (COD)) .....	86
2004/C 108/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Verslag van de Commissie „XXXIIe Verslag over het mededingingsbeleid 2002” (SEC(2003) 467 def.) .....	90
2004/C 108/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen” (COM(2003) 687 def. - 2003/0273 (CNS)) .....	97
2004/C 108/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De werkgelegenheidssituatie in de landbouw in de EU en de kandidaat-lidstaten - wat er tussen nu en 2010 gedaan kan worden” .....	101

## II

(Vorbereidende besluiten)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

### 405E ZITTING VAN 28 EN 29 JANUARI 2004

#### **Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de omzetting van het Verdrag van Rome van 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst in een communautair instrument, alsmede over de modernisering ervan”**

(COM(2002) 654 def.)

Op 14 januari 2003 besloot de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde Groenboek.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft zijn advies op 12 november 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer PEGADO LIZ.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 405e zitting van 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 29 januari 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 65 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

#### I. INLEIDING

##### A) Doelstellingen en achtergrond van het voorstel

1.1. Het belangrijkste doel dat de Commissie voor ogen had met haar Groenboek over de omzetting van het Verdrag van Rome van 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst in een EG-regeling, alsmede over de modernisering ervan (COM (2002) 654 def. van 14 januari 2003), hierna kortweg genoemd „het Groenboek”, was „de aanzet te geven tot een breed overleg met alle belanghebbende kringen over een aantal vraagstukken van juridische aard” met betrekking tot die omzetting en modernisering, zonder officieel een „standpunt in te nemen over de noodzaak om het verdrag van Rome te moderniseren of om het om te zetten in een communautair rechtsinstrument”.

1.2. Het Comité, daarentegen, wil bij dezen, en binnen de grenzen van zijn bevoegdheden als adviesorgaan, al meteen duidelijk maken dat het in principe instemt met de omzetting van het Verdrag van Rome in een EG-regeling en met de modernisering ervan. Het Comité is zich immers terdege bewust van zijn adviserende rol op een fundamenteel terrein als de totstandbrenging van de interne markt en ook, en vooral, de verwezenlijking van een Europese civil society als essentieel onderdeel van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zie vraag 2 van het Groenboek.

1.3. Bovendien heeft het Comité zich in tal van eerdere adviezen al afgevraagd of de bepalingen van het Verdrag van Rome nog wel actueel zijn en heeft het gewezen op de problemen die zich, in algemene zin of in specifieke gevallen, hebben voorgedaan bij de tenuitvoerlegging ervan <sup>(2)</sup>.

1.4. Ook ten aanzien van de omzetting van het Verdrag van Rome in een communautair rechtsinstrument - waarvoor het Verdrag van Amsterdam nieuwe mogelijkheden heeft geschapen in het kader van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, welke mogelijkheden zijn uitgewerkt in het actieplan van Wenen, dat in 1998 <sup>(3)</sup> door de Raad is opgesteld, en zijn bekrachtigd door de Europese Raad van Tampere van oktober 1999 - blijft het Comité bij het standpunt dat het al eerder, in zijn advies over de omzetting van het Verdrag van Brussel in de huidige Verordening (EG) nr. 44/2001 van 22-1-2000 <sup>(4)</sup>, alsook in zijn advies over de Mededeling van de Commissie betreffende het Europese verbintenissenrecht <sup>(5)</sup> heeft geformuleerd.

1.4.1. In het eerste van de genoemde adviezen toont het Comité zich „tevreden dat de Commissie de ontwerprichtlijn tot een ontwerpverordening heeft omgevormd” en wel „een verordening die direct werkt”. Dat is „een significante stap vooruit, met name omdat de rechtszekerheid wordt verhoogd (...). Bovendien kan het Hof van Justitie voor uniforme toepassing van de verordening in alle lidstaten zorgen.”

1.4.2. In het tweede advies wordt gesteld dat „de deelnemers aan de internationale handel ontegenzeggelijk behoefte hebben aan algemeen toepasselijke, stabiele en voorspelbare regelingen die zekerheid en eerlijkheid van transacties en respect voor volkenrechtelijke bepalingen en beginselen, zoals verankerd in de belangrijke internationale verdragen en het gewoonterecht, in de hand werken”.

1.4.3. Het Comité spreekt zich dus ook hier, net als in het geval van de omzetting van het Verdrag van Brussel in een EG-verordening, positief uit over dit initiatief van de Commissie, en hamert ook hier op de behoefte aan juridische samenhang, die een soortgelijke oplossing vergt.

1.5. Het Comité is overigens van mening dat de Commissie, mede dank zij de informatie die door diverse instanties <sup>(6)</sup> en met name in de eerder genoemde adviezen van het EESC is verstrekt, reeds over voldoende elementen beschikt om vaart te zetten achter de uitvoering van een belangwekkend initiatief dat, zeker met het oog op de aanstaande uitbreiding met tien nieuwe lidstaten, niet op de lange baan mag worden geschoven.

<sup>(2)</sup> Zie m.n. het advies over het Voorstel voor een verordening betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB C 117 van 26-4-2000), het advies over het Initiatief van de Bondsrepubliek Duitsland met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken (PB C 139 van 11-5-2001), het advies over het Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de oprichting van een Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken (PB C 139 van 11-5-2001), het advies over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (PB C 368 van 20-12-1999), het advies over het Voorstel voor een verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen (PB C 85 van 8-4-2003), het advies over het „Verslag van de Commissie over de toepassing van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten” (PB 116 van 20-4-2001), het advies over het Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen (COM (2002) 746 def.) (PB C 220 van 16-9-2003).

<sup>(3)</sup> PB C 19 van 23-1-1999.

<sup>(4)</sup> PB C 117 van 26-4-2000, rapporteur: de heer MALOSSE.

<sup>(5)</sup> PB C 241 van 7-10-2002, rapporteur: de heer RETUREAU.

<sup>(6)</sup> Waaronder de Europese Groep Internationaal Privaatrecht (<http://www.drt.ucl.ac.be/gedip>).

1.6. Gezien de vooruitgang die reeds of bijna is geboekt op het gebied van het materieel recht en het procesrecht – waarbij onder meer <sup>(7)</sup> valt te denken aan de Mededeling van de Commissie over het Europees verbintenissenrecht <sup>(8)</sup> en de Verordening betreffende buitencontractuele verplichtingen (Rome II) <sup>(9)</sup> – is het raadzaam om op zijn minst alle aspecten van het internationaal privaatrecht (IPR), die in de hierna te noemen rechtsinstrumenten en documenten zijn vervat, samen te brengen in één instrument dat in alle lidstaten rechtstreeks van toepassing is, ten einde een gelijke toepassing van uniforme verwijzingsregels (collisieregels) in alle lidstaten te waarborgen.

## B) Het sociaal-economisch effect van het initiatief

1.7. Afgezien van de puur technische en juridische aspecten van de modernisering en de omzetting van het verdrag van Rome in een EG-regeling, behandelt de Commissie ook nog het sociaal-economisch effect van het initiatief, naar aanleiding van de vele vragen die de toepassing van de diverse bepalingen van een dergelijk instrument oproept.

1.8. Het Comité deelt de bezorgdheid van de Commissie en houdt bij het bestuderen van de voorstellen voor modernisering van de bepalingen van het verdrag rekening met de beschikbare gegevens over het effect van de beoogde maatregelen op met name terreinen als verzekeringsovereenkomsten, huurkwesties of arbeidsrecht, ook op het bedrijfsleven, met name kleine of middelgrote ondernemingen, en op consumenten.

1.9. Het Comité is er echter van overtuigd dat modernisering en bundeling op EG-niveau van het internationaal privaatrecht een uitermate positief effect zal hebben op de sociaal-economische betrekkingen binnen de Gemeenschap, omdat de uniformiteit van verwijzingsregels, en bijgevolg ook de rechtszekerheid en het vertrouwen, hierdoor worden bevorderd.

1.10. Voor een goede werking van de interne markt en, meer in het bijzonder, het vrije verkeer en de vrijheid van vestiging van natuurlijke en rechtspersonen is meer rechtszekerheid geboden. Dit vergt niet alleen stabiele rechtsbetrekkingen maar ook een gelijke behandeling van deze betrekkingen in alle lidstaten van de Europese Unie (een en ander binnen de grenzen van de nationale openbare orde).

1.10.1. Dit geldt eens te meer wanneer men tegemoet wil komen aan de legitieme verwachtingen van eenieder die een overeenkomst heeft gesloten met een partij in een andere lidstaat, in welk geval partijen zekerheid moeten hebben omtrent het toepasselijke recht. Bovendien zal de genoemde uniformisering nog meer vruchten afwerpen indien men er in slaagt enige lijn te brengen in de beoordeling van rechtsituaties en contractuele betrekkingen in alle lidstaten van de Unie. De weg naar een dergelijke eenvormige beoordeling voert ongetwijfeld langs de eenmaking van de verwijzingsregels, waarmee wetsconflicten in de EU kunnen worden voorkomen of beslecht.

<sup>(7)</sup> Zie verder ook: de Verordeningen (EG) nrs. 1346, 1347 en 1348/2000 van 29 mei 2000 betreffende insolventieprocedures, de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen, en de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (PB L 160 van 30-6-2000), Verordening (EG) nr. 1206/2001 van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverzekering in burgerlijke en handelszaken (PB L 174 van 27-6-2001), het voorstel voor een verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldverordeningen (COM (2002) 159 def.), het Groenboek betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht (COM(2002) 196 def.), het Groenboek betreffende de wettelijke aansprakelijkheid voor producten met gebreken (COM(1999) 396 def. van 28 juli 1999), Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000 betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PB L 200 van 8-8-2000), Richtlijn 2002/65/EG van 23 september 2002 betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten (PB L 271 van 9-10-2002), Richtlijn 1999/44/EG van 25 mei 1999 betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen (PB L 171 van 7-7-1999), Richtlijn 97/7/EG van 20 mei 1995 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten (PB L 144 van 4-6-1997), de Mededeling van de Commissie betreffende de codificatie van het *acquis communautaire* (COM (2001) 645 def.), Beschikking 2003/48/BZ van de Raad van 19 december 2002 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking ter bestrijding van het terrorisme (PB L 16 van 22-1-2003), Richtlijn 2003/8/EG van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen (PB L 26 van 31-1-2003), Richtlijn 98/27/EG van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (PB L 166 van 11-6-1998).

<sup>(8)</sup> Actieplan voor een coherenter Europees verbintenissenrecht, Mededeling van de Commissie COM (2003) 68 def. van 12-2-2003.

<sup>(9)</sup> Cf. COM (2003) 427 def. van 22-7-2003 - [http://europe.eu.int./comm/dgs/justice\\_home/index\\_fr.htm](http://europe.eu.int./comm/dgs/justice_home/index_fr.htm)

1.10.2. Zo ontstaat immers een ondubbelzinnig beeld van de rechtsbetrekking en wordt de zekerheid ten aanzien van het recht dat deze betrekking beheerst, vergroot. Dit heeft ontegenzeggelijk positieve gevolgen voor het bedrijfsleven en zal ook de uitbreiding van de handelsactiviteiten in het buitenland ten goede komen omdat men voortaan niet bang meer hoeft te zijn dat overeenkomsten te allen tijde aan een ander recht kunnen worden onderworpen <sup>(10)</sup>. Bovendien wordt hiermee het zogeheten „forum shopping” voorkomen <sup>(11)</sup>.

1.10.3. Afgezien daarvan zal de eenmaking van de verwijzingsregels ook tot gevolg hebben dat men met meer zekerheid kan zeggen welk recht van toepassing is op de contractuele betrekkingen tussen particulieren. Hierdoor zal ook de handel vlotter verlopen en een sterke impuls krijgen, omdat de marktpartijen zich minder zorgen maken over de toekomst van hun rechtsbetrekkingen en derhalve meer risico's durven te nemen <sup>(12)</sup>.

### C) Methodologische kwesties; de vragenlijst

1.11. Het Groenboek is hoofdzakelijk gericht tot juristen, met name tot rechtsgeleerden, rechters, bedrijven en instanties die de belangen van de burgers, met name de consumenten, beogen te beschermen. Ook de vragenlijst, die een vrijwel uitputtende reeks vragen over de toepassing van het Verdrag van Rome bevat, is hierop afgestemd.

1.12. Het Comité behandelt deze vragen, op zijn beurt, groepsgewijs in zijn advies en onderscheidt daarbij algemene kwesties van specifieke voorstellen.

1.13. Gezien de grote hoeveelheid theoretische en juridische informatie die in het Groenboek wordt aangeboden, ten einde de verschillende problemen waartoe het Verdrag van Rome kan leiden te onderwerpen en de mogelijke oplossingen hiervoor, brevitatis causa, te onderbouwen, zal het Comité hier niet nog eens alle argumenten herhalen; wél zal het soms wat dieper ingaan op de voordelen van sommige oplossingen.

1.14. Het Comité zal ten slotte kort ingaan op alle kwesties die door de Commissie worden aangesneden, en zal zelf nog enkele andere kwesties te berde brengen alsook aanbevelingen formuleren voor de toekomstige werkzaamheden van de Commissie. Hiermee wil het Comité bijdragen tot een regeling die in alle thans aanwezige behoeften op dit vlak voorziet.

<sup>(10)</sup> Het internationaal privaatrecht leent zich overigens zeer goed voor eenmaking omdat het toepasselijk recht vaak los staat van de specifieke nationale omstandigheden. Dat geldt nog meer voor het verbintenissenrecht, waarbij partijen doorgaans dezelfde intentie hebben, ongeacht hun geografische situatie. Dit neemt niet weg dat bepaalde materieel-rechtelijke doelstellingen erbij inschieten, maar ook hierover bestaat een brede consensus in de Gemeenschap in de zin dat alleen nog moet worden nagegaan hoe de bestaande regels kunnen worden afgestemd op het beoogde materiële resultaat, zoals bijv. bescherming van de zwakste partij. Hierbij kunnen, mutatis mutandis, ook de recente overwegingen n.a.v. de verordening „Brussel I” van pas komen.

<sup>(11)</sup> Uniformering van de verwijzingsregels, waarbij wordt afgestapt van de forumkeuze volgens het nationale IPR, betekent bovendien een stimulans voor het streven naar eenmaking van de regels aangaande de bevoegdheid van rechters, omdat het voortaan niet meer uitmaakt welke van de wellicht vele rechters die hiervoor in aanmerking komen wordt gekozen om kennis te nemen van het geschil, ten minste niet meer wat betreft het recht dat door hem of haar wordt toegepast. Dit bevordert niet alleen de eenheid van de markt maar doet ook de handel op die interne markt vlotter verlopen. Nog een reden overigens om te pleiten voor complementariteit van de twee, tegenover elkaar staande soorten verwijzingsregels van het internationaal privaatrecht, hoewel niet mag worden vergeten dat deze verschillende belangen en doelstellingen beogen aangezien zij ook verschillende problemen aanpakken en andere rechtsvragen oproepen. Als het dus niet uitmaakt waar de zaak aanhangig wordt gemaakt, zal dat het vrije verkeer en de vrijheid van vestiging van personen en belangen stimuleren. Zo wordt, met andere woorden, échte mobiliteit op de interne markt bevorderd, een mobiliteit die aan werkelijke behoeften beantwoordt en niet geforceerd ontstaat omdat in bepaald land een gunstigere wetgeving toepasselijk wordt geacht. Cfr. M. GIULIANO, P. LAGARDE, op.cit. blz. 5, die erop hameren dat de harmonisatie van de verwijzingsregels betreffende overeenkomsten „het logische verlengstuk van het Executieverdrag is” alsook M. GIULIANO, op. cit. loc. cit. die erop wijst dat het Verdrag van Rome het „complemento naturale” van het Verdrag van Brussel van 1968 is, „in quanto essa avrebbe evitato il forum shopping che l'ultima Convenzione lasciava in qualche modo aperto in materia di contratti”.

<sup>(12)</sup> Cfr. M.GIULIANO, P.LAGARDE, Toelichtend rapport bij het Verdrag van Rome van 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, PB C 282 van 31-10-1980, blz. 4 e.v.; en M.GIULIANO, Osservazioni introduttive, in „Verso una disciplina comunitaria della legge applicabile ai contratti, Pádua”, 1983, p.XXI, waarbij wordt voorgesteld dat het Verdrag van Rome moet „guardarsi come ad una „tessera” di quello spazio giuridico comune”, ten einde „garantire alle persone fisiche e giuridiche operanti nel quadro della Comunità un più elevato grado di sicurezza giuridica nei loro rapporti contrattuali, tanto all'interno come verso l'esterno, contribuendo [...] a facilitare il funzionamento del mercato comune”.

## II. RECHTSGRONDSLAG EN KEUZE VAN HET RECHTSINSTRUMENT

2.1. Het Comité sluit zich aan bij het voorstel van de Commissie en de hierbij aangevoerde argumenten om de artikelen 61 c) en 65 b) van het Verdrag als rechtsgrondslag te kiezen, voor zover dit voorstel niet in strijd is met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en zich hier zelfs volledig naar voegt.

2.2. Wat het communautaire instrument betreft, gaat de voorkeur van het Comité onmiskenbaar uit naar een verordening, omdat die het beste past bij de aard van de regels in kwestie en niet leidt tot misverstanden over de interpretatie of toepassing ervan door de diverse bevoegde nationale rechterlijke instanties of door bedrijven en particulieren.

## III. DE GRONDBEGINSELEN VAN HET VERDRAG EN DE BEKRACHTIGING DAARVAN

3.1. Het Verdrag van Rome is gebaseerd op een aantal fundamentele principes en waarden die deel uitmaken van de aloude traditie en het gemeenschappelijk erfgoed van de rechtsstelsels van rechtsstaten, zoals:

- het beginsel van de wilsautonomie van partijen in het IPR, oftewel de erkenning van de wil van partijen als belangrijkste uitgangspunt;
- het gewicht van bepaalde dwingende bepalingen die de nationale openbare orde beogen te beschermen;
- het belang van een stabiele internationale rechtsorde: het streven naar eenmaking (dat doorwerkt in een eenvormige interpretatie) en het principe van favor negotii of favor validitatis, dat betrekking heeft op vormvereisten en handelingsbekwaamheid; het belang van bescherming van vermoeden/vertrouwen;
- bescherming van verwachtingen en rechtszekerheid: de neiging om het recht toe te passen van het land waarmee de overeenkomst de meeste aanknopingspunten heeft (universeel karakter, dat de uniformiteit van rechterlijke uitspraken bevordert); het belang van het sociaal-economisch milieu van partijen (Umweltrecht) voor de rechtskeuze, met als gevolg dat (t.a.v. het bestaan en de geldigheid van de overeenkomst) ter aanvulling of als alternatief wordt gekozen voor het recht van het land waar één partij of beide partijen haar/hun verblijfplaats heeft/hebben.

3.2. Zoals op materieelrechtelijk vlak verordeningen de regels voor de bescherming van de consument of de zogenaamde „zwakke partij” (werknemer, verzekerde of verzekeringnemer) overbodig maken – in feite niet zozeer om deze met meer bescherming te omringen dan hem volgens de wet zou toekomen, maar om het voor elke overeenkomst zo noodzakelijke evenwicht en de noodzakelijke evenredigheid te herstellen –, zo heeft ook in het IPR het streven naar bescherming van de zogenaamd zwakste partij uitsluitend tot doel de teleologische gedachte achter de desbetreffende verwijzingsregels daadwerkelijk in praktijk te brengen, om te voorkomen dat het uit de rechtskeuze voortvloeiende collisiericht wordt verdraaid ingeval die keuze zou verhullen dat het in feite de sterkere partij (verkoper, baas, werkgever enz.) is die, onder het mom van wilsautonomie, zelf de lex contractus heeft gekozen.

3.3. Door een beroep te doen op bindende regels die onmiddellijk van kracht zijn wordt bovendien getracht te garanderen dat niet alleen de voor overeenkomsten kenmerkende wederkerige (commutatieve) rechtvaardigheid wordt gerealiseerd, maar ook, en vooral, dat niet voorbij wordt gegaan aan bepaalde materieel-publiekrechtelijke doelstellingen die strijdig kunnen zijn met de sociaal-economische ordening van de Europese landen, en dat ook de door verdelende (distributieve) rechtvaardigheid ingegeven bedoelingen gehoor vinden.



3.4. Deze krachtlijnen, die in meerdere of mindere mate in het IPR zijn verankerd, beantwoorden aan het streven naar rechtszekerheid en doen in het algemeen geen afbreuk aan de uniformiteit van vonnissen en arresten, zelfs niet wanneer er derde landen bij zijn betrokken, en dus evenmin aan het universele karakter van de gekozen aanknopingspunten. Vooropgesteld dat moet worden gegarandeerd dat bepaalde belangen van openbare orde veilig worden gesteld of dat bepaalde beschermingsclausules, al dan niet voortvloeiend uit de omzetting van het Gemeenschapsrecht, worden toegepast<sup>(13)</sup>, is het Comité van mening dat ook de nieuwe EG-verordening zich hoofdzakelijk op deze principes en waarden moet blijven baseren.

#### IV. BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN EN VOORSTELLEN

4.1. Alle vragen omtrent de toepassing van het Verdrag van Rome en de toekomst ervan kunnen worden opgedeeld in vragen van endogene of van exogene oorsprong. In het eerste geval vloeien de vragen voort uit het Verdrag zelf, de keuzes die daaraan ten grondslag liggen en de methodes die werden gehanteerd; in het tweede geval vloeien zij voort uit de verhouding van het Verdrag tot het Gemeenschapsrecht en tot andere (reeds bestaande of op handen zijnde) internationaal-publiekrechtelijke regelingen, met name de regelingen die eenmaking van de verwijzingsregels of het materieel verbintenissenrecht beogen<sup>(14)</sup>, alsook de – toekomstige – verhouding tussen het Verdrag en de verordening „Brussel I”<sup>(15)</sup>.

##### 4.2. *Structuur*

4.2.1. De structuur van het Verdrag volgt het klassieke stamien van verdragen die strekken tot uniformering van de verwijzingsregels. Nadat het toepassingsgebied is afgebakend en het universele karakter van het Verdrag is bevestigd (het door dit Verdrag aangewezen recht is toepasselijk, ongeacht de vraag of het recht is van een verdragsluitende staat), worden de verwijzingsregels uiteengezet. De plaats waar sommige regels zijn opgenomen, roept echter vragen op.

4.2.2. Ten eerste bevat de algemene verwijzingsregel van art. 4, na de in art. 3 opgenomen regel reeds enkele specifieke regels m.b.t. overeenkomsten die een onroerend goed betreffen en overeenkomsten m.b.t. het vervoer van goederen. Gelet op het feit dat het wenselijk is bepaalde overeenkomsten in aparte artikelen te behandelen, is het raadzaam dit vage criterium voor het onderbrengen van speciale regels te herzien door het specifieke karakter ervan te erkennen; dat geldt in ieder geval voor het vervoer van goederen (waarvoor de betrokken regel gehandhaafd moet worden - zie hieronder).

4.2.3. Ten tweede duiken tussen bepalingen die meer verband houden met strikt internationaal-privaatrechtelijke kwesties ook algemene overgangsbepalingen en bepalingen betreffende eenvormige uitlegging op. De Commissie zou eens stil moeten staan bij de plaats waar deze bepalingen moeten worden opgenomen.

##### 4.3. *Toepassingsgebied (art. 1, lid 2)*

4.3.1. De eenmaking van de verwijzingsregels in dit Verdrag is niet op alle overeenkomsten van toepassing. Uitgesloten zijn bijvoorbeeld verplichtingen uit familierechtelijke betrekkingen en verbintenissen uit overeenkomsten betreffende testamenten en erfenissen, verbintenissen uit schuldbewijzen, kwesties behorende tot het recht inzake vennootschappen, verplichtingen verbonden aan de functie van vertegenwoordiger of tussenpersoon, kwesties i.v.m. de oprichting van „trusts”, verzekeringsovereenkomsten waarin risico's worden gedekt die op het grondgebied van de lidstaten zijn gelegen.

<sup>(13)</sup> Eventueel met het oog op het uiteindelijke doel van de verwijzingsregels, zoals in het geval van de bescherming van bepaalde categorieën personen, omdat het - zelfs wanneer overeenkomstig het nationaal of communautair wetgevingsbeleid een minimumniveau van bescherming wordt vastgesteld - ook in dit geval de bedoeling is niet te tornen aan de rechtskeuze die voortvloeit uit de autonomie van partijen.

<sup>(14)</sup> Op sommige terreinen zijn de materiële regels al lang geleden, en met succes, eenvormig gemaakt; maar omdat het hier slechts bepaalde terreinen betrof, is verdere eenmaking van de verwijzingsregels geboden. Zie voor de eenmaking en harmonisering van het materiële verbintenissenrecht het actieplan van de Commissie in voetnoot 8 en het advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement over Europees verbintenissenrecht”, PB C241 van 7-12-2002.

<sup>(15)</sup> In de onderhavige analyse wordt rekening gehouden met de steekhoudende wijzigingsvoorstellen die na lang en uitgebreid beraad door de GEDIP, wier suggesties vaak worden overgenomen, zijn geformuleerd.

4.3.1.1. Voor een aantal van deze uitzonderingsgevallen bestonden immers al andere rechtsinstrumenten die internationale eenvormigheid garanderen, of waren speciale eenmakingsregels in voorbereiding.

4.3.1.2. Het wordt derhalve opportuun geacht de balans op te maken van wat er al gedaan of nog gaande is op dit gebied, alvorens het toepassingsgebied van de verordening te beoordelen.

4.3.2. Gezien het streven naar eenvormigheid en het algemene karakter van de bepalingen van de toekomstige verordening, wordt het raadzaam geacht de materiële werkingssfeer ervan zoveel mogelijk uit te breiden, bijvoorbeeld tot alle verzekeringsovereenkomsten; hierdoor kunnen het derde lid en het vierde lid van artikel 1 worden geschrapt. In het Gemeenschapsrecht en in nationale regelingen kan dan worden vastgesteld hoe deze regels kunnen worden afgestemd op de eventuele bindende bepalingen die strekken tot omzetting van EU-recht op het gebied van verzekeringen. <sup>(16)</sup>

#### 4.4. Universeel karakter (art. 2).

4.4.1. De verordening moet, evenals het Verdrag van Rome, een universeel karakter hebben, d.w.z. dat de verwijzingsregels ook moeten gelden wanneer het recht van een derde staat als toepasselijk wordt aangewezen. Een andere mogelijkheid zou zijn het toepassingsgebied van de verordening te beperken tot bijv. het oplossen van wetconflicten bij bepaalde overeenkomsten, maar dan zou zich het probleem voordoen dat moet worden vastgesteld wat een „communautaire overeenkomst” is of een overeenkomst die invloed heeft of effect kan hebben op het juridisch en economisch leven van de Gemeenschap of op haar grondgebied.

4.4.2. Met het oog op de doelstellingen van de EG-wetgeving, zou het toepassen van uniforme verwijzingsregels alléén, ingeval het recht van een lidstaat als toepasselijk wordt aangewezen, trouwens niet eens voldoende zijn, ook al heeft de overeenkomst verstrekkende gevolgen op het grondgebied van of voor het leven in de Gemeenschap; in dit geval zouden de nationale wetgeving en andere Europese regels ervoor moeten zorgen dat bepaalde communautaire doelstellingen op het gebied van de bescherming van de consument niet uit het oog worden verloren.

#### 4.5. Rechtskeuze door partijen (art. 3) <sup>(17)</sup>

4.5.1. Wat de mogelijkheid betreft om voor een recht te kiezen dat niet het recht van een bepaalde staat is maar voortvloeit uit de algemene rechtsbeginselen of, in het geval van de zogeheten *lex mercatoria*, uit handelsnormen of –gebruiken, die al dan niet op systematische wijze en al dan niet schriftelijk zijn vastgelegd door internationale instanties, is het wellicht niet onverstandig de lijn te volgen die in het Verdrag van Rome wordt uitgezet, nl. dat de rechtskeuze het recht van een bepaalde staat moet betreffen. Het is immers een feit dat de bestudering van dergelijke, uit verdragen of gebruiken voortvloeiende rechtsregels ingewikkeld kan zijn en het aanwijzen van het toepasselijke recht en de bevoegde rechter in zo'n geval weerstand kan oproepen, om nog maar te zwijgen van de interpretatie van de nationale regels en de huidige staat van ontwikkeling van die regels en het fragmentarische karakter ervan <sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> Zie vraag 7 van het Groenboek.

<sup>(17)</sup> Zie o.m. de vragen 8 en 9 van het Groenboek.

<sup>(18)</sup> Dat neemt uiteraard niet weg dat materieel gezien naar de eerder genoemde rechtsregels kan worden verwezen, die, hoewel afhankelijk van de positie van de *lex contractus*, worden geacht deel uit te maken van de handelsovereenkomst, nog los van het feit dat sommige van deze regels overigens in bepaalde landen van kracht zijn. De kans is klein dat de internationale handel ernstig wordt verstoord indien, overeenkomstig de nationale verwijzingsregels, wordt teruggegrepen op dergelijke materiële rechtsregels; bovendien zal het de rechtszekerheid bevorderen (hoewel de verdragssluitende staten op bepaalde punten grote vrijheid aan de partijen kunnen bieden en niettegenstaande de mogelijkheid om binnen bepaalde grenzen de overeenkomst in stukken te verdelen). Ofschoon een dergelijke keuze niet ongeoorloofd is, kunnen staten bezwaar maken tegen de toepassing van sommige van deze internationale regels door dwingende en onmiddellijk uitvoerbare bepalingen uit te werken.

4.5.2. Wat de mogelijkheid betreft om voor het recht van een internationaal verdrag te kiezen, dient erop te worden gewezen dat een dergelijke keuze pas betekenis krijgt voor de collisieproblematiek indien de betrokken partijen de wil hebben uitgedrukt het verdrag als toepassingsvoorwaarde voor de verbintenis te kiezen<sup>(19)</sup>. Deze keuze zou op de gebruikelijke beperkingen stuiten, die voortvloeien uit andere internationale verplichtingen waaraan de bevoegde rechter is gehouden, of die het gevolg zijn van dwingende en onmiddellijk uitvoerbare regels en bepalingen aangaande de internationale openbare orde<sup>(20)</sup>.

Wanneer wordt gekozen voor een verdrag waarbij het land van de bevoegde rechter partij is en wanneer in dat verdrag wordt bepaald dat de toepassing afhankelijk is van de wil van partijen, wordt het een ander verhaal. Dan moet immers worden gegarandeerd dat de verordening de toepassing van speciale internationale verdragen waarbij een verdragsluitende staat internationaal partij is of zal worden (cf. art. 21 en 24) onverlet zal laten.

4.5.3. Wegens het nauwe verband tussen procedurele kwesties (die door de *lex fori* worden beheerst en, telkens wanneer het geval onder het toepassingsgebied van verordening „Brussel I” valt, door de bepalingen hiervan, afgezien van de mogelijke toepasselijkheid van andere, internationale bepalingen) en contractuele kwesties is het aanvaardbaar dat de aanwijzing van de bevoegde rechter en de *clausules inzake arbitrage* buiten schot blijven. Hierdoor komt de gewenste eenvormigheid echter niet dichterbij.

4.5.3.1. Mocht men er toch voor kiezen deze materie aan regels te binden, dan moet men erop toezien dat de bepalingen die reeds in het Gemeenschapsrecht of in algemene of specifieke internationale afspraken zijn vastgelegd, in acht worden genomen. Daarnaast zouden de aspecten van specifiek contractuele aard die aan een dergelijke verwijzingsregel zouden worden onderworpen, hiervan moeten worden uitgezonderd; het is immers de taak van de lidstaten alle aspecten en gevolgen van procedurele aard, die met de ordening van de nationale rechtspraak hebben te maken, te regelen.

4.5.3.2. Indien de werkingsfeer van deze regel op gepaste wijze is vastgesteld, zou met het oog op de geschillenbeslechting ook de *lex contractus* aangewezen kunnen worden, d.w.z. het recht dat op de overeenkomst van toepassing is indien deze geldig is.

4.5.4. Ten aanzien van problemen die ontstaan bij het vaststellen van de stilzwijgende keuze van partijen lijkt het raadzaam de beoordeling hiervan, wegens de concrete omstandigheden van de zaak, over te laten aan de rechter en de bewijsvoering hieromtrent te baseren op de desbetreffende procesrechtelijke bepalingen.

<sup>(19)</sup> Voor dit soort gevallen geldt, zelfs in het licht van de huidige versie van het Verdrag van Rome, waarbij in geval van geschillen moet kunnen worden verwezen naar de bepalingen van een internationaal verdrag, zelfs indien het land waarvan het recht als toepasselijk is aangewezen geen partij is bij dit verdrag en op voorwaarde dat deze vorm van *electio iuris* hierin wordt voorzien.

<sup>(20)</sup> Vanuit deze optiek zou het slechts om een verduidelijking gaan, hoewel hierover geen consensus bestaat. Dit is een conclusie die niet alleen niet wordt uitgesloten door de teleologie van het Verdrag van Rome, maar hierin zelfs wordt bepleit. Indien voor de *electio iuris* rechtstreeks wordt teruggegrepen op een verdrag, wordt in feite een indirecte keuze gemaakt, d.w.z. dat (uitdrukkelijk of stilzwijgend) wordt gekozen voor een nationale regel op grond waarvan de verwijzing naar de bepalingen van een internationaal verdrag is toegestaan – wat in beginsel de regel zal zijn in een land dat gebonden is aan een conventie waarin uitdrukkelijk wordt toegestaan dat partijen de toepassing ervan kunnen inroepen middels een keuzeclausule, een *proffessio iuris* (cf. de Den Haag-Visby-regels van 1968 en de conventie van Hamburg van 1978 voor het zeevervoer).

Het zijn de teleologie van het Verdrag van Rome en de basisbeginselen van het IPR die ons tot deze conclusie brengen. Het Verdrag van Rome stimuleert, enerzijds, de onvoorwaardelijke eerbiediging van de wilsautonomie van partijen; anderzijds valt niet te ontkennen dat indien partijen ingeval van een geschil een beroep doen op internationale regels (zodra is vastgesteld wat partijen werkelijk willen), dit de beste manier zou zijn om de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid te waarborgen, d.w.z. om aan de verwachtingen van partijen, die in onderling overleg en rekening houdend met de bepalingen van de desbetreffende internationale conventie hierover tot een akkoord zijn gekomen, te voldoen. Bovendien zou hiermee het verschijnsel *forum shopping* kunnen worden voorkomen.

Tot slot zou deze oplossing de internationale eenmaking van rechtsregels kunnen bevorderen, met name wanneer sprake is van verschillende versies van eenzelfde verdrag waarin wijzigingen zijn aangebracht en deze verschillende versies niet door alle partijen worden onderschreven. In dit geval zou de rechter, op voorwaarde dat hij wegens de objectieve aanknopingspunten van het geval in kwestie niet verplicht is een vorige versie van het desbetreffende verdrag toe te passen, ervoor kunnen kiezen een andere versie toe te passen dan de versie waaraan hij is gehouden, juist omdat partijen hiervoor hebben gekozen, terwijl zij best hadden kunnen kiezen voor het recht van een land dat de nieuwe versie heeft ondertekend, welk recht toepasselijk is uit hoofde van de wilsautonomie van partijen.

Zo kan elke verwijzing door partijen naar een verdrag waarin de autonomie van partijen niet voldoende wordt geacht om toepasselijkheid van het verdrag tot gevolg te hebben, steeds worden opgevat als een materiële verwijzing, d.w.z. als het feitelijk opnemen van de internationale rechtsregels in de overeenkomst.

4.5.5. Wat latere keuze of wijziging van het door partijen gekozen recht (art. 3, lid 2) betreft, wordt het opportuun geacht aan te geven dat een dergelijke keuze gevolgen ex tunc kan hebben, hoewel dit reeds blijkt uit de interpretatie van de bepalingen en de teleologie van de verwijzingsregels in het Verdrag van Rome.

4.6. *Het recht, dat bij gebreke van een rechtskeuze door de partijen toepasselijk is (art. 4)*

4.6.1. Verklaring van toepasselijkheid van het recht van het land waarmee de overeenkomst het nauwst verbonden is (art. 4, lid 1) <sup>(21)</sup>

4.6.1.1. Waar het om gaat

Het blijft de vraag of de flexibiliteit bij de vaststelling van het toepasselijke recht bij gebreke van een rechtskeuze niet moet worden beperkt, of dat in ieder geval de schijn van door het Verdrag niet gewenste flexibiliteit, die ontstaat wanneer de bepalingen van artikel 4, lid 2, van het Verdrag van Rome op een bepaalde manier worden geïnterpreteerd, kan worden weggenomen.

4.6.1.2. Voorstel

Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door ervoor te kiezen het gedeelte over de toepasselijkheid van het recht van het land waarmee een overeenkomst het nauwst is verbonden (art. 4, lid 1) te schrappen. Het is duidelijk dat het beginsel van most significant relationship of engste Beziehung ten grondslag ligt aan de collisieregels die gelden bij gebreke van een rechtskeuze door partijen. Dit wordt niet minder duidelijk indien het gedeelte in lid 1 wordt geschrapt.

Bovendien komt het belang van de volgende artikelen zo wellicht beter tot uiting, wat ertoe zou kunnen bijdragen dat de meningen omtrent het belang van de vermoedens van lid 2, 3 en 4 van art. 4 minder verdeeld zijn. Bijgevolg zou men in deze bepalingen niet meer aan hoeven te geven dat het relevante aanknopingspunt wordt geacht te zijn het recht waarmee de overeenkomst het nauwst is verbonden en zou men eenvoudigweg kunnen stellen dat dit de - algemene of bijzondere - regel wordt telkens wanneer er geen ander recht toepasselijk is, zij het steeds onder voorbehoud van de algemene uitzonderingsclausule.

In dat geval zou men de uitzonderingsclausule in lid 5 intact moeten laten, die eventueel kan worden aangevuld met de bepaling die nu nog onder lid 1 is opgenomen, nl. dat de rechter een deel van de overeenkomst kan afscheiden indien dit deel nauwer is verbonden met een ander land („dépêçage”).

4.6.2. Het begrip „kenmerkende prestatie” (art. 4, lid 2) <sup>(22)</sup>

4.6.2.1. Waar het om gaat

Er gaan stemmen op om het begrip „kenmerkende prestatie”, dat van essentieel belang is om het toepasselijke recht vast te stellen, nader te omschrijven. Nu bestaan er niet alleen verschillende theoretische opvattingen over het te hanteren criterium bij de vaststelling van wat de kenmerkende prestatie is, maar het komt ook voor dat er concrete omstandigheden zijn die hiertoe een waardevolle bijdrage leveren, wat met name in het geval van nieuwe, min of meer complexe overeenkomsten van nut kan zijn.

<sup>(21)</sup> Zie vraag 10 van het Groenboek.

<sup>(22)</sup> Ibidem

#### 4.6.2.2. Voorstel

Hoewel men zich moet neerleggen bij de oordeelkundige wijze waarop de rechter tot zijn besluit komt, is het raadzaam om, bij wijze van voorbeeld, een lijst met kenmerkende prestaties voor de meest onomstreden gevallen op te nemen. Nu voegt een dergelijke lijst veelal niets nieuws toe en kan de rechter altijd nog een beroep doen op de uitzonderingsclausule van art. 4 (waarbij echter dient te worden aangemerkt dat de aanwezigheid van een dergelijke lijst tot gevolg heeft dat de rechter, als hij afwijkt van deze lijst, met een zwaardere omgekeerde bewijslast – die toch al bij hem ligt - zal worden geconfronteerd wanneer hij een beroep wil doen op deze uitzonderingsclausule). Een dergelijke lijst kan echter wél meer rechtszekerheid brengen, als gevolg van een grotere voorspelbaarheid door de normatieve werking die uitgaat van de opgesomde gevallen, ook al dienen deze slechts als voorbeeld en verwijzen zij wellicht naar algemene situaties.

#### 4.6.3. Verhuringen van korte duur <sup>(23)</sup>

##### 4.6.3.1. Waar het om gaat

Op deze overeenkomsten is thans, in principe, het recht van het land waar het onroerend goed is gelegen (art. 4, lid 3) van toepassing. Huurovereenkomsten van korte duur („vakantieverhuringen”) komen vaak tot stand tussen partijen die niet woonachtig of gevestigd zijn in het land waar het onroerend goed waarop de overeenkomst betrekking heeft, is gelegen; bovendien is de kans klein dat de huurder, in tegenstelling tot de verhuurder, de plaatselijk geldende wet (*lex rei sitae*) goed kent. Het kan echter gebeuren dat in de verwijzingsregels van het land waar het onroerend goed is gelegen, wordt vastgesteld dat het territorialiteitsbeginsel van toepassing is indien de zaak buiten de werkingssfeer van de verordening valt. Daar staat tegenover dat wellicht een beroep moet worden gedaan op bepalingen van dwingend recht of regels van openbare orde van de *lex rei sitae*.

##### 4.6.3.2. Voorstel

Er moet worden overwogen om niet de plaatselijk geldende wet (*lex rei sitae*) als uitgangspunt te nemen, maar de *lex domicilii communis*; zo wordt het recht, dat bij gebreke van een rechtskeuze toepasselijk is, door een cumulatie van aanknopingspunten het recht van de sociaal-economische omgeving van beide partijen, mits de huurder een natuurlijk persoon is (in de wetenschap dat „Brussel I” ook rechtsbevoegdheid toewijst aan rechtbanken van de lidstaat waar beide partijen gevestigd zijn – art. 22, lid 1). Eventueel kan worden besloten sommige bepalingen van dwingend recht van de *lex rei sitae* in overweging te nemen of toe te passen, indien men van mening is dat het belang van deze bepalingen niet voldoende wordt gevrijwaard door de bepalingen van artikel 7 (los van het feit dat op grond van de uitzonderingsclausule steeds een beroep kan worden gedaan op de *lex rei sitae*).

#### 4.6.4. Overeenkomst tot vervoer van goederen (art. 4, lid 4)

##### 4.6.4.1. Waar het om gaat

Het is de vraag of deze overeenkomst wel afzonderlijk moet worden behandeld, aangezien voor de vaststelling van het toepasselijke recht wordt uitgegaan van een cumulatie van verbanden die in wezen zijn terug te voeren op de plaats van vestiging van de vervoerder, waarnaar evenwel wordt verwezen als „hoofdvestiging”.

##### 4.6.4.2. Voorstel

Hoewel deze vraag niet is opgeworpen door de Commissie, is het, gezien het voorbehoud dat in de uitzonderingsclausule van het huidige vijfde lid van art. 4 wordt gemaakt, wellicht niet onverstandig de bepaling in lid 4 van artikel 4 m.b.t. vervoersovereenkomsten te schrappen, omdat hierop de algemene regel inzake het geldende recht bij gebreke van een rechtskeuze van toepassing is. Deze bepaling is trouwens niet eens nodig om de bescherming van de vervoerder, een doel dat als een rode draad door diverse uniforme materiële rechtsregels op het gebied van de verschillende soorten goederenvervoer loopt, te garanderen; als de cumulatie van verbanden niets oplevert, kan men immers nog altijd terugvallen op de algemene regel van lid 1 of de regel van lid 2.

<sup>(23)</sup> Zie vraag 11 van het Groenboek.

#### 4.7. Door consumenten gesloten overeenkomsten <sup>(24)</sup>

##### 4.7.1. Waar het om gaat

4.7.1.1. Het is algemeen bekend dat het Verdrag van Rome niet in eerste instantie op de bescherming van consumenten of andere „zwakke partijen” in verbintenissen uit overeenkomst was gericht en dat, als gevolg daarvan, het daaruit voortvloeiende stelsel, globaal genomen, niet het meest aangewezen is om voor een afdoende bescherming van de consument te zorgen <sup>(25)</sup>.

4.7.1.2. Het is derhalve van belang een aantal zaken op een rijtje te zetten, om ervoor te zorgen dat in de nieuwe regelgeving terdege rekening wordt gehouden met de kwetsbare positie van de individuele consument bij internationale overeenkomsten, vooral wanneer het gaat om standaardovereenkomsten (of zogeheten „toetredingsovereenkomsten”), m.n. op zeer technische terreinen zoals financiële of elektronische dienstverlening. Hieronder vallen de begrippen „consument” en „overeenkomsten met consumenten”, waarop de bepalingen van art. 5 van toepassing zijn (de huidige uitsluiting van bepaalde „mobiele” of „actieve” consumenten; de uitsluiting van bepaalde overeenkomsten die betrekking hebben op onroerende goederen en eventuele prestaties i.v.m. het gebruik hiervan – timesharing; het probleem van overeenkomsten die via het internet zijn gesloten en waarbij ook de reclame en/of de voorwaarden via het internet zijn verspreid); de aanpassing van het aanvullende aanknopingspunt waarvoor in het huidige Verdrag van Rome wordt gekozen; de noodzaak de bepalingen van de artt. 4, 5 en 9 op elkaar af stemmen; de huidige uitsluiting van eenzijdige vervoersovereenkomsten; het verband met de verordening „Brussel I”. Er dient wel op te worden gelet dat de regels niet dusdanig flexibel worden dat de positie van de verkoper die een overeenkomst sluit met een consument, kwetsbaar wordt. Ook in het IPR moet aan de verwachtingen van de verkoper worden voldaan en moet diens rechtszekerheid worden gewaarborgd.

##### 4.7.2. Voorstellen

4.7.2.1. Art. 5, lid 1 en 2. Het verdient aanbeveling te verwijzen naar de „mobiele” of „actieve” consument in deze speciale bepaling die aan consumentenovereenkomsten is gewijd.

4.7.2.1.1. Gelet op de problemen die elektronische middelen kunnen veroorzaken, zou het handig zijn als er één algemene regel voor consumentenovereenkomsten zou bestaan, of het nu om elektronische handel gaat of niet – om het gebruik van elektronische middelen niet te ontmoedigen.

4.7.2.1.2. Bijgevolg zou men, om deze twee doelstellingen te bereiken, bij de omschrijving van de materiële werkingssfeer van het bepaalde in art. 5 geen rekening meer moeten houden met de plaats waar bepaalde, thans belangrijk geachte, feiten plaatsvinden (het verkoopvoorstel, de publiciteit voor het goed of de dienst, de afgifte van de intentieverklaring of, in het algemeen, de voorwaarden voor de totstandkoming van een overeenkomst).

4.7.2.1.3. Niettemin dienen gevallen waarin de consument zich naar het land van de verkoper begeeft zonder dat hij hiertoe door deze is uitgenodigd of aangespoord, of ertoe gehouden is het goed of de dienst in dit land in ontvangst te nemen, buiten beschouwing te worden gelaten.

4.7.2.2. Art. 5, lid 1. Voorgesteld wordt artikel 5 uit te breiden tot overeenkomsten betreffende onroerende goederen – timesharing-overeenkomsten.

4.7.2.3. Art. 5, lid 3. De toepassing van de regel van artikel 4, op grond waarvan bij gebrek aan een rechtskeuze toepasselijk recht wordt aangewezen, en de vervanging van het huidige criterium voor toepassing van het recht van het land waar de consument zijn verblijfplaats heeft, verdienen nadere aandacht. Door deze oplossing blijven de rechtszekerheid en de verwachtingen van beide partijen weliswaar gewaarborgd, maar staat het niet vast dat het recht van het land van de verblijfplaats van de consument hem materieel gezien de beste bescherming biedt.

<sup>(24)</sup> Zie vraag 12 van het Groenboek.

<sup>(25)</sup> Dat geldt m.n. voor het principe van wilsautonomie bij gebrek aan werkelijke gelijkheid tussen partijen, vooral bij „standaardcontracten,” dat is het geval met het algemene vermoeden van art. 4, lid 2, dat in de meeste gevallen naar het recht van het land van de verkoper verwijst. Dat is ook het geval met een strikte interpretatie van artikel 7, waarin de bepalingen inzake consumentenbescherming niet als bepalingen van bijzonder dwingend recht worden beschouwd.

4.7.2.4. Art. 5, lid 2 en 3. De minimale materiële bescherming die de consument geniet moet gewaarborgd blijven door de dwingende bepalingen van het recht van het land waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft en die voorrang hebben op het recht dat ingevolge de artt. 3, 4 en 9 van toepassing zou zijn, behalve indien de leverancier afdoende heeft bewezen dat hij redelijkerwijs en na de nodige zorgvuldigheid te hebben betracht niet op de hoogte kon zijn van de verblijfplaats van de consument.

4.7.2.5. Art. 5, lid 2. Ten aanzien van op afstand, via elektronische middelen, tot stand gekomen overeenkomsten en de uitbreiding van de bescherming van de legitieme verwachtingen van de verkoper tot de mobiele consument, zou moeten worden bepaald dat niet dient te worden verwezen naar de minimumbescherming krachtens de *lex domicilii* indien de verkoper kan bewijzen dat hij niet op de hoogte was van de verblijfplaats van de consument of dat zijn onwetendheid niet aan zijn eigen onzorgvuldigheid was te wijten, maar aan het achterhouden van informatie door de consument. In dit geval kan de consument aansprakelijk worden gesteld voor dit gebrek aan informatie (waarvan geen sprake zou zijn indien bijv. de verkoper, in het geval van elektronisch gesloten overeenkomsten, de consument niet in de gelegenheid zou hebben gesteld om hem de gegevens aangaande zijn verblijfplaats te doen toekomen).

4.7.2.6. Art. 5, lid 2 en 3. Maximalisatie van de materiële bescherming van de consument, bijv. door een regel die een veelheid aan alternatieve aanknopingspunten biedt, wordt niet noodzakelijk geacht. Dat zou immers in strijd zijn met wat eerder is gezegd t.a.v. de bescherming van de zwakste partij, nl. dat een minimumniveau van bescherming voldoende is; bovendien mag de rechtszekerheid van beide partijen niet onnodig in gevaar worden gebracht en mag het belang van de wilsautonomie van partijen ook op dit vlak niet volledig worden ontkracht.

Daarom zouden de algemene verwijzingsregels (de huidige artt. 3, 4 en 9) ook van toepassing kunnen zijn op consumentenovereenkomsten, met dien verstande dat de consument niet de bescherming mag verliezen die hij geniet op grond van de dwingende bepalingen van het recht van het land waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft, tenzij blijkt dat de verkoper te goeder trouw was en ondanks het betrachten van redelijke zorgvuldigheid niet op de hoogte was van de verblijfplaats van de consument en zulks ook kan bewijzen (de bewijslast ligt steeds bij de verkoper).

4.7.2.7. Art. 5, lid 4 en 5. Het Comité ziet niet in waarom artikel 5 niet van toepassing zou zijn op overeenkomsten die enkel tot vervoer strekken, ook al zou dit betekenen dat het recht van verschillende landen wordt ingeroepen ten aanzien van de verschillende vormen van financiering van één en dezelfde vervoershandeling (in het geval van artikel 15 van „Brussel I”, daarentegen, is uitsluiting wél gerechtvaardigd omdat hiermee wordt gegarandeerd dat de desbetreffende rechtszaken door één en dezelfde rechtbank worden behandeld).

4.7.2.8. Het is wellicht niet noodzakelijk in dit artikel te verwijzen naar bepaalde dwingende bepalingen van het recht van een land wanneer de overeenkomst nauw is verbonden met een land waar de consument niet zijn gewone verblijfplaats heeft (eventueel de plaats waar een voorstel aan het publiek is gedaan of reclame is gemaakt, cf. de Duitse wet van 27 juni 2000 <sup>(26)</sup>), gezien zowel hetgeen voor zogeheten „intra-communautaire” overeenkomsten wordt voorgesteld als de bepalingen van artikel 7, lid 1, hoewel het besluit inzake de toepassing van dergelijke dwingende bepalingen in dit geval aan het oordeel van de rechter kan worden overgelaten (ongeacht voornoemde twijfels omtrent het soort regels dat hierin van toepassing is).

4.7.2.9. Aangezien de redenen die het beginsel van *favor personae* in het Verdrag van Rome en de Verordening „Brussel I” rechtvaardigen, dezelfde zijn, ook al zijn de verwijzingsregels dat niet vanwege de uiteenlopende doelstellingen die door deze onderscheiden wetsteksten worden beoogd, valt er iets te zeggen voor een verwijzing naar art. 15 van Verordening „Brussel I” in de voorgenomen uitbreiding van artikel 5 inzake consumentenovereenkomsten, vooral indien wordt besloten voortaan geen rekening meer te houden met de plaats waar bepaalde handelingen die aan de overeenkomst voorafgaan of die noodzakelijk zijn voor de sluiting van die overeenkomst (zie art. 15, lid 1, punt 3 van de Verordening).

<sup>(26)</sup> Wet van 27 juni 2000, Bundesgesetzblatt, 2000, deel I, nr. 28 van 29 juni 2000.

#### 4.8. *Arbeidsovereenkomsten* <sup>(27)</sup>

##### 4.8.1. Waar het om gaat

Ook in het geval van arbeidsovereenkomsten rijzen diverse vragen, zoals: het verband tussen het Verdrag van Rome en de communautaire regels aangaande tijdelijke tewerkstelling in een ander land (detachering) en de verschillende opvattingen daaromtrent; de vraag of nog steeds van tijdelijke tewerkstelling (detachering) kan worden gesproken, en de desbetreffende verwijzingsregels nog steeds gelden als de werknemer een nieuwe arbeidsovereenkomst sluit met een bedrijf uit het concern van de oorspronkelijke werkgever; het probleem van de noodzakelijke toepassing van bepalingen die strekken tot omzetting van EU-recht op het gebied van tijdelijke tewerkstelling (detachering); het probleem van arbeid die wordt verricht aan boord van bepaalde vervoermiddelen op internationale trajecten waarvan de inschrijving verplicht is, en op booreilanden; de rol van collectieve overeenkomsten bij internationale arbeidsbetrekkingen en de kwestie van internationale collectieve overeenkomsten.

##### 4.8.2. Voorstellen

4.8.2.1. Onverminderd de vrije rechtskeuze overeenkomstig het bepaalde in artikel 6 is het Comité van mening dat de arbeidsovereenkomst in het geval van detachering dient te worden beheerst door het recht van het land waar de arbeid gewoonlijk wordt verricht, waarbij het duidelijk is dat nog steeds van detachering wordt gesproken indien in het gastland een nieuwe arbeidsovereenkomst wordt gesloten met een werkgever die tot hetzelfde concern behoort als de oorspronkelijke werkgever.

4.8.2.2. Het Comité stelt echter voor, na te gaan of het noodzakelijk is een clause op te nemen die garandeert dat de bepalingen die strekken tot omzetting van Richtlijn nr. 96/71 ook in het gastland worden toegepast <sup>(28)</sup>.

4.8.2.3. Ondanks de pogingen om het begrip terbeschikkingstelling te definiëren in het licht van de verschillende situaties die zich kunnen voordoen en de verschillende omstandigheden waarin een bedrijf kan verkeren, is het wellicht niet onverstandig ervoor te kiezen dit begrip niet al strikt af te bakenen (ex ante of ex post) en het aan de rechter over te laten om in concreto te beoordelen of er sprake is van tijdelijke tewerkstelling.

4.8.2.4. Wat arbeid aan boord van schepen of vliegtuigen op internationale trajecten of op booreilanden betreft is het wellicht een uitgelezen moment om, ongeacht de overwegingen dienaangaande in het oorspronkelijke verslag van het Verdrag van Rome en de neiging naar consensus in de internationale doctrine, een expliciete oplossing voor deze gevallen aan te dragen en deze ook te doen ressorteren onder het bepaalde in lid 2 van artikel 6 aangaande het recht dat bij gebreke van een rechtskeuze van toepassing is, onverminderd de uitzonderingsclausule aan het eind van ditzelfde lid 2 van artikel 6.

4.8.2.4.1. Zo wordt het ook minder verleidelijk om een zekere extra territorialiteit toe te kennen aan deze vervoermiddelen en het recht van de plaats waarvan het schip de vlag voert toe te passen, dat, zoals bekend, niet altijd het meest relevante aanknopingspunt biedt, vooral gezien het verschijnsel van de „goedkope vlaggen” („pavillons de complaisance”, „flags of convenience”, „bandiere di compiacenza, convenienza” of „ombra”).

<sup>(27)</sup> Zie de vragen 14 en 15 van het Groenboek.

<sup>(28)</sup> Het Comité zal binnenkort advies uitbrengen over de Mededeling van de Commissie inzake „De tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/71/EG in de lidstaten” (COM(2003) 458 def. van 25-7-2003).



4.8.2.4.2. Onverminderd het bepaalde in art. 6, lid 1, is het recht van het land waar zich de vestiging bevindt die de werknemer in dienst heeft genomen van toepassing indien de werknemer zijn arbeid niet gewoonlijk in een zelfde land verricht, of indien de arbeid wordt verricht aan boord van een vervoermiddel waarvan de inschrijving verplicht is en dat de landsgrenzen overschrijdt, of op een booreiland of een plaats die niet onder soevereiniteit van een staat valt; indien op grond van de concrete omstandigheden van het geval blijkt dat de situatie meer aanknopingspunten vertoont met een ander land, is het recht van dit land van toepassing.

4.8.2.5. Ten aanzien van collectieve overeenkomsten die van kracht zijn in landen die een aanknopingspunt hebben met een gegeven arbeidsbetrekking waarbij de arbeid op meerdere plaatsen wordt verricht, zij erop gewezen dat de bepalingen van deze overeenkomsten, overeenkomstig de geldende opvattingen in de internationale doctrine en ondanks de discussie over de dogmatische aard van deze overeenkomsten, van toepassing zijn indien deze een dwingend karakter hebben op het vlak van één van de relevante rechtsstelsels, hetzij in het licht van art. 6 (omdat het een overeenkomst betreft van het land waarvan het recht door partijen als toepasselijk is aangewezen, of waarvan de *lex loci laboris* geldt, of waar zich de vestiging bevindt die de werknemer in dienst heeft genomen), hetzij op grond van art. 7.

4.8.2.6. Anderzijds dient wellicht van de gelegenheid gebruik te worden gemaakt om te verduidelijken of de verordening van toepassing is. Hiervoor valt veel te zeggen, te meer daar het om een specifiek verschijnsel gaat dat nog niet is verankerd in de internationale praktijk, en er geen consensus bestaat over hoe de aard van collectieve overeenkomsten moet worden opgevat.

4.8.2.6.1. De onderlinge aanpassing van de regels op het gebied van het arbeidsrecht kan in feite beter in het kader van het Europese streven naar eenmaking of onderlinge aanpassing van het materiële recht van de lidstaten worden behandeld; met het oog hierop zouden eventueel internationale en/of communautaire collectieve overeenkomsten kunnen worden opgesteld en zouden de gevallen waarin deze van toepassing zijn, kunnen worden omschreven. Het gaat hier derhalve om een materie die meer behelst dan collisioneel recht, die in de verordening aan bod komen, en veeleer te maken heeft met de onderlinge aanpassing van het materiële recht.

#### 4.9. *Timesharing* (cfr. 4.6)

##### 4.9.1. Waar het om gaat

Gezien de ruimere strekking van art. 15, lid 1, sub c) van de verordening „Brussel I”, waarin niet meer uitsluitend wordt verwezen naar roerende goederen, en rekening houdend met de inhoud van deze overeenkomst en met de positie van de partijen die hierbij doorgaans zijn betrokken, rijst de vraag of de bescherming die wordt geboden in de door consumenten gesloten overeenkomsten niet doelmatig moet zijn, zelfs wanneer het gaat om het ter beschikking stellen van een onroerend goed, met name gezien de voorstellen tot wijziging van het criterium aan de hand waarvan bij gebreke van een rechtskeuze wordt bepaald welk recht toepasselijk is op consumentenovereenkomsten (en dus m.b.t. lid 3 en 5 van art. 4, volgens de huidige nummering).

##### 4.9.2. Voorstel

Voorgesteld wordt de werkingssfeer van artikel 5 uit te breiden tot onroerende goederen. De bepalingen van de *lex rei sitae* blijven evenwel van kracht, m.n. de beschermingsclausules die het resultaat zijn van de omzetting van het Gemeenschapsrecht (j omdat deze bepalingen ingeval van een nieuwe formulering van art. 5 het bij gebreke van een rechtskeuze geldende recht uitmaken, hetzij overeenkomstig lid 3 van art. 4, hetzij krachtens art. 7 en art. 9, lid 6).

4.10. *De bepalingen van bijzonder dwingend recht, dwingende en onmiddellijk uitvoerbare regels, bepalingen die al dan niet voortvloeien uit de omzetting van communautaire richtlijnen en die - ongeacht de reikwijdte van de regeling waarin zij zijn vervat - dwingend zijn* <sup>(29)</sup>

#### 4.10.1. Waar het om gaat

Deze bepalingen hebben betrekking op een reeks ingewikkelde kwesties, waarvan de belangrijkste zijn: de samenvoeging van de regels in de artt. 5, 6, 7 en 9, 6, 10 en 2, en de verschillende interpretaties die de rechter aan de genoemde regels moet geven (de in art. 7, lid 1, omschreven beoordelingsmarge); de problemen die zich voordoen wanneer wordt getracht aan te geven welke regels in art. 7 thuishoren en de taak van de rechter in dezen; de verschillen die optreden bij de omzetting van richtlijnen in nationaal recht en het probleem van niet-omzetting, voor zover het gaat om kwesties die niet in strijd lijken te zijn met het specifieke terrein van de verwijzingsregels, maar veeleer met het harmonisatiestreven; de mogelijke problemen die de „bijzondere bepalingen van dwingend recht” of de onmiddellijk en onvoorwaardelijk toepasselijke regels kunnen veroorzaken voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de interne markt en de vrijheden die daarmee samenhangen; het feit dat het, vanuit het oogpunt van de doelstellingen van internationaal privaatrecht, noodzakelijk is om meer uniformiteit te brengen in de internationale en EG-vonnissen en arresten, ten einde te voorkomen dat een bepaalde situatie in verschillende delen van het grondgebied van de Gemeenschap verschillend wordt geïnterpreteerd.

#### 4.10.2. Voorstellen

4.10.2.1. Het Comité stelt voor het huidige lid 3 van art. 3 inzake objectief interne overeenkomsten te vervangen (omdat de strekking hiervan, zelfs indien niet expliciet verwoord, geldig dient te blijven) aangezien voor een louter interne situatie geen verwijzingsregels nodig zijn. Mocht het zo zijn dat partijen in het kader van een objectief interne overeenkomst naar buitenlands recht verwijzen, dan nog blijven de dwingende bepalingen van het recht waarmee die overeenkomst alle objectieve aanknopingspunten heeft onverminderd van kracht.

4.10.2.1.1. Deze verwijzing moet dan niet worden beschouwd als een verwijzing naar collisieregels („kollisionsrechtliche Verweisung”) maar als een louter materieelrechtelijke of van materieel belang zijnde verwijzing („materiellrechtliche Verweisung”), d.w.z. een uitdrukking van particuliere autonomie op het gebied van intern materieel recht en niet een uitdrukking van de autonomie van partijen in een conflictsituatie, die slechts kunnen bepalen welk recht toepasselijk is wanneer zij betrokken zijn bij een overeenkomst die aanknopingspunten heeft met diverse lidstaten.

4.10.2.1.2. De plaats die door het schrappen van deze bepaling openvalt (art. 3, lid 3), kan, ook omdat zulks vanuit systematisch oogpunt raadzaam is, worden ingenomen door een bepaling die voorziet in het begrip objectief „intracommunautaire” overeenkomst, waarop, ongeacht de vraag of het recht van een derde land wordt gekozen, steeds de dwingende bepalingen van toepassing zouden moeten zijn die tot behoren tot het EU-recht of voortvloeien uit de omzetting hiervan en die van kracht zijn volgens het recht dat bij gebreke van een rechtskeuze als toepasselijk wordt aangewezen.

4.10.2.1.3. Hiervan kan slechts sprake zijn wanneer alle, uit de overeenkomst voortvloeiende, objectieve aanknopingspunten naar lidstaten verwijzen. Gelet op m.n. het feit dat de rechtskeuze of wijziging daarvan tot stand kan komen nadat de overeenkomst is gesloten, is het wellicht niet onverstandig om op het moment van de rechtskeuze - en niet, zoals voorgesteld in het Groenboek, bij het sluiten van de overeenkomst - vast te stellen naar welke EU-lidstaten alle aanknopingspunten van de overeenkomst verwijzen.

4.10.2.1.4. Zo wordt onvervuld gegarandeerd dat het afgeleid Gemeenschapsrecht ook minstens een bepaald niveau van uitwerking heeft wanneer partijen bij een „intracommunautaire” overeenkomst voor *professio iuris* kiezen.

4.10.2.2. Nagegaan moet worden of het opportuun dan wel gewenst is, een algemene bepaling op te nemen die voorziet in de toepassing van uit de omzetting van het EU-recht voortvloeiende dwingende beschermingsclausules, telkens wanneer de overeenkomst nauw verbonden is met een lidstaat (in welk geval de tot omzetting van het EU-recht strekkende bepalingen van dit land van toepassing zijn); voorbeeld hiervan is de Duitse wet van 2000.

<sup>(29)</sup> Zie de vragen 13 en 16 van het Groenboek.

4.10.2.2.1. Maar wellicht volstaat het erop te wijzen dat het bepaalde in art. 7 (op grond waarvan de rechter een zekere beoordelingsmarge heeft), in combinatie met het primaat van het EU-recht en de artikelen 3, lid 3, 5 – zelfs met de eerder genoemde nog aan te brengen wijzigingen (op grond waarvan het recht dat bij gebreke van een rechtskeuze toepasselijk is, het in art. 4 aangewezen recht is, met dien verstande dat een minimumniveau van bescherming in acht moet worden genomen) – en 6 (op grond waarvan bepaalde, tot omzetting van het EU-recht strekkende bepalingen van kracht zijn, m.n. het recht dat gezien het object van toepassing zou zijn of het recht van het land waar de gedetacheerde werknemer zijn arbeid verricht), voldoende is om zulks te waarborgen <sup>(30)</sup>.

4.10.2.3. Anderzijds en afgezien van de opmerkingen ten aanzien van art. 3, lid 3, wenst het Comité te beklemtonen dat de verschillen als gevolg van de omzetting van richtlijnen in nationaal recht en het probleem van niet-omzetting kwesties zijn die eigenlijk niet zozeer met het specifieke terrein van collisieregels hebben te maken maar veeleer met het streven naar harmonisering van de rechtsregels. Het is de taak van de lidstaten om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van het Gemeenschapsrecht tot uiting komen in hun nationale recht, en wel op die terreinen die in de richtlijnen worden beoogd.

4.10.2.4. Ondanks het wellicht dubbelzinnige karakter van het kopje boven deze paragraaf, dat naar een zeker begripsmatig verleden van de bepalingen van bijzonder dwingend recht verwijst, blijft de omschrijving van de regels in art. 7 een formele aangelegenheid, d.w.z. dat naar de onmiddellijke toepasbaarheid van de bepalingen wordt verwezen, zonder rekening te houden met het op grond van de verwijzingsregels toepasselijke recht, en niet wordt gekozen voor een materiële invulling van deze bepalingen waarin aan het voorwerp of de inhoud ervan wordt geappelleerd.

4.10.2.4.1. De voorschriften in art. 7 zijn in feite slechts een zoveelste poging om enige lijn te brengen in de besluitvorming, zo niet de toepassing van bepaalde, als gevolg van de omzetting van EU-recht ontstane regels – die anders wellicht, op grond van andere bepalingen in het Verdrag van Rome, niet zouden worden toegepast (of omdat is gebleken dat de omzetting in één van de nationale rechtsregels die overeenkomstig één van de collisieregels toepasselijk zouden zijn onzorgvuldig is geschied, of omdat de omzetting helemaal niet heeft plaatsgevonden) – te bevorderen, hoewel dit laatste niet in eerste instantie de bedoeling lijkt te zijn, te meer daar het eerste lid van art. 7 een universeel karakter heeft.

4.10.2.5. Ten aanzien van de bepalingen van bijzonder dwingend recht of de dwingende en onmiddellijk uitvoerbare regels van derde landen dient te worden nagegaan hoe hetzij het beginsel van internationale rechtsharmonie, dat door het IPR wordt nagestreefd, hetzij het eenmakingsstreven dat aan het Verdrag van Rome, en ook aan de Verordening <sup>(31)</sup>, ten grondslag ligt, het best kan worden gerealiseerd.

<sup>(30)</sup> In dit geval blijven wellicht, zij het niet noodzakelijkerwijze uit hoofde van art. 7, alleen de bepalingen die strekken tot omzetting van EU-recht betreffende de situatie van het onroerend goed buiten beschouwing indien in het geval van timesharing wordt gekozen voor het recht van een derde staat en uitsluitend wanneer de consument zijn verblijfplaats niet in een lidstaat heeft; is dit wél het geval, dan blijft de minimumbescherming van de lex domicilii van kracht, ingeval de werkings sfeer van art. 5 wordt uitgebreid tot door consumenten gesloten overeenkomsten betreffende onroerende goederen.

In aansluiting op het voorgaande dient te worden verduidelijkt wat moet worden verstaan onder nauwe verbondenheid in de diverse richtlijnen betreffende beschermingsclausules, waarin doorgaans wordt bepaald dat landen moeten instaan voor de toepassing op hun grondgebied van bepalingen die strekken tot omzetting van het EU-recht, telkens wanneer de overeenkomst nauw verbonden is met een lidstaat, gelet op het feit dat de toepassing van bepaalde, in andere regelingen opgenomen dwingende bepalingen uit hoofde van artikel 7 immer tot de mogelijkheden behoort; er zij bovendien op gewezen dat, zelfs overeenkomstig het afgeleid recht, de rechter steeds kan oordelen dat iets kan worden beschouwd als een overtuigend aanknopingspunt dat kan leiden tot toepassing van de uit omzetting voortvloeiende beschermingsclausules, afhankelijk van de vraag hoe de richtlijnen zijn omgezet, d.w.z. dat het van belang is te weten of de nationale wetgevers zulks al dan niet nauwkeurig hebben aangegeven met het oog op de toepassing van dwingende en onmiddellijk uitvoerbare omzettingbepalingen.

<sup>(31)</sup> Enerzijds dient erop te worden gewezen dat het bepaalde in art. 7, lid 1, hoewel het een middel kan zijn om te verwijzen naar dwingende bepalingen die strekken tot omzetting van het Gemeenschapsrecht (mits aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan), niet in eerste instantie voortspruit uit het verlangen naar een grotere rol voor buitenlandse regels (van lidstaten of derde landen) of uit de wens rekening te houden met de normatieve wijze waarop de regelgeving van derde landen (die niet de *lex fori* noch de *lex causae* is) invulling geeft aan bepaalde sociaal-economische begrippen van het land. Het doel van een dergelijke regel moet worden gezocht bij de doelstellingen van het IPR: daar is het motief te vinden voor het in aanmerking nemen of toepassen van bepalingen die bij een normale toepassing van de verwijzingsregels niet in overweging zouden worden genomen. Het lijkt er derhalve op dat deze bepaling uniformiteit beoogt te brengen in de beoordeling van een gegeven juridische situatie die zich op meerdere plaatsen afspeelt, zonder evenwel voorbij te gaan aan de legitieme verwachtingen van partijen aangezien de beoogde bepalingen behoren tot een regeling waarmee het geval nauw verbonden is. Zo wordt voorkomen dat de rechter een ander besluit neemt dan een rechter elders, en wordt ook forum shopping vermeden (los van het feit dat bijv. ook wordt voorkomen dat het besluit, wanneer het gaat om de erkenning of de uitvoering ervan, in strijd is met de openbare orde van een derde land omdat het regels betreft die tot het terrein van de internationale openbare orde van dit land kunnen behoren – en vanuit deze optiek is het wellicht geoorloofd toe te geven dat de regels die de rechter de meeste zorgen baren, juist die regels zijn die het openbare belang betreffen, hoewel wordt vastgehouden aan een niet-materiële definitie van de bepalingen in art. 7). Anderzijds kunnen deze bepalingen de rechtszekerheid in het gedrang brengen en kan de concrete toepassing ervan problemen opleveren, vooral wanneer er ook bepalingen uit andere regelingen bij zijn betrokken.

4.10.2.5.1. Hoewel het de voorkeur verdient in te stemmen met de toepassing, of overweging daarvan, van dwingende en onmiddellijk uitvoerbare regels van derde landen, ten einde concrete invulling te geven aan de waarden van het IPR, wordt het voldoende geacht de rechter een beoordelingsmarge toe te kennen, zoals tegenwoordig reeds het geval is, gelet op het feit dat bij het beoordelen van de vraag of de toepassing of overweging van deze regels beantwoordt aan de doelstellingen van het IPR, kritisch wordt gekeken naar de concrete omstandigheden en naar de globale inhoud van de eerder genoemde regels van derde landen (in de huidige tekst wordt de rechter overigens al verzocht rekening te houden met de aard en strekking alsook met de eventuele gevolgen van niet-toepassing van dergelijke regels, waarbij hij steeds de vergelijking moet maken met wat er gebeurt als deze regels wel worden toegepast of in overweging worden genomen).

4.10.2.5.2. Deze beoordelingsmarge volstaat wellicht, vooral wanneer men bedenkt dat de risico's op het gebied van zekerheid en voorspelbaarheid reeds aanvaardbaar werden geacht op het moment dat deze regels in aanmerking werden genomen. Het al te gedetailleerd aangeven in welke omstandigheden deze regels van toepassing zijn of in overweging moeten worden genomen zou niet alleen een heidens karwei kunnen blijken te zijn, maar zou ook de rechter kunnen beïnvloeden, omdat deze de vereisten van rechtszekerheid voor elk concreet geval niet meer adequaat kan beoordelen, waardoor dergelijke preciseringen hun doel voorbijschieten.

4.10.2.6. Gezien het reeds vaststaande primaat van het EU-recht en afgezien van het pedagogisch belang ervan, dient te worden nagegaan of niet onnodig nadrukkelijk wordt verwezen naar het Arblade-arrest, d.w.z. dat in art. 7 dient te worden opgemerkt dat de toepassing van dwingende en onmiddellijk uitvoerbare regels geen ongerechtvaardigde belemmering mogen vormen voor het in het land van herkomst geldende vrije verkeer.

#### 4.11. *De vorm van overeenkomsten en de verkoop via het internet (cfr. 4.6) <sup>(32)</sup>*

##### 4.11.1. Waar het om gaat

Gezien de moeilijkheden die worden ondervonden bij het lokaliseren van een overeenkomst die met behulp van de nieuwe communicatiemiddelen tot stand is gekomen en gezien het feit dat veelvuldig van deze middelen gebruik wordt gemaakt en er derhalve geen uitzondering voor mag worden gemaakt, vraagt het Comité zich af of het geen goede zaak zou zijn één regel in te voeren, ongeacht de middelen waarvan partijen gebruik maken om de overeenkomst te sluiten en onverminderd de formele geldigheid van de overeenkomst.

##### 4.11.2. Voorstel

Wanneer het gaat om vormvereisten kan de aanwijzing van de *lex causae* afhangen van de keuze tussen de *lex contractus*, het recht van de plaats waar partijen zich bevinden op het moment dat de handelsovereenkomst tot stand komt, en het recht van het land waar partijen hun verblijfplaats hebben; er dient dan wel een passage aan art. 5 te worden toegevoegd waarin wordt bepaald dat art. 9 niet ten koste mag gaan van de in art. 5 genoemde beschermingsclausules (nl. de bescherming die de consument geniet in het land waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft).

<sup>(32)</sup> Zie vraag 17 van het Groenboek.

#### 4.12. *Handelingsbekwaamheid en rechtspersonen (art. 11)*

##### 4.12.1. Waar het om gaat

Artikel 11, waarin t.a.v. bekwaamheidskwesties de *lex loci celebrationis* als toepasselijk recht wordt aangegeven (m.u.v. een overeenkomst inter absentes), beoogt ertoe te leiden dat de overeenkomst rechtsgeldig en de ene partij te goeder trouw is wanneer de handelingsbekwaamheid van de andere partij in het geding is. Deze regel is gebaseerd op de „theorie van het nationaal belang”. Het is echter de vraag of een en ander kan worden doorgetrokken naar rechtspersonen (wat in strijd zou zijn met de bekwaamheid van deze personen volgens het specialiteitsbeginsel, alsook met kwesties die verband houden met organieke vertegenwoordiging) aangezien het Verdrag van Rome uitsluitend verwijst naar natuurlijke personen <sup>(33)</sup>.

##### 4.12.2. Voorstel

Ter wille van de duidelijkheid en de eenvormigheid zou kunnen worden overwogen om vanuit wetgevingsoogpunt, de uitzondering ook te laten gelden voor rechtspersonen.

#### 4.13. *Cessie en subrogatie* <sup>(34)</sup>

4.13.1. Waar het hier om gaat: het is de vraag of bepaalde begrippen (zoals „factoring”) nader moeten worden toegelicht, aangezien elke poging tot toelichting – en tot harmonisering daarvan – wellicht zal stuiten op de verschillende nuances van het nationale recht. Bovendien dient rekening te worden gehouden met het feit dat de verwijzingsregels die voor beide gevallen gelden (artt. 12 en 13), nauw bij elkaar aansluiten; dit geldt ook voor de aanknopingspunten, die rekening houden met het trilaterale karakter van deze betrekkingen.

4.13.1.1. Aangezien het hier in feite om een kwalificatiekwestie gaat, is het Comité van mening dat zulks aan de rechter dient te worden overgelaten, te meer daar de rechtszekerheid niet ernstig in gevaar wordt gebracht; beide verwijzingsregels hebben immers een soortgelijke opzet en leiden tot distributieve toepassing van verschillende wetten.

4.13.2. De kwestie van de inroepbaarheid van de cessie van schuldvorderingen tegen derden (eventuele houders van een inroepbaar recht jegens de cedent/oorspronkelijke schuldeiser). Hier rijst de vraag of de verordening niet expliciet moet aangeven welk recht toepasselijk is, om het risico van forum shopping te vermijden. Gelet op het streven naar eenvormigheid is harmonisering van de betreffende regel aan te bevelen, zodat de belanghebbenden geen reden hebben om aan forum shopping te doen. Het belang van rechtszekerheid en voorspelbaarheid alsook de gevaren die verbonden zijn aan het inroepen van verschillende rechtsstelsels moeten in de gaten worden gehouden. Aangezien de voorspelbaarheid hier niet in het geding is en gelijke behandeling van alle derden met soortgelijke aanspraken als de cessionaris op de cedent wordt gewaarborgd, beveelt het Comité aan te kiezen voor het recht dat van toepassing is op de overgedragen schuldvordering.

<sup>(33)</sup> De huidige tekst kan op drie verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Enerzijds kan de verwijzing naar natuurlijke personen worden opgevat als exclusief, waarbij het doortrekken van de lijn naar rechtspersonen wordt uitgesloten. Anderzijds kan ook de analoge toepassing van de regel op rechtspersonen worden verdedigd. Tot slot en gelet op de terughoudendheid die doorgaans wordt betracht bij de analoge toepassing van de bepalingen van internationale instrumenten, die het product zijn van soevereine wilsuitingen en nationaal beleid, ten einde de internationale afspraken en de beoogde mate van harmonisering intact te laten, alsook rekening houdend met het feit dat de meningen over „nationaal belang” zijn verdeeld, en dat het Verdrag van Rome niet bedoeld was om zaken als bekwaamheid of de bevoegdheden van rechtspersonen te regelen, zou kunnen worden geconcludeerd dat het Verdrag van Rome het onderwerp 'bekwaamheid' slechts op deze summiere wijze heeft willen behandelen en dat het eenmakingsstreven van de verdragsluitende partijen hier ophield, als gevolg waarvan alles wat betrekking had op bekwaamheid en niet onder het bepaalde van artikel 11 viel, door partijen verder zou kunnen worden ingevuld. Zo zou elk land kunnen bepalen of het begrip al dan niet van toepassing zou zijn op rechtspersonen omdat op dit punt geen harmoniseringsafspraken zijn gemaakt.

<sup>(34)</sup> Zie de vragen 18 en 19 van het Groenboek.

4.13.3. Geschillen tussen cessionarissen en de beslechting ervan. Mutatis mutandis gelden ook hier de overwegingen van de vorige paragraaf. Voorgesteld wordt eventueel een beroep te doen op het recht van de overgedragen schuldvordering in geval van tegenstrijdigheid tussen de rechtsstelsels die van toepassing zijn op de verschillende cessiebetrekkingen (ofschoon het primaat van dit recht ertoe kan leiden dat verschillende regels worden toegepast op de cessionarissen enerzijds, en op derden die hun aanspraken op de cedent/oorspronkelijke schuldenaar te gelde willen maken, anderzijds – cf. de vorige paragraaf).

4.13.4. Het probleem van subrogatie die niet is gebaseerd op een verplichting die door de gesubrogeerde schuldeiser is voldaan

4.13.4.1. In het oorspronkelijke verslag van het Verdrag van Rome werd al aangegeven dat het niet de bedoeling is subrogatie als gevolg van een betaling die niet op een verplichting is gebaseerd maar op een „wettelijk erkend economisch belang” <sup>(35)</sup> uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 13; daarnaast kan subrogatie ook ex lege ontstaan.

4.13.4.2. Dit is wellicht een goed moment om de tekst te herzien, en te verduidelijken dat ook bij deze regel rekening moet worden gehouden met een dergelijke mogelijkheid en aan te geven aan welk aanknopingspunt in zo'n geval de voorkeur moet worden gegeven.

4.13.4.3. Anderzijds zou het ook een goed moment zijn om de regel aan te vullen door te vermelden welk recht van toepassing zou zijn op het bestaan en de uitbreiding van de subrogatie, indien de aflossing van de schuld van geground economisch belang is; dit zou het recht kunnen zijn dat van toepassing is op de betrekking of de situatie die aan dat economisch belang ten grondslag ligt – niettegenstaande het feit dat de rechter een ruime beoordelingsmarge dient te krijgen, die bijv. zou kunnen worden gegarandeerd door een uitzonderingsclausule in te lassen.

4.14. *Het toepasselijk recht in geval van schuldvergelijking* <sup>(36)</sup>

Indien de invoeging van een verwijzingsregel met betrekking tot schuldvergelijking noodzakelijk wordt geacht, dient de cumulatieve toepassing van de leges contractuum te worden vastgesteld.

## V. SAMENVATTING VAN DE ANTWOORDEN OP DE VRAGENLIJST

5.1. Zoals reeds aangekondigd (par. 1.14) zal het Comité, nadat het zich heeft uitgesproken over andere zaken, ten einde een zo compleet mogelijke bijdrage te leveren aan de discussie die de Commissie op gang heeft gebracht, aansluitend en in kort bestek antwoord geven op elk van de vragen die in de vragenlijst van de Commissie werden gesteld.

5.2. *Vraag 1*

5.2.1. Uit de ervaringen die de leden van het Comité aan het thuisfront hebben opgedaan ontstaat de algemene indruk dat de rechters doorgaans een zeer oppervlakkige, merendeels academische, kennis hebben van het Verdrag van Rome; het aantal rechters dat goed op de hoogte is van de inhoud en strekking van het Verdrag is, met name bij de lagere rechtbanken, zeer klein.

5.2.2. Hetzelfde geldt in het algemeen voor de economische subjecten, vooral de consumenten en het MKB; enkel de grote - en met name multinationale - ondernemingen beschikken over de praktische en juridische middelen om profijt te trekken uit het Verdrag van Rome bij het opstellen van hun overeenkomsten, m.n. bij „toetredingsovereenkomsten” (standaardcontracten).

5.2.3. De leden van het Comité zijn er, op grond van hun persoonlijke ervaringen aan het thuisfront, eveneens van overtuigd dat deze situatie nadelig is voor normale contractonderhandelingen en tot meer geschillen leidt bij grensoverschrijdende transacties.

<sup>(35)</sup> Zie M. GIULIANO, P. LAGARDE, op.cit., blz. 32.

<sup>(36)</sup> Zie vraag 20 van het Groenboek.

### 5.3. *Vraag 2*

Het antwoord op deze vraag is uitgewerkt in de paragrafen 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9 en 1.0 van het onderhavige advies.

### 5.4. *Vraag 3*

Het Comité heeft reeds eerder, in diverse, in het onderhavige advies aangehaalde adviezen, zijn bedenkingen geuit ten aanzien van de wildgroei aan regels die gevolgen hebben voor het toepasselijke recht en de verspreiding ervan over verschillende communautaire instrumenten, en heeft daarbij gepleit voor bundeling, op consequente en samenhangende wijze, van deze regels in één communautair instrument.

### 5.5. *Vraag 4*

5.5.1. Het Comité acht het wenselijk een bepaling in te lassen zoals omschreven in par. 3.1.2.2 van het Groenboek van de Commissie, voor zover hiermee wordt voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van het beginsel van wilsautonomie als middel om de toepassing van striktere regels ter bescherming van de rechten van bepaalde zwakkere partijen te omzeilen.

5.5.2. Het antwoord van het Comité op deze vraag is terug te vinden in par. 4.10.2.1 van het onderhavige advies. Hierin wordt voorgesteld de formulering in het Groenboek te vervangen wanneer het gaat om regels die weliswaar hun oorsprong vinden in het Gemeenschapsrecht maar eigenlijk nationale regels zijn.

### 5.6. *Vraag 5*

Wat betreft de verhouding tot andere internationale verdragen waarbij de lidstaten partij zijn en waarin collisieregels zijn opgenomen, is het Comité van mening dat het geringe nadeel dat wordt veroorzaakt door de toepassing, in specifieke situaties, van verwijzingsregels die afwijken van die waarin een communautair instrument voorziet, minder erg is dan het opzeggen van deze verdragen. Daarom moet de bepaling in het eerste deel van artikel 21 van het Verdrag van Rome intact blijven. Ten aanzien van een toekomstige toetreding tot verdragen die de eenmaking van reeds bestaande of nog vast te stellen collisieregels beogen, dient te worden opgemerkt dat, gelet op het primaat van het EU-recht, een dergelijke toetreding slechts effectief zal zijn indien deze verdragen geen invloed hebben op het voorwerp van de verordening. De verordening mag ook niets afdoen aan de mogelijkheid om toe te treden tot verdragen van uniform materieel recht, en mag de lidstaten evenmin iets in de weg leggen wanneer zij willen toetreden tot verdragen op grond waarvan de bepalingen van de verordening worden uitgebreid tot landen die geen lid zijn van de Europese Unie.

### 5.7. *Vraag 6*

Deze vraag is uitgebreid beantwoord in par. 4.5.3.

### 5.8. *Vraag 7*

De oplossing die in het Verdrag van Rome wordt aangedragen, is volgens het Comité niet de oplossing die de rechten van de verzekerden/de individuele verzekeringnemers het beste vrijwaart. Zo moet het geval van verzekerden/individuele verzekeringnemers gelijk worden getrokken met de bepaling aangaande consumenten, ongeacht de vraag of de verzekeraar op het grondgebied van de Unie is gevestigd of niet. Anderzijds is het een feit dat bepaalde richtlijnen betreffende verzekeringen bepalingen bevatten die van invloed zijn op het toepasselijk recht (cf. de Richtlijnen 88/357/EEG van 22 juni 1988, 90/619/EEG van 8 november 1990 en 83/2002/EG van 5 november 2002). Ter wille van het eenmakingstreven dient te worden overwogen of de verordening ook van toepassing dient te zijn op alle verzekeringsovereenkomsten en of een speciale verwijzingsregel dient te worden vastgesteld om de meest wenselijke aanpak ter zake te garanderen.

### 5.9. *Vraag 8*

Het antwoord op deze vragen is te vinden in de paragrafen 4.5.1 en 4.5.2.

5.10. *Vraag 9*

Het antwoord op deze vraag is te vinden in paragraaf 4.5, met dien verstande dat de bepalingen van het alternatief dat door de Commissie wordt aangedragen elkaar niet uitsluiten en perfect verenigbaar en onderling aanvullend zijn. Er dient echter op te worden gewezen dat het in ieder geval de taak van de rechter is om aan de hand van de hem bekend zijnde feiten en bewijzen, vast te stellen of er al dan niet sprake is van een stilzwijgende keuze.

5.11. *Vraag 10*

Het antwoord op deze vraag is te vinden in paragraaf 4.6.1.

5.12. *Vraag 11*

Het antwoord op deze vraag is te vinden in par. 4.6.3.

5.13. *Vraag 12*

De uitgebreide antwoorden op de diverse, en ook op aanverwante vragen zijn te vinden in par. 4.7.

5.14. *Vraag 13*

Het met argumenten onderbouwde antwoord op deze vraag is te vinden in par. 4.10.

5.15. *Vraag 14*

Het antwoord op deze vraag is te vinden in paragraaf 4.8.

5.16. *Vraag 15*

Het antwoord op deze vraag is te vinden in paragraaf 4.8.

5.17. *Vraag 16*

Het antwoord op deze vraag is grotendeels te vinden in paragraaf 4.10.

5.18. *Vraag 17*

Het antwoord op deze vraag is te vinden in paragraaf 4.11.

5.19. *Vraag 18*

Het antwoord op deze vraag is te vinden in paragraaf 4.13.

5.20. *Vraag 19*

Ook het antwoord op deze vraag is te vinden in paragraaf 4.13.

5.21. *Vraag 20*

Het antwoord op deze vraag is te vinden in paragraaf 4.14.

5.22. Behalve de genoemde vragen werden in dit advies ook andere, niet specifiek in de vragenlijst aan de orde gestelde kwesties behandeld, zoals de structuur van het Verdrag van Rome (par. 4.2.2 en 4.2.3), de latere keuze of wijziging van het door partijen gekozen recht (4.5.5), vervoersovereenkomsten (4.6.4.2) en het recht betreffende de handelingsbekwaamheid van rechtspersonen (4.12.2).



## VI. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- 6.1. Het Comité is zeer te spreken over de twee hoofddoelstellingen van het Groenboek, nl. de omzetting van het Verdrag van Rome in een communautair instrument en de modernisering ervan, en beveelt aan zulks te doen binnen een tijdsbestek dat overeenstemt met de moeilijkheidsgraad van de materie.
- 6.2. Het Comité is van mening dat een verordening het meest aangewezen communautaire rechtsinstrument hiervoor is en stemt in met de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag, te weten de artt. 61, sub c) en 65, sub b) van het EG-Verdrag.
- 6.3. Het Comité onderschrijft in wezen de krachtlijnen van het Verdrag en is van oordeel dat deze ook als een rode draad door de verordening dienen te lopen.
- 6.4. Het Comité heeft in zijn – overigens zeer gedetailleerde – voorstellen niet alleen de diverse bepalingen van het Verdrag van Rome willen aanpassen aan de ontwikkelingen in de intracommunautaire handel en aan de nieuwe instrumenten om verbintenissen aan te gaan, zoals de verkoop op afstand, maar heeft ook verscheidene, door de doctrine en door rechterlijke instanties tijdens de looptijd van het Verdrag van Rome opgeworpen interpretatiekwesaties willen oplossen.
- 6.5. In zijn advies en in de antwoorden op de 20 vragen van de Commissie, alsook op zijn eigen vragen, heeft het Comité oplossingen willen aandragen die op evenwichtige wijze recht doen aan de belangen van alle betrokkenen, met inachtneming van de rechtsbeginselen die door de rechtsstelsels van de lidstaten als gemeenschappelijk patrimonium worden gekoesterd.
- 6.6. Het Comité is zich er evenwel van bewust dat het deze materie niet uitputtend heeft behandeld en beveelt de Commissie derhalve aan, in de slotversie van haar voorstel rekening te houden met alle bijdragen die zij naar aanleiding van dit zeer prijzenswaardige initiatief, het onderhavige Groenboek, heeft ontvangen.

Brussel, 29 januari 2004

*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 - Aanpassing van het beleid op het gebied van e-zakendoen aan de veranderende omgeving: de lering uit het Go Digital-initiatief en de toekomstige uitdagingen”**

(COM(2003) 148 def.)

(2004/C 108/02)

De Europese Commissie heeft op 27 maart 2003 besloten, overeenkomstig art. 262 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde Mededeling.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die belast was met de voorbereiding van de werkzaamheden dienaangaande, heeft haar advies opgesteld op 16 december 2003. Rapporteur was de heer McDonogh.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 januari 2004 gehouden 405<sup>e</sup> zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd:

## 1. Inleiding en samenvatting

1.1. Het Comité kan zich vinden in de Mededeling van de Commissie betreffende de „Aanpassing van het beleid op het gebied van e-zakendoen aan de veranderende omgeving: de lering uit het Go Digital-initiatief en de toekomstige uitdagingen”, maar meent dat een aantal beleidsaspecten extra aandacht verdienen.

1.2. De Commissie heeft een uitstekend voorstel uitgewerkt voor een - noodzakelijke - herziening van het beleid ter bevordering van e-zakendoen. Van maatregelen tot aanmoediging van e-handel moeten de lidstaten en regio's nu naar ondersteunend beleid om het MKB aan te moedigen de door de informatie- en communicatietechnologie (ICT) geboden mogelijkheden ten volle te benutten voor de herstructurering, automatisering en stroomlijning van bedrijfsprocessen.

1.3. Het Comité stelt met voldoening vast dat het voorstel van de Commissie om dergelijk ondersteunend beleid op te zetten voor het MKB (m.i.v. een kader voor MKB-specifieke beleidsmaatregelen op het gebied van e-zakendoen en de oprichting van een Europees ondersteuningsnetwerk voor e-zakendoen voor het MKB met het oog op gerichte bevordering van de samenwerking tussen de beleidsmakers op het gebied van e-zakendoen op Europees, nationaal en regionaal niveau) uiterst praktijkgericht is.

1.4. Tevens is het een goede zaak dat er in de mededeling op wordt aangedrongen dat beleidsmakers met kwantitatieve en kwalitatieve streefdoelen werken overeenkomstig het SMART-principe (specific, measurable, achievable, realistic, timely). Adequate realistische doelstellingen aan de hand waarvan kan worden afgemeten welke vorderingen er zijn geboekt, zijn een basisvoorwaarde als men beleidsmaatregelen efficiënt wil toepassen en hun concrete impact wil evalueren.

1.5. Het klimaat voor e-zakendoen is in vele delen van de Europese Unie nog lang niet wat het zou moeten zijn. Daarom

pleit het Comité ervoor de hierboven genoemde - fundamentele - beleidseisen in het door de Commissie voorgestelde beleidskader voor het MKB op te nemen. Daarnaast dringt het Comité er bij de Commissie op aan, de inspanningen van de nationale regeringen te coördineren om MKB-vriendelijk beleid ter bevordering van e-zakendoen op te zetten zodat het voor het MKB gemakkelijker wordt op voet van gelijkheid bij overheidsopdrachten in te schrijven.

1.6. Het Comité zou ten slotte een vierde actierrein/uitdaging willen invoeren, nl. het bevorderen van een gunstig klimaat voor e-zakendoen. Zo zou de in commercieel opzicht uitermate belangrijke toegang tot het internet moeten worden gewaarborgd, zijn er gerichte bewustmakingscampagnes nodig om het MKB ervan te overtuigen dat men met behulp van e-bedrijfsprocessen op een veilige en betrouwbare manier zaken kan doen, en er kan gedacht worden aan beleidsaanbevelingen en technologische initiatieven op EU-niveau om de kwalijke gevolgen van spam voor e-business te beperken.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. De Commissie heeft een uitstekend voorstel uitgewerkt voor een - noodzakelijke - herziening van het beleid ter bevordering van e-zakendoen. Van maatregelen tot aanmoediging van e-handel moeten de lidstaten en regio's nu naar ondersteunend beleid om het MKB aan te moedigen de door de informatie- en communicatietechnologie (ICT) geboden mogelijkheden ten volle te benutten voor de herstructurering, automatisering en stroomlijning van bedrijfsprocessen.

2.2. Ook de consument heeft voordeel bij de voorstellen van de Commissie: een eerlijke, betrouwbare markt, eerlijke concurrentie en het juiste gebruik van ICT zullen zijn vertrouwen in e-zakendoen vergroten. Dit is cruciaal om de markt te kunnen ontwikkelen.

2.3. Alom wordt erkend dat het MKB, waartoe meer dan 99 % van alle bedrijven in Europa kan worden gerekend, een cruciale rol speelt bij de bevordering van innovatie, groei en werkgelegenheid. Bovendien leidt een efficiënt gebruik van ICT tot een hogere productiviteit en een betere concurrentiepositie. De realistische aanpak die de Commissie bepleit, draagt dus zeer sterk bij tot de verwezenlijking van Lissabonstrategie, die tot doel heeft van de Unie tegen 2010 de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te maken. Onderdeel van de zeer praktijkgerichte aanpak die de Commissie in haar mededeling uiteenzet, zijn voorstellen voor een kader voor MKB-specifieke beleidsmaatregelen op het gebied van e-zakendoen en de oprichting van een Europees ondersteuningsnetwerk voor e-zakendoen voor het MKB om gerichte samenwerking tussen de beleidsmakers op het gebied van e-zakendoen op Europees, nationaal en regionaal niveau te bevorderen.

2.4. De dynamische kenniseconomie zal het ondernemingsklimaat voor het MKB drastisch veranderen: de nieuwe economie vereist andere bedrijfsprocessen, zakenrelaties, technologie, kennis en vaardigheden dan tot dusverre gebruikelijk in kleine bedrijven. Het MKB heeft geen andere keuze dan in dit fundamentele transformatieproces mee te gaan.

2.4.1. Om sterk en dynamisch uit dit transformatieproces te komen, kan het MKB, met name de micro-ondernemingen (met minder dan 10 werknemers), niet zonder geïntegreerde en op lokaal, nationaal en Europees niveau goed georganiseerde, sectorgebonden ondersteuningsmechanismen. Deze moeten de bedrijven in staat stellen elkaar te helpen in het transformatieproces en zich de knowhow eigen te maken die nodig is om zich te kunnen aanpassen.

2.5. Krijgt het MKB geen hulp in de vorm van concreet beleid bij de overschakeling naar de kenniseconomie, dan zal dit zeker een negatieve weerslag hebben op de handel, werkgelegenheid en samenleving in de Europese Unie.

2.5.1. Het uiterst praktijkgerichte voorstel van de Commissie om dergelijk ondersteunend beleid op te zetten voor het MKB (m.i.v. een kader voor MKB-specifieke beleidsmaatregelen op het gebied van e-zakendoen en de oprichting van een Europees ondersteuningsnetwerk voor e-zakendoen voor het MKB met het oog op gerichte bevordering van de samenwerking tussen de beleidsmakers op het gebied van e-zakendoen op Europees, nationaal en regionaal niveau) valt dan ook toe te juichen.

2.6. Door de lidstaten te vragen beleidsdoelstellingen ter bevordering van e-zakendoen voor regio's en sectoren te formuleren en hen aan te moedigen met kwantitatieve en kwalitatieve streefdoelen te werken, geeft de Commissie een stevige aanzet tot specifiek, meetbaar, bereikbaar, realistisch en tijdgebonden beleid (het „SMART“-beginsel), waarmee overal in de Unie vaart gezet kan worden achter een efficiënte invoering van ICT en e-bedrijfsprocessen in het MKB.

2.6.1. De Commissie wil haar beleidsinitiatief op weg helpen door een discussieforum op te zetten ter bevordering en coördinatie van de beleidsontwikkeling op dit vlak en een kader uit te

werken voor desbetreffende beleidsmaatregelen en -doelstellingen.

2.6.2. De Commissie stelt in haar voorstel niet alleen vast waar de belangrijkste knelpunten liggen, maar erkent ook terecht dat op het MKB toegesneden beleidsmaatregelen ter bevordering van e-business bij voorkeur dienen te verlopen via vertrouwde intermediairs en multiplicatoren. Deze actie van de Commissie om ondersteunend beleid voor het MKB uit te werken verdient alle steun van het Comité.

2.7. Het Comité acht het een goede zaak dat er in de mededeling op wordt aangedrongen dat beleidsmakers met kwantitatieve en kwalitatieve streefdoelen werken overeenkomstig het SMART-principe. Adequate realistische doelstellingen aan de hand waarvan kan worden afgemeten welke vorderingen er zijn geboekt, zijn een basisvoorwaarde als men beleidsmaatregelen efficiënt vorm wil geven en hun concrete impact wil evalueren.

2.8. Er is vrijwel geen enkel klein of middelgroot bedrijf meer te vinden dat geen pc's en internetaansluiting heeft. In die zin zijn de eerste stappen al gezet in de richting van e-zakendoen. Kijkt men echter verder dan deze basisuitrusting, dan blijkt er een enorme digitale kloof te gaten. Zo is er een aanzienlijk verschil in digitale integratie tussen grotere en kleinere MKB-bedrijven (met name de microbedrijven met minder dan tien werknemers) en zijn er binnen het MKB grote verschillen per regio en sector. Bedrijven die er vroeg bij waren, zijn nu al een flink eind op weg met e-zakendoen; bedrijven die daarentegen pas later de stap naar ICT hebben gezet, zullen nog de nodige steun kunnen gebruiken om hun achterstand weg te werken.

2.8.1. Er zijn m.a.w. speciale beleidsmaatregelen nodig om in te spelen op de specifieke behoeften van het MKB en de verschillende regio's en sectoren. Vooral daar waar ICT pas laat is ingevoerd, zijn ondersteunende maatregelen nodig. Zo lang de digitale kloof niet gedicht wordt, blijven grote bedrijven en bedrijven die al vrij ver staan met de integratie van ICT een concurrentievoordeel houden en dreigen kleine en middelgrote bedrijven van de markt te verdwijnen, met alle ernstige economische en sociale problemen van dien. Het Comité stelt met voldoening vast dat de Commissie deze verschillen ook heeft gezien en bijzondere aandacht aan het MKB wil besteden om de digitale kloof te dichten.

2.9. MKB's, met name microbedrijven, die meer ICT in huis willen halen en langs elektronische weg zaken willen doen, maken zich vooral zorgen om de betrouwbaarheid en veiligheid van het systeem. Het Comité dringt erop aan dat bij het uitwerken van beleid hiermee rekening wordt gehouden.

2.10. De Commissie stelt in haar mededeling dat de overheid, om e-zakendoen te bevorderen, vooral als taak heeft een gunstig ondernemingsklimaat te scheppen. Door de toegang tot de markt laagdrempeliger te maken en ervoor te zorgen dat de kosten en risico's van ITC-investeringen gereduceerd worden, kan de toegang tot nieuwe internationale markten worden vergemakkelijkt.

2.10.1. Een gunstig e-ondernemingsklimaat betekent ook dat moet worden gewerkt aan een stabiel wet- en regelgevingkader, volledige liberalisering van de telecommunicatiemarkt met navenant lagere prijzen, hogere kwaliteit en een betere toegang tot de diensten, en een zo breed mogelijke invoering van e-overheidsdiensten. Het Comité verzoekt de Commissie te blijven ijveren voor de vaststelling van een internationaal aanvaard regelgevingkader dat enerzijds verhindert dat nationale obstakels worden opgeworpen, en anderzijds de nodige veiligheid van elektronische gegevensuitwisseling garandeert.

2.10.2. Zowel op Europees als op nationaal niveau zijn er wat dit betreft al de nodige stappen gezet, valt er verder te lezen. Omdat er in het kader van eEurope en andere initiatieven dus al gewerkt wordt aan deze „horizontale” beleidsonderdelen, wil de Commissie met deze mededeling vooral een lans breken voor gericht beleid ter bevordering van de toepassing van ICT en e-bedrijfsprocessen in het MKB.

2.10.3. Het Comité is echter van mening dat het klimaat voor e-zakendoen in vele delen van de Europese Unie nog lang niet is wat het zou moeten zijn en acht het wenselijk de hierboven genoemde - fundamentele - beleidseisen in het door de Commissie voorgestelde beleidskader voor het MKB op te nemen. Het Comité verzoekt de Commissie de inspanningen van nationale regeringen met het oog op de tenuitvoerlegging van een open en transparant beleid inzake overheidsopdrachten te coördineren, zodat het MKB op voet van gelijkheid hieraan kan deelnemen.

2.11. Centrale doelstelling van het door de Commissie voorgestelde beleidskader is de invoering van e-bedrijfsprocessen in het MKB aan te moedigen en te ondersteunen. De verschillende beleidsmaatregelen zijn onderverdeeld in drie grote uitdagingen of werkerreinen. Het Comité onderschrijft het actiekader en de richtsnoeren van de Commissie en zal de tenuitvoerlegging ervan op de voet volgen.

2.11.1. Commissie en beleidsmakers moeten samen het kader en het beleid op de diverse terreinen verder uitwerken. De gedetailleerde lijst met maatregelen die de Commissie in haar mededeling voorstelt kan in dit opzicht de volledige goedkeuring van het Comité wegdragen. Ook over de lijst met mogelijke streefdoelen is het Comité zeer te spreken. Toch zijn er nog een aantal zaken die naar de mening van het Comité niet mogen ontbreken in het beleidskader en in dit advies daarom nader belicht zullen worden.

2.12. Zoals al aangestipt in par. 2.10.3 zou het goed zijn een vierde actieterrein/uitdaging in te voeren, nl. het bevorderen van een gunstig klimaat voor e-zakendoen. Ook kan men zich afvragen of het wel zo verstandig is om het verbeteren van het inzicht in en het verwerven van de vaardigheden voor e-zakendoen bij het management in het MKB in één actieterrein onder te brengen. Het is wellicht overzichtelijker om daar twee aparte uitdagingen van te maken. Op deze en andere zaken die i.v.m. het de aanbevolen beleidsmaatregelen relevant zijn, zal het Comité in het hiernavolgende deel nader ingaan.

Het Comité wijst erop dat zijn opmerkingen aansluiten bij eerdere adviezen <sup>(1)</sup> over dit onderwerp.

### 3. Specifieke beleidsvraagstukken

#### 3.1. Een gunstig klimaat voor e-zakendoen

3.1.1. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de in commercieel opzicht uitermate belangrijke toegang tot het internet (of het nu gaat om permanente breedbandtoegang dan wel gewoonweg om snelle toegang tegen vast tarief) beschikbaar is voor een zeer groot deel van het MKB, met name in de regio's, en dat de kosten voor internettoegang in overeenstemming zijn met de concurrentienormen in de EU.

3.1.2. Alle technologie en regelgeving is voorhanden om veilig e-zaken te kunnen doen. Toch zullen er ook in de toekomst nog bewustmakingscampagnes nodig zijn om het MKB ervan te overtuigen dat men met behulp van e-bedrijfsprocessen op een veilige en betrouwbare manier zaken kan doen.

3.1.3. Spam of ongewenste commerciële e-mail kan zeer vervelend zijn en de ontvanger ervan op hoge kosten jagen. Zeker voor kleine en middelgrote bedrijven die zaken willen doen via het internet betekent het vaak een aanslag op hun toch al beperkte budget. Hun vertrouwen in de veiligheid van deze manier van zakendoen wordt er hierdoor niet groter op. Beleidsaanbevelingen en technologische initiatieven zijn nodig op EU-niveau om de kwalijke gevolgen van spam voor de bereidheid van bedrijven om e-zaken te doen te beperken.

3.1.4. Als men de participatie aan de e-markt wil bevorderen, zal er in het EU-, nationaal en regionaal beleid ook aandacht moeten worden besteed aan de problemen rond omgekeerde veilingen (reverse auctions). Grote bedrijven kunnen door dit veilingensysteem middelgrote en kleine bedrijven dermate onder druk zetten dat de winstmarges beduidend kleiner worden. Dit kan zo ver gaan dat sommige bedrijven in ernstige problemen raken. Zulke slechte ervaringen met het systeem van omgekeerde veilingen kunnen een averechts effect hebben op de manier waarop het MKB tegen e-business aankijkt. De Commissie zou ervoor moeten zorgen dat er voor de hele EU gedragscodes komen.

3.1.5. Als meer middelgrote en kleine bedrijven gaan deelnemen aan de digitale economie, zullen kwesties als de registratie en het eigendom van domeinnamen gaan spelen. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan ervoor te zorgen dat er beleid wordt uitgewerkt om cyber-squatting (d.i. het „kraken” van slapende domeinnamen door bedrijven of particulieren, waardoor erkende bedrijven niet meer de domeinnaam kunnen gebruiken die past bij de naam waaronder zij ingeschreven staan) tegen te gaan.

<sup>(1)</sup> eEurope 2002 – een informatiemaatschappij voor iedereen, PB C123, 25.4.2001  
Innovatie, PB C260, 17.9.2001  
Computercriminaliteit, PB C311, 7.11.2001  
eLearning Actieplan, PB C36, 8.2.2002  
Go Digital, PB C80, 3.4.2002  
MODINIS, PBC61, 14.3.2003  
e-Learning programma, PB C133, 6.6.2003  
Eindverslag eEurope 2003, PB C220, 16.9.2003

3.1.6. Regeringen moeten worden aangemoedigd om op zo groot mogelijke schaal e-overheidsdiensten op te zetten en met elektronische procedures voor de aanbesteding van overheidsopdrachten te werken waarbij rekening wordt gehouden met de beperkte mogelijkheden van sommige middelgrote en kleine bedrijven.

3.1.6.1. Dergelijke transacties tussen overheid en bedrijfsleven (G2B-Government to business - en B2G-business to government) zetten het MKB aan om meer gebruik te maken van ICT en e-business. Bovendien is het een goede manier om vertrouwd te raken met de technologie en de voordelen ervan en merkt het MKB zo ook dat e-business zinvol en nuttig kan zijn.

3.1.6.2. In sommige landen maakt de aanschaf van goederen en diensten door de overheid meer dan de helft van alle aankopen uit. Invoering van elektronische procedures voor overheidsaankopen is daardoor een allesbepalende factor voor de overschakeling op e-business in het MKB en de mogelijkheden voor het MKB om onder billijke voorwaarden mee te spelen in de economie voor overheidsaankopen van goederen en diensten. Van cruciaal belang is dat er elektronische procedures voor overheidsaankopen worden uitgewerkt die rekening houden met de specifieke behoeften van het MKB. Gebeurt dit niet, dan zullen veel bedrijven in het MKB daar negatieve gevolgen van ondervinden.

3.1.7. Om de deelname van het MKB aan e-business te bevorderen, mag het niet onnodig gecompliceerd en duur zijn om aan EU-regelgeving ter zake te voldoen.

3.1.8. Overwogen zou kunnen worden om nationale of regionale internetportalen voor handel op te zetten (naar Singapore voorbeeld), om ervoor te zorgen dat het MKB op een handige en efficiënte manier kan participeren in de nieuwe economie en maximaal algemeen economisch voordeel kan halen uit de wijdverspreide invoering van e-business.

### 3.2. *Competent management*

3.2.1. Of nieuwe technologieën worden ingevoerd en bedrijfsprocessen worden aangepast, hangt uiteindelijk af van bedrijfsleiding en management. Dit geldt met name voor het MKB. Nu weten bedrijfsmanagers in het MKB vaak zeer weinig tot niets van ICT en de daaraan verbonden potentiële voordelen. De bereidheid om meer zaken langs elektronische weg te doen wordt hierdoor sterk afgeremd.

3.2.1.1. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie om beleidsmaatregelen uit te werken ter bevordering van de kennisoverdracht naar het MKB via MKB-ondersteunende netwerken en workshops.

3.2.1.2. Het Comité is het ook volledig met de Commissie eens dat casestudies moeten worden opgezet die laten zien hoe gemakkelijk e-bedrijfsprocessen kunnen worden ingevoerd en

welke voordelen dit voor het bedrijf oplevert. Zulke casestudies moeten dan wel een lokaal en sectorspecifiek karakter hebben, willen zij het desbetreffende MKB kunnen aanspreken. Daarnaast zou het zinvol zijn een kosten/baten-analyse in de casestudies op te nemen. De financiële voordelen van ICT en e-bedrijfsprocessen op lange termijn zullen managers ervan overtuigen om hun bedrijven te moderniseren.

3.2.2. Naast voorlichting over ICT en e-zakendoen in het kader van een langetermijnbeleid, dienen MKB-managers informatie en advies te kunnen inwinnen over de mogelijkheden die er momenteel zijn om e-zaken te doen. Het best kan zulk advies worden verstrekt via goed voorgelichte adviseurs in de MKB-ondersteunende netwerken, met name de representatieve bedrijfsorganisaties. Een bijzondere inspanning is hier vereist om ervoor te zorgen dat de adviseurs zowel in aantal als qua niveau berekend zijn op hun taak. Daarnaast zouden er passende scholings- en voorlichtingsinitiatieven moeten komen om MKB-managers in te lichten over alles wat zij m.b.t. e-zakendoen dienen te weten.

3.2.3. Fiscale stimuleringsmaatregelen, gekoppeld aan speciale meetbare doelstellingen, dienen te worden overwogen om het voor managers gemakkelijker te maken e-business in hun bedrijf te introduceren. Te denken valt aan belastingvoordelen voor het MKB om tegemoet te komen in de kosten die met het opzetten en onderhouden van projecten op het gebied van e-zakendoen gemoeid zijn en het MKB aldus een financiële prikkel te geven om meer gebruik te maken van ICT.

3.2.3.1. Het Comité erkent dat er de nodige aandacht dient te worden besteed aan de evenwichtige harmonisatie van de verschillende steunmaatregelen om eerlijke concurrentie in de EU te waarborgen. Van cruciaal belang is ook dat grondig nagegaan wordt of dergelijke steunmaatregelen wel worden ingezet waarvoor zij bestemd zijn.

3.2.4. Het MKB zal snel en permanent moeten worden bijgeschoold om de aanpassingen te kunnen doen die nodig zijn om deel te nemen aan de nieuwe economie. Bij all beleidsinitiatieven om het MKB op dit transformatieproces voor te bereiden (scholing en voorlichting van het management, technologische vaardigheden en strategische keuzes) dient voor ogen te worden gehouden dat sociale netwerken en de continue dialoog tussen MKB-bedrijven hier een eerste voorwaarde zijn.

### 3.3. *Voor e-zakendoen vereiste knowhow*

3.3.1. Het MKB bevindt zich duidelijk in een zwakke positie als het om knowhow op het gebied van ICT en e-zakendoen gaat.

— Er zijn relatief weinig ICT- en e-business-deskundigen. Expertise op dit vlak wordt vooral aangetrokken door de grote bedrijven. Deze kunnen immers hogere salarissen betalen voor de knowhow waar zoveel vraag naar is.

- Schaalvoordelen werken ook in het nadeel van het MKB, dat in verhouding tot het totale aantal werknemers veel meer IT-deskundigen moet aanstellen dan grote bedrijven.
- Evenmin ligt het voor de hand om in perifere gebieden, waar veel MK-bedrijven gevestigd zijn, knowhow over nieuwe technologieën en vaardigheden over te dragen.

3.3.1.1. Dit maakt het verwerven van de nodige knowhow op het gebied van ICT en e-zakendoen tot een moeizame en uiterst kostbare aangelegenheid voor het MKB. Dit remt e-business in het MKB af.

3.3.1.2. De eerder genoemde initiatieven ter bevordering van de kennisoverdracht kunnen managers zinvol helpen om de nodige strategische keuzes te gaan maken. Daarnaast blijven echter deskundig advies en ondersteuning nodig voor uitvoering, onderhoud en beheer van belangrijke projecten op het gebied van e-zakendoen.

3.3.1.3. Het MKB kan hiervoor voor een deel terecht bij hun ondersteunende netwerken. Ook belastingvoordelen en subsidies zouden het MKB van pas komen voor het aanwerven van deskundigen en het opleiden van personeel. Voorwaarde is wel dat grondig nagegaan wordt of dergelijke steunmaatregelen worden ingezet voor de doeleinden waarvoor zij bestemd zijn. Het zou ook een goede zaak zijn networking en de uitwisseling van expertise tussen kenniscentra op het gebied van e-zakendoen te bevorderen.

3.3.2. Vanwege de stijgende vraag naar ICT-deskundigen is het wenselijk toezicht uit te oefenen op de kwaliteit van ICT-adviseurs om het MKB te beschermen tegen onbekwame figuren die zich zonder enige scrupule als ICT-expert opwerpen. Een kwaliteitscertificatie en een gedragscode voor ICT-deskundigen en adviseurs die het MKB volgens erkende methodes adviseren op het gebied van e-zakendoen zouden in dit verband zeker nuttig kunnen zijn. Het MKB zou dan voor steunmaatregelen ter bevordering van het e-zakendoen (bijv. belastingvoordelen) alleen maar in aanmerking komen als er met erkende adviseurs gewerkt wordt.

3.3.3. Beleidsmakers moeten inzien dat er ruimere scholingsmogelijkheden dienen te komen voor arbeidskrachten om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen van de kenniseconomie van de 21e eeuw, waarin ICT en e-zakendoen een cruciale rol spelen. De huidige programma's dienen te worden uitgebreid om meer mensen in het bedrijfsleven te bereiken en zowel inhoudelijk als qua omvang van het aanbod het gewenste onderricht te kunnen bieden. De opleiding zou al moeten beginnen op school, en kan dan worden voortgezet via initiatieven voor levenslang leren, ondersteund door adequate sociale netwerken. Het Comité kan zich vinden in het enthousiasme van de Commissie om technieken en toepassingen voor e-leren in het MKB als aanvulling te gebruiken op de traditionele leermethoden die in het MKB gangbaar zijn.

3.3.4. Beleidsmakers mogen ook de maatschappelijke draagwijdte van de uitvoering van e-business niet uit het oog verliezen. De hele samenleving moet hierbij worden betrokken

en moet worden aangemoedigd om de invoering van e-zakendoen te ondersteunen. De voordelen van deze manier van zakendoen moeten voor iedereen duidelijk zijn.

#### 3.4. Beschikbaarheid van oplossingen op het gebied van e-zakendoen

3.4.1. Van belang is dat er betaalbare systemen komen voor e-zakendoen die zijn toegesneden op de behoeften van het MKB. Hoewel het MKB meer dan 99 % van het aantal bedrijven uitmaakt, zijn de meeste toepassingen voor e-zakendoen, zoals het elektronisch systeem voor klantenrelatiebeheer CRM, afgestemd op de behoeften van grote bedrijven. Het MKB heeft juist behoefte aan efficiënte en toch betaalbare systemen die snel en gemakkelijk kunnen worden ingevoerd en op maat van het MKB gesneden zijn. Dergelijke toepassingen zijn momenteel nauwelijks te vinden.

3.4.1.1. Er zijn dan ook maatregelen nodig om de ontwikkeling van betrouwbare en geschikte toepassingen van bestaande ICT-software alsmede MKB-vriendelijke e-business-oplossingen te bevorderen, die terdege aan de specifieke behoeften van het MKB tegemoet komen. De samenwerking tussen het MKB en grote ICT-bedrijven die in de mededeling wordt voorgesteld voor het uitwerken van oplossingen die op de reële behoeften van het MKB zijn afgestemd, acht het Comité een goed idee. Het kijkt evenwel uit naar de concrete resultaten van deze voorstellen, die slechts na verloop van tijd op hun waarde geschat zullen kunnen worden. Positief is ook dat in het Zesde kaderprogramma voor O&TO belang gehecht wordt aan de participatie van het MKB en de ontwikkeling van nuttige en technisch voldoende uitgebreide open-sourcesoftware en interoperabele oplossingen voor e-zakendoen wordt ondersteund, waarmee het MKB waardevolle en gedegen oplossingen kunnen worden aangereikt.

3.4.1.2. In tegenstelling tot hetgeen werd aangekondigd en tot de huidige programmering blijkt uit de tenuitvoerlegging van het Zesde O&TO-kaderprogramma dat het MKB niet rechtstreeks bij de programma's betrokken is omdat de meeste betrokken bedrijven niet over de nodige infrastructuur, knowhow, technologische kennis en goed opgeleid personeel beschikken om op een geloofwaardige manier te participeren en van de reële voordelen ervan te profiteren.

3.4.2. Een vereenvoudiging van het Europese octrooistelsel zou het in de handel brengen van nieuwe MKB-vriendelijke toepassingen en technologieën vergemakkelijken. De huidige procedures zijn zo omslachtig en duur dat zij kleinschalige, betaalbare innovatie in de weg staan.

3.4.3. De Commissie heeft een interessant voorstel om de interoperabiliteit voor e-zakendoen te bevorderen door middel van nationale proefbanken. Dit idee verdient nadere uitwerking. Als dit idee inderdaad zo wordt uitgevoerd als de Commissie zich dat voorstelt, zou het MKB hier zeker profijt van hebben. Het Comité is echter niet zeker of de particuliere sector de motivatie heeft om, zoals de Commissie voorstelt, dit plan op voldoende grootschalige basis op te zetten.

3.4.4. Om innovatie en ondernemerschap in het MKB op het gebied van ICT te stimuleren zouden beleidsmakers wellicht kunnen overwegen dat een bepaald percentage van het overheidsbudget voor ICT naar het MKB gaat.

### 3.5. E-markten en e-bedrijfsnetwerken

3.5.1. In bepaalde sectoren zijn e-markten van groeiend belang voor het MKB, maar veel bedrijven weten niet precies hoe zulke markten voor transacties tussen ondernemingen (B2B) functioneren en beschikken vaak ook niet over de nodige ICT-infrastructuur om deze nieuwe mogelijkheden te benutten. Ook hier zijn beleidsmaatregelen nodig om de betrokken bedrijven van de nodige informatie te voorzien en te helpen technische, economische en juridische barrières te slechten. Het EESC zou graag zien dat MKB-eigenaars en -bestuurders zich goed bewust zijn van de bijzonder complexe situatie op wereldvlak die door de afschaffing van handelsbelemmeringen en het gebruik van nieuwe technologieën is ontstaan. Zij moeten de moed opbrengen om de modernisering van hun bedrijven voort te zetten zodat zij aan de nieuwe en bijzonder veeleisende voorwaarden van de wereldwijde concurrentie kunnen voldoen.

3.5.2. De Commissie zou kunnen overwegen een kwaliteitscertificatie voor e-markten om sites te kunnen opsporen die „best practice” toepassen.

3.5.3. Het Comité dringt er bij de lidstaten op aan bijzondere aandacht te schenken aan de specifieke behoeften van het MKB bij de invoering van elektronische systemen voor overheidsaankopen, en het zou graag zien dat de Commissie verder initiatieven met het oog op reële coördinatie op Europees niveau blijft ontplooiën.

3.5.4. Samenwerkingsnetwerken voor e-zakendoen bieden het MKB tal van potentiële voordelen. Het Comité is dan ook sterk voorstander van beleidsmaatregelen die de ontwikkeling van dergelijke netwerken stimuleren. Afgezien van de rechtstreekse commerciële voordelen (in een samenwerkingsverband kunnen ondernemingen zich voor grotere en gecompliceerdere opdrachten inschrijven dan wanneer zij alleen opereren) dragen zulke netwerken bij tot de overdracht van knowhow en helpen zij aldus de kloof te dichten tussen eerder genoemde verschillen in kennis en vaardigheden. Ook kan in het kader van zulke netwerken worden samengewerkt om op het MKB toegesneden e-business-toepassingen te ontwikkelen. Er zou beleid moeten worden uitgestippeld, dat ook financiële steun behelst, ter bevordering van dergelijke netwerken.

3.5.5. Het MKB vreest dat privacy en bescherming van het intellectuele eigendom in het gedrang kunnen komen door de participatie aan e-markten en samenwerkingsnetwerken. Het MKB zou zeker meer open staan voor e-zakendoen als de Commissie en de beleidsmakers de ondernemingen op dit vlak enigszins kunnen geruststellen of garanties kunnen bieden.

### 3.6. Motivering van de Europese inspanningen om het MKB te helpen digitaal te gaan werken

3.6.1. Het Comité verzoekt de Commissie de drie actielijnen opnieuw te bekijken, samen met de voortgang van de tenuitvoerlegging van de specifieke acties die werden ontwikkeld in aansluiting op de Mededeling „Het MKB helpen om digitaal te gaan werken”; uit eventuele vertragingen dienen vervolgens de nodige conclusies te worden getrokken.

Brussel, 28 januari 2004

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 goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (herschikte versie)”**

(COM(2003) 418 def. - 2003/0153 (COD))

(2004/C 108/03)

De Raad heeft op 28 juli 2003 besloten, overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden belast was, heeft haar advies goedgekeurd op 16 december 2003. Rapporteur was de heer LEVAUX.

Het Comité heeft tijdens zijn 405e zitting van 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd:

## 1. Inleiding

### 1.1. Doelstelling van het voorstel

1.1.1. Dit voorstel voor een richtlijn vormt een herschikking van Richtlijn 70/156/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan.

1.1.2. Deze richtlijn is het belangrijkste wetgevingsinstrument om de interne markt in de automobielsector tot stand te brengen. Zodra een nieuwe richtlijn tot wijziging van kaderrichtlijn 74/150/EEG van 4 maart 1974 is goedgekeurd, zal er ook een interne markt voor landbouwtrekkers zijn. Het Comité heeft over dit onderwerp reeds op 16 april 1969<sup>(1)</sup> een advies uitgebracht.

1.1.3. De Commissie acht de tijd rijp om de beginselen die voor andere voertuigcategorieën zijn opgesteld, tot bedrijfsvoertuigen uit te breiden.

1.1.4. Nadat in de eerste fase de technische bijlagen van Richtlijn 70/156/EEG in één document zijn geconsolideerd, vormt dit voorstel voor een richtlijn (herschikte versie) de tweede fase van de herschikking van wettelijke bepalingen. Zo zal er vanaf 2007 een goedkeuringsprocedure beschikbaar zijn die geldt voor alle categorieën bedrijfsvoertuigen. Hierbij zij aangetekend dat de EG-typegoedkeuring voor personenauto's sinds 1 januari 1998 verplicht is en voor motorfietsen en bromfietsen sinds 17 juni 1999.

1.1.5. Volgens de Commissie zal de goedkeuring van het onderhavige richtlijnvoorstel, waarbij de 18 maal gewijzigde Richtlijn 70/156/EEG wordt ingetrokken, leiden tot een beter gestructureerde tekst, wat grote voordelen oplevert voor de fabrikanten, lidstaten en kandidaat-lidstaten.

### 1.2. Betrokkenheid van de partijen bij het uitwerken van het richtlijnvoorstel

1.2.1. De Commissie deelt mee dat de lidstaten op de hoogte zijn gesteld via de werkgroep „Motorvoertuigen” (GTVM). Verder heeft de Commissie rekening gehouden met het werk van de OTA-groep (Operationality of Type-Approval) en in grote mate ook met het werk van de TAAM-groep (Types-Approval Authorities Meeting). De meeste regeringsdeskundigen steunen het voorstel. Er bestaat echter enige terughoudendheid ten aanzien van de verplichte of facultatieve typegoedkeuring van bedrijfsvoertuigen.

1.2.2. De Commissie onderstreept dat de gevolgen van dit voorstel enorm zijn. In de tabel in par.5.2 van de motivering (bijlage 1 bij dit advies) vergelijkt de Commissie de jaarlijkse productie van de VS, Japan en de EU-15 voor het totale aantal „Personenauto's + Lichte bedrijfsvoertuigen + Zware bedrijfsvoertuigen”. Aangezien deze productie in de EU-15 stagneert, is het jammer dat de Commissie geen kolom met voorlopige gegevens voor de 12 kandidaat-lidstaten heeft toegevoegd, waar zakenlieden uit West-Europa omvangrijke investeringen doen die de nationale productie<sup>(2)</sup> verhogen. Tegelijkertijd zal volgens de Commissie het aantal bedrijfsvoertuigen dat in de EU-15 wordt geproduceerd, stijgen van 24 829 000 voertuigen in 2000 tot 32 867 000 in 2014. Het Comité beseft terdege dat het richtlijnvoorstel betrekking heeft op meerdere miljoenen voertuigen, maar wenst niettemin dat de Commissie haar cijfergegevens nader onderbouwt, aangezien de EU-15 omstreeks 2014 uit 27 landen zal bestaan en omdat de twaalf nieuwe lidstaten zich in zeer hoog tempo ontwikkelen.

1.2.3. De Commissie stelt dat de automobielsector van meet af aan bij de voorbereiding van het voorstel betrokken is en een belangrijke bijdrage heeft geleverd tot de ontwikkeling van een meerfasentypegoedkeuringsprocedure. Volgens de Commissie steunt de industrie in het algemeen het voorstel, mits voorzien wordt in een voldoende lange overgangperiode om alle fabrikanten, inclusief carrosseriebouwers, in staat te stellen aan de voorschriften inzake typegoedkeuring te voldoen.

<sup>(2)</sup> Naar aanleiding van de opmerking van het Comité heeft de Commissie de ontbrekende gegevens in haar richtlijnvoorstel opgenomen.

<sup>(1)</sup> PB C 48 van 16.4.1969.



### 1.3. Inhoud van het richtlijnvoorstel

1.3.1. Tot de nieuwe concepten in het voorstel behoren onder meer de volgende punten:

- de richtlijn gaat uit van het beginsel van volledige harmonisatie; dit betekent dat de communautaire typegoedkeuringsprocedures verplicht worden gesteld en dat zij de nationale procedures vervangen;
- volgens deze procedure is typegoedkeuring van een compleet voertuig nog steeds mogelijk door de afzonderlijke typegoedkeuringen voor de systemen, onderdelen en technische eenheden ervan te combineren, zelfs als deze afzonderlijke typegoedkeuringen in verschillende lidstaten zijn verleend;
- er wordt een nieuwe typegoedkeuringsprocedure ingevoerd, de zogenaamde meerfasentypegoedkeuring (die betrekking heeft op de diverse onderdelen van het geheel) die beter aansluit bij het fabricageproces van bedrijfsvoertuigen. Voor deze categorie voertuigen is het meestal de fabrikant van het basisvoertuig die de typegoedkeuring van chassis, cabine en motor voor zijn rekening neemt, terwijl een andere fabrikant de carrosserie of de laadruimte bouwt, afhankelijk van de te vervoeren producten. Vervolgens wordt het voltuigde voertuig voor definitieve typegoedkeuring aangeboden;
- in kleine series gebouwde personenauto's worden thans in het geharmoniseerde communautaire typegoedkeuringsstelsel opgenomen;
- de mogelijkheid voor afzonderlijke typegoedkeuring van personenauto's.

1.3.2. Het richtlijnvoorstel is een samenhangend geheel dat de typegoedkeuring voor de fabrikanten aanzienlijk zal vereenvoudigen:

- verleent een lidstaat typegoedkeuring aan een voertuig, dan kunnen alle voertuigen van dit type, uitsluitend op basis van hun certificaat van overeenstemming, in de hele Gemeenschap worden geregistreerd.
- „De richtlijn bevat vrijwaringclausules die lidstaten de mogelijkheid bieden om, op het ogenblik van de typegoedkeuring of de registratie, voertuigen te weigeren die weliswaar aan alle voorschriften van de toepasselijke richtlijnen voldoen, maar niettemin een gevaar voor de verkeersveiligheid kunnen betekenen. Dit beginsel is ook van toepassing op voertuigen die gevaar kunnen opleveren voor het milieu”. Door deze alinea zó te formuleren (art 6.1. van de Toelichting) lijkt het er volgens het Comité op alsof de Commissie suggereert dat de toepasselijke richtlijnen een gevaar kunnen opleveren voor de verkeersveiligheid of het milieu. Welnu, dat is niet het geval; het Comité stelt dan ook voor dat de Commissie in het vermelde art. 6.1, na het woord „voertuigen” de woorden „in uitzonderlijke gevallen” toevoegt.

### 2. Algemene opmerkingen

2.1. In een recent advies over het richtlijnvoorstel betreffende de bescherming van voetgangers en houdende wijziging van Richtlijn 70/156/EEG (CESE 919/2003) <sup>(3)</sup> heeft het Comité aanbevelingen gedaan waarvan er enkele in dit advies moeten worden overgenomen.

2.2. Het Comité onderschrijft en steunt de maatregelen van de Commissie, die een 18 maal gewijzigde richtlijn herschikt en de toepasselijke regels harmoniseert aan de hand van een vereenvoudiging van de procedures. Aldus draagt zij bij tot de voltooiing van de interne markt.

2.3. Anderzijds is er in de herschikte versie van Richtlijn 70/156/EEG sprake van een bredere doelstelling, die volgens het Comité niet voldoende uit de verf komt op het stuk van meer verkeersveiligheid en milieubescherming.

2.4. Het Comité wijst er daarom op, zoals het al eerder heeft gedaan, dat de invoering van een communautaire verplichte typegoedkeuring in de eerste plaats bedoeld is „om met name de gebruiksveiligheid van de voertuigen te vergroten, de inzittenden bij botsingen beter te beschermen en tegelijkertijd de milieuvriendelijkheid te verbeteren”. Deze doelstelling dient deel uit te maken van een algehele aanpak die verdergaat dan het simpelweg toepassen van maatregelen voor de terugdringing van gevolgen van botsingen of een defect onderdeel, systeem of van een essentiële eenheid van het voertuig.

2.5. In het aangehaalde advies over de bescherming van voetgangers besprak het Comité drie preventieaspecten die eveneens in de toelichting op de herschikte richtlijn opgenomen moeten worden:

- Alle verkeersdeelnemers dienen bewust te worden gemaakt van hun eigen verantwoordelijkheid in het verkeer. Zij moeten erop gewezen worden dat de oorzaak van aanrijdingen niet zelden bij onvoorzichtig verkeersgedrag van de voetgangers, fietsers of automobilisten zelf ligt. Alle drie kunnen zij de oorzaak van een verkeersongeluk zijn; zij moeten dan ook alle drie leren zich verantwoordelijk te gedragen in het verkeer.
- Onderwijs en voorlichting: de automobiellindustrie moet samen met de andere verkeersdeelnemers een steentje bijdragen aan onderwijs en voorlichting en vanaf het basisonderwijs hiervan werk maken, ook aan de hand van regelmatige voorlichtingscampagnes om de deelnemers zo jong mogelijk aan te zetten tot correct verkeersgedrag.
- Infrastructuur: de automobiellindustrie en de Europese wegebouwsector zouden gezamenlijk onderzoek moeten doen naar bitumenbekledingen met afwateringskanalen.

2.6. Het Comité doet dus opnieuw een beroep op de Commissie om, hoewel het om een technische richtlijn gaat, de toelichting van het richtlijnvoorstel te wijzigen en aan te vullen door inspiratie te putten uit de geciteerde voorstellen, die een gelegenheid vormen „om het algemeen beleid ter voorkoming van verkeersongevallen inhoudelijk te preciseren”.

<sup>(3)</sup> PB C 234 van 30.9.2003.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Gezien de impact van het richtlijnvoorstel en de gevolgen voor de Europese automobiellindustrie onderschrijft het Comité het verzoek van de sector om termijnen die lang genoeg zijn voor de invoering van de veranderingen. Het vindt deze wens begrijpelijk en gerechtvaardigd, met name vanuit het oogpunt van de carrosseriefabrikanten. Het Comité beschikt niet over de benodigde inlichtingen om dit te beoordelen, maar is van mening dat het tijdschema voor de beoogde toepassing van de richtlijn, dat zich afhankelijk van het type voertuig uitstrekt van 1 januari 2007 tot 1 januari 2012 (art. 40 en Bijlage XVI), redelijk is.

3.2. Anderzijds ontgaat het het Comité waarom sommige regeringsdeskundigen bezwaar aantekenen. Het wil de argumenten horen van degenen volgens wie „verplichte toepassing slechts weinig voordelen voor de verkeersveiligheid of het milieu (zal) opleveren, maar wel (zal) leiden tot hogere kosten voor de fabrikanten”. Het Comité bestrijdt dit. Integendeel: het is overtuigd van de positieve gevolgen van het richtlijnvoorstel voor de veiligheid en het milieu, mits de voorstellen voor de uitstippeling van een algemeen beleid binnen aanvaardbare termijnen worden uitgevoerd.

3.3. Het is volstrekt duidelijk dat de kosten, die over 10 of 20 jaar gespreid worden, voor de fabrikanten aanzienlijk, maar aanvaardbaar zijn. Daarom is het Comité voorstander van een evaluatie met alle betrokkenen, waarbij gekeken wordt naar de kosten die deze richtlijn veroorzaakt en naar de vraag of de automobiellindustrie de kosten binnen deze ruime termijnen kan opbrengen. Het Comité meent dat het de voorkeur verdient de termijnen af te stemmen op de mogelijkheden van de industrie om een richtlijn in te voeren in plaats van onhaalbare data vast te stellen die gevolgen hebben voor de werkgelegenheid,

de kosten en zelfs voor de overlevingskansen van bedrijven, waaronder de toeleveringsbedrijven. Gelet op de aanstaande uitbreiding en de economische moeilijkheden waarmee Europa kampt, had dit uit overwegingen van voorzichtigheid en relevantie moeten worden onderzocht.

3.4. Wat de in artikel 26, lid 3, vermelde voertuigen uit restantvoorraden betreft, zou de termijn waarbinnen de lidstaten een beslissing nemen, teruggebracht moeten worden van 3 maanden naar 1 maand om de voorraadkosten te verminderen.

3.5. Het Comité had in zijn advies over „Landbouwtrekkers”<sup>(4)</sup> waarin de typegoedkeuring van landbouwapparatuur en -trekkers centraal stond, de aandacht van de Commissie gevestigd op de ontwikkeling van de markt voor zogenaamde „Quads”, vierwielig aangedreven motoren. Deze komen niet voor in deze richtlijn, noch in de richtlijn voor landbouwtrekkers. Daarom wil het Comité erop wijzen dat de typegoedkeuring voor „Quad”-voertuigen dringend geharmoniseerd dient te worden.

### 4. Conclusies

4.1. Het Comité is ingenomen met de vereenvoudiging en de transparantie die voortvloeien uit de herschikte versie van Richtlijn 70/156/EEG.

4.2. Het Comité beveelt de Commissie aan om, hoewel het een technische richtlijn betreft, in de toelichting, in paragraaf 3 (de „Context”) te onderstrepen dat het er in de eerste plaats om gaat de „veiligheid” te vergroten tijdens het gebruik van de voertuigen, niet alleen om de bestuurders te beschermen, maar ook om aanrijdingen met andere weggebruikers, zoals voetgangers, fietsers of andere voertuigen, te vermijden.

Brussel, 28 januari 2004.

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

---

<sup>(4)</sup> PB C 221 van 17.9.2002.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot maatregelen tegen de emissie van verontreinigende gassen en deeltjes door voertuigmotoren met compressieontsteking en de emissie van verontreinigende gassen door op aardgas of vloeibaar petroleumgas lopende voertuigmotoren met elektrische ontsteking”**

(COM(2003) 522 def. - 2003/0205 (COD))

(2004/C 108/04)

De Raad heeft op 22 oktober 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 16 december 2003; rapporteur was de heer RANOCCHIARI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 405e zitting op 28 januari 2004 het volgende advies uitgebracht, dat met 113 stemmen vóór en 1 stem tegen, is goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1. Met het onderhavige voorstel voor een richtlijn (COM(2003) 522 def.) wil de Commissie Richtlijn 88/77/EEG inzake emissies van motoren van bedrijfsvoertuigen en alle reeds door het EP en de Raad goedgekeurde wijzigingen daarop, in één enkele tekst consolideren.

1.2. Zoals voorgeschreven in de artt. 4 en 7 van Richtlijn 1999/96/EG stelt de Commissie bovendien drie nieuwe maatregelen voor, die respectievelijk betrekking hebben op de invoering van boorddiagnosesystemen (OBD) <sup>(1)</sup>, bepalingen om de duurzaamheid van de emissiebeheersingssystemen te waarborgen en bepalingen om de overeenstemming van deze systemen te waarborgen.

1.3. Het voorstel van de Commissie inzake deze drie nieuwe maatregelen heeft een andere structuur dan die van de bestaande richtlijnen betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen. Getracht is het besluitvormingsproces efficiënter te maken en de voorgestelde wetgeving te vereenvoudigen, zodat het Europees Parlement en de Raad zich meer op de politieke koers en inhoud kunnen richten, terwijl de goedkeuring van passende voorschriften waarin deze politieke koers en inhoud ten uitvoer worden gelegd, aan de Commissie wordt overgelaten.

1.4. Daarom is dit voorstel opgezet volgens een opsplitsing in twee niveaus. De wetgeving wordt volgens twee verschillende maar parallelle procedures voorgesteld en goedgekeurd:

1.4.1. enerzijds leggen het EP en de Raad de basisbepalingen volgens de medebeslissingsprocedure vast in een richtlijn op basis van artikel 251 van het Verdrag (het „medebeslissingsvoorstel”);

<sup>(1)</sup> On Board Diagnostic.

1.4.2. anderzijds legt de Commissie met hulp van een regelgevend comité voor de aanpassing aan de technische vooruitgang de technische specificaties waarin de basisbepalingen ten uitvoer worden gelegd vast in een richtlijn (het „comitologievoorstel”).

1.5. Document COM(2003) 522 def. stemt overeen met het voorstel voor een richtlijn waarop de medebeslissingsprocedure van toepassing is (zie par. 1.4.1), terwijl het voorstel voor een richtlijn dat volgens de comitologieprocedure wordt vastgesteld (zie par. 1.4.2), nog niet beschikbaar is.

## 2. Inhoud van het Commissievoorstel

2.1. Bij het opstellen van het onderhavige voorstel heeft de Commissie de bepalingen die betrekking hebben op de invoering van nieuwe maatregelen duidelijk onderscheiden van de bepalingen m.b.t. de consolidering van de tekst van de richtlijn overeenkomstig de reeds door het EP en de Raad goedgekeurde wijzigingsvoorstellen.

2.2. De Commissie stelt voor de nieuwe maatregelen m.b.t. de OBD-systemen, de bepalingen om de duurzaamheid van de emissiebeheersingssystemen te waarborgen en de bepalingen om de overeenstemming van in gebruik zijnde systemen te waarborgen, te laten ingaan op de data waarop de emissiegrenswaarden Euro 4 en Euro 5 in werking treden.

2.3. Boorddiagnosesystemen (OBD): de Commissie stelt voor deze in twee fasen in te voeren:

- i. Eerste fase – oktober 2005 wat nieuwe typegoedkeuringen betreft, en oktober 2006 wat alle typegoedkeuringen betreft;
- ii. Tweede fase – oktober 2008 wat nieuwe typegoedkeuringen betreft, en oktober 2009 wat alle typegoedkeuringen betreft.

2.3.1. Tijdens de eerste fase wordt van het OBD-systeem verwacht dat het in staat is defecten op te sporen in het emissiebeheersingssysteem van motoren waardoor de emissies boven bepaalde, van te voren vastgestelde grenswaarden uitstijgen. Bovendien moet het OBD-systeem in staat zijn eventuele nabehandelingssystemen voor uitlaatgassen, zoals deeltjesfilters en/of katalysatoren, op „ernstige storingen” te controleren.

2.3.2. Tijdens de tweede fase moet het OBD-systeem niet alleen defecten in het emissiebeheersingssysteem van de motor kunnen opsporen, maar ook een eventuele verslechtering van de werking van de nabehandelingssystemen voor uitlaatgassen waardoor de emissies boven de vastgestelde grenswaarden zouden kunnen uitstijgen.

#### 2.4. *Bepalingen om de duurzaamheid van de emissiebeheersingssystemen te waarborgen*

2.4.1. De Commissie stelt voor de nuttige levensduur voor voertuigen <sup>(2)</sup> die met de onder deze richtlijn vallende motoren worden uitgerust, als volgt te definiëren:

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| i. Voertuigen in de categorie N1:         | 100 000 km of 5 jaar; |
| ii. Voertuigen in de categorie N2 en M2:  | 200 000 km of 6 jaar; |
| iii. Voertuigen in de categorie N3 en M3: | 500 000 km of 7 jaar. |

2.4.2. Vanaf oktober 2005 moet de fabrikant bij de aanvraag van een typegoedkeuring van een nieuwe motor kunnen aantonen dat de motor tijdens de hele nuttige levensduur van het voertuig waarin deze zal worden geïnstalleerd, aan de emissiegrenswaarden voldoet.

2.4.3. Vanaf oktober 2006 moeten alle motoren die in nieuwe voertuigen worden geïnstalleerd aan deze voorschriften voldoen.

2.5. Controle van de overeenstemming van de in gebruik zijnde systemen: de bovengenoemde definities van de nuttige levensduur van bedrijfsvoertuigen zullen ook van toepassing zijn op de controle van de overeenstemming van in gebruik zijnde motoren.

<sup>(2)</sup> M = voertuigen voor personenvervoer: M1 (8 plaatsen + 1); M2 (>8 + 1 en totaalgewicht < T5); M3 (>8+1 en totaalgewicht > T5); N = voertuigen voor goederenvervoer: N1 (totaalgewicht <= T3,5); N2 (totaalgewicht > T3,5 <= T12); N3 (totaalgewicht >T12)

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Met het oog op de uitbreiding van de EU dienen geconsolideerde versies van de belangrijkste richtlijnen beschikbaar te zijn, ter bevordering van de duidelijkheid en doorzichtigheid. De goedkeuring van de geconsolideerde versie van Richtlijn 88/77/EG is dus noodzakelijk, en het Comité is verheugd dat de Commissie inspanningen heeft geleverd om e.e.a. te verwezenlijken.

3.2. Het Comité stemt ermee in dat de consolidering van de richtlijn geen specifiek inhoudelijke discussie vergt, aangezien de strekking hiervan overeenstemt met eerdere adviezen van het Comité <sup>(3)</sup> en de standpunten van het EP en de Raad.

3.3. Het voorstel om de structuur op te splitsen in twee gescheiden niveaus, houdt in dat de technische en juridische voorschriften volgens twee verschillende maar parallelle procedures worden voorgesteld en goedgekeurd.

3.3.1. Door de basisbepalingen te scheiden van de technische details wordt aanzienlijk bijgedragen tot een versoepeling en versnelling van de wetgevingsprocedures.

3.3.2. Het Comité gaat derhalve akkoord met de door de Commissie gekozen opzet voor het voorstellen van nieuwe maatregelen m.b.t. de invoering van OBD-systemen en van bepalingen om de duurzaamheid van de emissiebeheersingssystemen en de overeenstemming van de in gebruik zijnde systemen te waarborgen.

3.3.3. De technische specificaties voor de tenuitvoerlegging kunnen dan worden besproken en vastgelegd door nationale deskundigen, die de Commissie via het comité voor de aanpassing aan de technische vooruitgang zullen assisteren.

3.3.4. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan tevens rekening te houden met de suggesties van de automobiellindustrie en andere belanghebbenden voor de vaststelling van de technische details.

3.4. Helaas moet het Comité vaststellen dat de voorstellen van de Commissie inzake de OBD-systemen, de duurzaamheid en de overeenstemming veel later zijn ingediend dan de in de artt. 4 en 7 van Richtlijn 1999/96/EG voorgeschreven termijnen (zie par. 1.2).

3.5. Het Comité meent er verder op te moeten wijzen dat de data voor de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen gevaarlijk dicht bij elkaar liggen.

<sup>(3)</sup> PB C 1991/41 van 18-02-91.; PB C 155/95 van 21-06-95.; PB C 407/98 van 28-12-98.

3.5.1. Indien de goedkeuring van de twee parallelle richtlijnen via resp. de medebeslissingsprocedure en de comitologieprocedure vertraging oploopt, zullen de fabrikanten niet in staat zijn om tijdig de typegoedkeuring te krijgen voor motoren die zij in 2005 op de markt wensen te brengen.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1. De invoering van OBD-systemen voor motoren van bedrijfsvoertuigen zal op de Europese markten veel eerder geschieden dan op de andere markten, zoals in de VS en Japan. De ervaring zal dus ontbreken, die daarentegen wel beschikbaar was toen OBD-systemen werden ingevoerd voor personenwagens.

4.2. Om in 2005 klaar te zijn, hadden de Europese motorfabrikanten al jaren geleden een begin moeten maken met programma's voor het ontwerpen en verfijnen van OBD-systemen, op basis van hun eigen voorstellen en de discussies die zijn gevoerd in het kader van de MVEG<sup>(4)</sup>, waarin zij samen met de Commissie en nationale deskundigen zitting hebben.

4.2.1. Enige tijd geleden is het punt bereikt waarop de basisstrategieën van de systemen niet meer kunnen worden gewijzigd of teruggedraaid, en is men overgegaan tot het „kalibreren” van de systemen.

4.2.2. De vertraging waarmee de definitieve versies van beide parallelle richtlijnen zullen worden bekendgemaakt zal derhalve uiterst nadelig zijn. Het toevoegen van onvoorziene

wijzigingen zou de datum van inwerkingtreding in gevaar kunnen brengen.

4.3. Het feit dat de doeltreffendheid van de emissiebeheersingssystemen moet worden bewezen vergt proeven, die voldoende op voorhand moeten worden aangekondigd. Ook hier geldt dat de vertraging waarmee de definitieve versies van de parallelle richtlijnen zullen worden bekend gemaakt, uiterst nadelig zal zijn.

#### 5. Conclusies

5.1. Het Comité is een groot voorstander van de opsplitsing in twee niveaus die de Commissie met het onderhavige richtlijnvoorstel bij wijze van experiment wenst toe te passen. Door de fundamentele bepalingen en beleidsdoelstellingen te scheiden van de technische details die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging, wordt het wetgevingsproces vereenvoudigd en versneld.

5.2. Het Comité is van mening dat het Commissievoorstel zeer dringend moet worden goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad.

5.3. Het hoopt derhalve dat de Raad en het Europees Parlement alles in het werk zullen stellen om snel een gemeenschappelijk standpunt te bereiken, zodat dit richtlijnvoorstel nog vóór april 2004 kan worden goedgekeurd. Verdere vertraging zou de data van inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen inzake de duurzaamheid en de OBD-systemen ernstig in gevaar kunnen brengen.

Brussel, 28 januari 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

<sup>(4)</sup> Motor Vehicle Emissions Group.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „De vervoersinfrastructuur gereedmaken voor de toekomst: planning en buurlanden - duurzame mobiliteit - financiering”**

(2004/C 108/05)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 juli 2003 overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde besloten 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 24 november 2003 goedgekeurd. Rapporteurs waren mevrouw ALLEWELDT en de heren LEVAUX en RIBBE.

Tijdens zijn 405e zitting op 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

### Voorwoord

Bij brief van de heer VATTANI, permanent vertegenwoordiger van Italië bij de Europese Unie, heeft de Raad het Europees Economisch en Sociaal Comité op 8 april 2003 verzocht een verkennend advies over het thema „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004” op te stellen.

Tijdens de julizitting ging de Italiaanse minister van EU-zaken, de heer BUTTIGLIONE, namens het voorzitterschap van de Raad nader op dit verzoek in. Hij verklaarde dat het Italiaanse voorzitterschap het geven van nieuwe impulsen aan het Europese vervoersinfrastructuurbeleid tot één van zijn speerpunten heeft gemaakt. Hij sprak tevens de hoop uit dat het trans-Europese vervoersnetwerk niet alleen het goederenvervoer ten goede zal komen, maar ook zal leiden tot nauwere banden tussen de gemeenschappen die het verbindt.

Op uitnodiging van de Italiaanse Nationale Raad voor Economie en Werkgelegenheid (CNEL) kwam de gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij” (TEN) van het EESC op 4 september 2003 in Rome bijeen. In aanwezigheid van de heer BUTTIGLIONE bracht zij haar verkennend advies uit, alsmede een resolutie die zij samen met commissie V „Grote infrastructuurprojecten en -netwerken” van de CNEL had opgesteld. In deze resolutie werd erop gewezen dat:

- de uitbouw van de trans-Europese vervoersnetwerken van cruciaal belang is voor de economische en sociale samenhang in het nieuwe Europa;
- alleen een coherente en duurzame aanpak van het mobiliteitsprobleem een harmonische ontwikkeling van het Europese economische en sociale bestel mogelijk maakt.

Tevens uitte de heer BUTTIGLIONE namens het Italiaanse voorzitterschap de wens om het EESC nauwer bij het Europese beleid ter zake te betrekken. Daarom werd de afdeling TEN belast met het opstellen van een initiatiefadvies over het thema „De vervoersinfrastructuur gereedmaken voor de toekomst: planning en buurlanden - duurzame mobiliteit - financiering”.

Gezien de complexe aard van de materie werd besloten drie rapporteurs<sup>(1)</sup> aan te wijzen, die ieder één van de drie aspecten behandelen, rekening houdend met de lopende werkzaamheden in het kader van het groei-initiatief en de werkzaamheden van de Van Miert-groep. Het Comité houdt zich doorlopend met deze materie bezig; dit advies geeft dan ook zijn huidige standpunt weer. Het dient vóór het einde van de mandaatperiode van het Italiaanse voorzitterschap voorgelegd te worden, tijdens zijn laatste vergadering, die begin december zal plaatsvinden.

Alexander Graf von Schwerin

Voorzitter van de gespecialiseerde afdeling

„Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”

### 1. Planning en betrekkingen met de buurlanden - de aansluiting van de trans-Europese netwerken op de pan-Europese corridors van Helsinki

1.1. Eén van de speerpunten van het Italiaanse voorzitterschap is het Europese vervoersinfrastructuurbeleid nieuwe impulsen te geven. Hoewel Duitsland en Frankrijk inmiddels hebben laten weten dat het accent van het „groeiinitiatief voor Europa” niet uitsluitend op de vervoersinfrastructuur gelegd mag worden en er ook maatregelen op het gebied van energienetwerken, telecommunicatie, onderzoek en ontwikkeling getroffen moeten worden, is het wel terecht dat de vervoersinfrastructuur in de belangstelling staat. De vorderingen die de afgelopen tien jaar met de aanleg van het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) zijn geboekt, zijn namelijk ronduit teleurstellend. In een reactie daarop heeft de Commissie in oktober een mededeling uitgebracht, waarin zij uitgaat van de bredere benadering en deze in een werkgelegenheidsstrategie tracht om te zetten<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Mevrouw Alleweldt: planning en buurlanden  
De heer Ribbe: duurzame mobiliteit  
De heer Levaux: financiering

<sup>(2)</sup> COM(2003) 579 definitief „Een Europees groei-initiatief - Investeren in netwerken en kennis ten behoeve van groei en werkgelegenheid - Tussentijds verslag voor de Europese Raad”.

1.2. Gezien de aanstaande uitbreiding van de EU en de veranderingen in de geostrategische situatie binnen Europa, gezien de verwachte ontwikkeling van het totale verkeer en van de verschillende vervoerswijzen, gezien de toenemende aandacht voor de consequenties voor het milieu en gezien de zwakke groeivoorzichten voor de EU en de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid werpt zich de vraag op of wij wel opgewassen zijn tegen de uitdagingen wanneer we niet een duidelijk signaal voor een gemeenschappelijk Europees initiatief tot ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur afgeven. Dit mag niet inhouden dat oude remedies eenvoudigweg opnieuw worden toegepast; wij moeten de moed hebben om nieuwe instrumenten te ontwikkelen.

1.3. Op 4 september 2003 brachten de afdeling TEN van het EESC en commissie V „Grote infrastructuurprojecten en -netwerken” van de Italiaanse Nationale Raad voor Economie en Werkgelegenheid (CNEL) te Rome een gezamenlijke resolutie uit <sup>(3)</sup>. Beide wezen op de dringende noodzaak om de pan-Europese corridors uit te bouwen richting Zuid- en Oost-Europa om zo de vervoersmogelijkheden te verbeteren in het gehele Middellandse-Zeegebied, een regio die als gevolg van de uitbreiding een nieuwe economische, sociale en strategische rol gaat krijgen, zoals ook in het slotdocument van Napels wordt benadrukt. Het netwerk van de bestaande corridors moet worden aangevuld met belangrijke verbindingen, zoals de „Adriatische corridor” tussen de corridors V en VIII. Tegelijkertijd moet een goed evenwicht gevonden worden tussen de verschillende belangen van alle regio's, waaronder de economisch zwakke gebieden in de huidige 15 EU-lidstaten alsook Noord-Europa. Daarnaast moet de technisch-organisatorische en financiële ondersteuning van dit pan-Europese netwerk worden vergroot.

1.4. Tien jaar nadat de fundamenten van het trans-Europese vervoersnetwerk werden gelegd, liet de Commissie een deskundigengroep onder leiding van de heer Van Miert de balans van de werkzaamheden opmaken <sup>(4)</sup>. Deze stelde vast dat niet alleen de uitvoering van de geplande projecten enorme vertraging heeft opgelopen, maar ook dat de totale openbare investeringen in het vervoer zijn afgenomen, van 1,8 % van het BIP in 1980 tot minder dan 1 % van het BIP in de jaren '90. Op 1 oktober 2003 stelde de Commissie vervolgens voor, de richtsnoeren voor het trans-Europese vervoersnetwerk aan te passen aan de situatie na de uitbreiding van Europa <sup>(5)</sup>. Doel is een samenhangend netwerk tussen de nieuwe en de oude lidstaten op te zetten en vaart te zetten achter de uitvoering van prioritaire projecten. Het Comité wil met dit advies een verdere bijdrage aan deze nieuwe opzet van het trans-Europese vervoersnetwerk leveren.

1.5. De trans-Europese verbindingen zijn van essentieel belang voor de sociaal-economische samenhang na de uitbreiding, zowel in de EU als in haar buurlanden. De nieuwe en oude buurlanden van de EU moeten als partners samenwerken bij deze plannen, die betrekking hebben op het hele Europese continent, maar ook daarbuiten gevolgen hebben.

<sup>(3)</sup> Rapport van de Groep op Hoog Niveau „Trans-Europees vervoersnetwerk” onder voorzitterschap van de heer Van Miert, Europese Commissie, 20.6.2003.

<sup>(4)</sup> COM(2003) 564 definitief van 1.10.2003.

<sup>(5)</sup> Zie EESC-advies in PB C 407 van 28.12.1998, blz. 100.

1.6. De drie pan-Europese Vervoerconferenties in Praag 1991, Kreta 1994 en Helsinki 1997 <sup>(6)</sup> legden de basis voor een netwerk van verkeersaders (corridors). Tevens bereikte men overeenstemming over doelstellingen op het gebied van het vervoerbeleid, die beruisten op beginselen op het vlak van energie-, milieu-, sociaal en economisch beleid, om voor faire en evenwichtige concurrentievoorwaarden te zorgen. Samenwerking tussen de EU en haar buurlanden op het vlak van het vervoerbeleid zal ook in de toekomst noodzakelijk zijn; de Commissie dient deze samenwerking dan ook te steunen en als uitgangspunt bij haar werkzaamheden te nemen.

1.7. Infrastructuurprojecten van Europees belang kunnen hun taak pas vervullen wanneer zij zijn afgestemd op de economische, politieke en maatschappelijke situatie. Louter samenwerking van de ministers van vervoer is niet genoeg; deelname van bedrijfsorganisaties, vervoersondernemingen, vakbonden, milieu- en consumentenorganisaties - in grensoverschrijdend verband - is onontbeerlijk. Met alleen toetreding tot de EU wordt dit nog niet bereikt. De realiteit rond de aanleg van het trans-Europese vervoersnetwerk toont aan dat de ontwikkeling van „Europese” verbindingen alleen op steun van de Europese burgers en een consensus kan rekenen indien de feitelijke sociaal-economische situatie in acht wordt genomen. Het Comité stelt voor deze ervaringen met het „corridorconcept” toe te passen op het trans-Europese vervoersnetwerk, teneinde dat potentieel te benutten.

1.8. Een en ander houdt in dat de herziening van de TEN-richtsnoeren, die ook betrekking heeft op de voortzetting van de werkzaamheden aan de corridors, moet voldoen aan de onderstaande concrete eisen.

1.8.1. De TEN-verkeersaders en -corridors moeten leiden tot een volledig geïntegreerde interne markt en tot nauwere sociaal-economische betrekkingen met de buurlanden. Zij dienen in de eerste plaats optimale verbindingen tussen economische gebieden te vormen en moeten daarop ook getoetst worden. Voor zover dergelijke controles momenteel überhaupt al plaatsvinden, zijn zij nauwelijks te begrijpen. Soms worden bepaalde wetenschappelijke studies als bewijs aangevoerd, maar tegenstrijdige inzichten en meningen worden zelden weergegeven. Een realistisch beeld ontstaat pas wanneer ook de betrokken organisaties naar hun mening en ervaringen worden gevraagd. De Commissie heeft dat vooralsnog veel te weinig gedaan.

1.8.2. De intermodaliteit van de TEN/corridors moet gewaarborgd worden en daarvoor moeten begrijpelijke kwaliteitscriteria worden opgesteld. De ontwikkeling en toepassing hiervan zal voor iedere verkeersas/iedere corridor weer anders zijn. Het is dan ook zaak dat intermodaliteitsconcepten en actieplannen verplicht worden gesteld.

<sup>(6)</sup> Duitsland - Oostenrijk - Slowakije - Hongarije - Kroatië - Servië - Bulgarije - Moldavië - Oekraïne - Roemenië.

1.8.3. Er dient meer nadruk te worden gelegd op de milieuvriendelijke mogelijkheden van de binnenvaart (zie ook par. 2.3.8). Aspecten die daarbij eveneens belicht moeten worden zijn de havens, de bijzondere stimulering van de binnenscheepvaartcorridor VII <sup>(7)</sup>, de Donau <sup>(8)</sup>, de aansluiting op het spoorwegvervoer en de invoering van adequate technische en sociale regelingen op het gebied van de grensoverschrijdende binnenscheepvaart.

1.8.4. Er wordt nog altijd te weinig gedaan om de korte vaart een grotere rol te laten spelen en een gepaste plaats binnen de TEN/corridorplannen te geven. Het Comité is dan ook zeer te spreken over de opwaardering van scheepvaartverbindingen in het nieuwe Commissievoorstel. Juist bij (de bevordering van) deze vervoersdiensten geldt eens te meer dat veiligheidsnormen en adequate sociale voorwaarden van toepassing moeten zijn. Bovendien moet ook worden gekeken naar de gevolgen van drukke scheepvaartverbindingen (bijvoorbeeld bij de toegang tot de Oostzee) en van de kustvaart voor het milieu.

1.8.5. Er moeten ambitieuze, maar wel haalbare doelen voor de ontwikkeling van het spoorwegverkeer worden vastgesteld, waarbij extra aandacht dient uit te gaan naar grensoverschrijdende samenwerking en naar de verbindingen met zeehavens. Vervolgens moet ook nagegaan worden in hoeverre deze doelen gerealiseerd zijn. Bij de discussie over nieuwe tolheffingsystemen voor het wegverkeer <sup>(9)</sup> moeten ook alternatieven worden geboden. Goede voorbeelden van samenwerking op het gebied van de spoorwegen zijn bij de corridors IV <sup>(10)</sup> en X <sup>(11)</sup> te vinden <sup>(12)</sup>.

1.8.6. Wat nodig is, zijn meer middelen voor de instandhouding en uitbreiding van de vervoersinfrastructuur, een beter communautair financieringskader en een grotere dwang om niet van de „Europese” projectplanning af te wijken. De begrotingsmiddelen zijn echter beperkt en er moet naar een evenwichtige ontwikkeling als geheel worden gestreefd. Dat betekent dat de uitbreiding van de huidige infrastructuur voorrang moet krijgen boven de aanleg van nieuwe infrastructuurvoorzieningen en dat de investeringen in de verkeersassen niet gefinancierd mogen worden uit heffingen die het regionale vervoer treffen. Er moet nagegaan worden in hoeverre de aansluiting van de regionale vervoersnetwerken op de TEN/corridors al geheel geslaagd is.

1.8.7. Het succes van de TEN/corridors staat of valt met zichtbare maatregelen om het milieu en de consumenten te beschermen en de veiligheid te garanderen. Verkeer, veiligheid en duurzaamheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarom moeten sociale belangen - niet alleen van degenen die in het vervoer werkzaam zijn - even zwaar wegen als economische belangen. Dit impliceert ook een milieuvriendelijke organisatie van het wegverkeer en verbetering van het openbare reizigersvervoer. De TEN-richtsnoeren moeten, zoals oorspronkelijk ook de bedoeling was, aangevuld worden met deze kwaliteitscriteria, zoals dienstverleningsniveau, veiligheid, milieugevolgen van het verkeer, arbeidsvoorwaarden en vakbekwaamheid van

de werknemers. Dit vergt bruikbare controlemechanismen, bijvoorbeeld een soort TEN/corridormilieuraapport.

1.8.8. Bij de opname van de corridors in de TEN-richtsnoeren dienen de positieve aspecten van de samenwerking binnen de corridors overgenomen te worden. De corridors zullen ook in de toekomst dienen als verbinding tussen de EU en haar buurlanden en aangrenzende continenten. Het mag niet zo zijn dat „de resterende corridors” na de uitbreiding „afgevoerd” worden; er moeten serieuze en geografisch grootschalige samenwerkingsmogelijkheden worden aangeboden. Er dient zorgvuldig aandacht te worden geschonken aan het effect van de besluiten die nu in de EU ten aanzien van de TEN worden genomen, op de samenwerking die in de corridors is ontstaan.

Het Comité is te spreken over het nieuwe voorstel van de Commissie om Europese coördinatoren voor de prioritaire TEN-projecten aan te wijzen. Daarmee maakt zij op positieve wijze gebruik van de ervaring die met de corridors is opgedaan. Ook het voornemen om in de toekomst gemeenschappelijke grensoverschrijdende planningsprocedures en milieueffectrapportages in te voeren, betekent een stap in de goede richting. Een voortdurende controle op de vorderingen is onontbeerlijk, en daarom is het ook een goede zaak dat jaarlijks verslag uitgebracht zal worden. De in de Verklaring van Helsinki (1997) opgenomen „monitoring” is er uiteindelijk nooit gekomen, hoewel er meerdere rapporten, bijvoorbeeld van de ECMV, de regelmatige statusverslagen van de stuurgroepen en het Tinarrapport (1999) beschikbaar waren. De werkzaamheden van de coördinatoren moeten ook in dienst staan van bovengenoemde politieke doelstellingen. Dit wordt zeker mogelijk gemaakt door de taakbeschrijving in het nieuwe artikel 17 bis, met name de bepaling dat de coördinatoren moeten bijdragen aan de dialoog met de exploitanten, de gebruikers, de regionale en lokale overheden en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, om het gebruik van de infrastructuur te optimaliseren en inzicht te krijgen in eventuele belemmeringen <sup>(13)</sup>. Het Comité roept de Commissie op gebruik te maken van zijn ervaring en zijn bijstand in de vorm van raadpleging van de sociaal-economische belangengroeperingen, het scheppen van transparantie en het organiseren van hoorzittingen en conferenties. Dit werd in een briefwisseling tussen de afdeling TEN en Commissaris De Palacio in het voorjaar van 2003 ook bevestigd en kan nu in concrete vorm worden gegoten.

## 2. Vervoersinfrastructuur en duurzame ontwikkeling

### 2.1. Opmerking vooraf

2.1.1. Mobiliteit is een verworvenheid van onze moderne wereld waar we niet meer zonder kunnen. Allerlei vrijetijdsbestedingen, reislust, maar ook een arbeidsomgeving die steeds meer flexibiliteit verlangt, leiden ertoe dat mobiliteit in onze samenleving als het ware met een hoofdletter „m” wordt geschreven. Mobiliteit staat voor velen echter ook gelijk aan vrijheid en deze moet - zowel letterlijk als figuurlijk - zo min mogelijk aan grenzen gebonden zijn.

<sup>(7)</sup> PB C 32 - 5/2/2004.

<sup>(8)</sup> Duitsland - Tsjechië - Slowakije - Hongarije - Roemenië - Bulgarije - Griekenland - Turkije.

<sup>(9)</sup> Oostenrijk - Kroatië - FYROM - Slovenië - Hongarije - Servië - Bulgarije.

<sup>(10)</sup> COM(2003) 564 definitief, artikel 17 bis, lid 4, onder c), blz. 22.

<sup>(11)</sup> Bron: [http://europa.eu.int/pol/trans/index\\_nl.htm](http://europa.eu.int/pol/trans/index_nl.htm).

<sup>(12)</sup> PB C 048 van 21.2.2002, blz. 112 e.v.

<sup>(13)</sup> Het Comité heeft het regionale busvervoer meermalen genoemd als pijler van een duurzaam vervoerbeleid. Aangezien het in dit advies echter hoofdzakelijk om de Europese vervoersinfrastructuur gaat, zal het Comité niet nader op bevordering van het busvervoer ingaan; het Comité kan zich niet voorstellen dat de EU een apart infrastructuurbeleid voor het busvervoer voor ogen heeft.



2.1.2. Mobiliteit is bovendien beslist noodzakelijk om essentiële onderdelen van onze economie draaiende te houden. Investerings in nieuwe wegen en onderhouds- en moderniseringswerkzaamheden aan bestaande wegen hebben een positieve invloed op de conjunctuur en de werkgelegenheid.

2.1.3. Mobiel zijn betekent echter niet dat per se lange afstanden afgelegd moeten worden. Veel verkeer levert in elk geval geen goede mobiliteit op. Teveel verkeer stuit op grenzen: zo verandert mobiliteit in stilstand als er files ontstaan. Om dit probleem op te lossen wordt er vaak voor gepleit de vervoersinfrastructuur nog meer uit te breiden. Het verkeer moet sneller en vlotter verlopen, en dus efficiënter en economischer georganiseerd worden. Daarbij moeten „achtergebleven” regio's ontsloten worden, om ook perifere gebieden groeiperspectieven te bieden.

2.1.4. Het is evenwel ook het Comité niet ontgaan dat er steeds meer kritische geluiden te horen zijn. Het verkeer heeft immers wel degelijk een schaduwzijde voor mens en milieu:

- ongevallen, gezondheidsschade door lawaai en luchtverontreiniging, gebruik van landschap en natuurlijke hulpbronnen brengen zgn. „externe kosten” met zich mee, die in de EU (+Noorwegen en Zwitserland) zo'n 530 miljard euro per jaar bedragen; dat is bijna 8 % van het BNP van de betrokken landen;
- delen van het landschap worden doorkruist, natuurlijke biotopen verstoord en looproutes van wilde dieren onderbroken;
- de Europeanen lijden onder het toenemende verkeer en de milieugevolgen daarvan; uit een enquête van de Commissie blijkt dat drie van de zeven eerstgenoemde milieugevolgen, t.w. lawaai, aantasting van het landschap en luchtverontreiniging, hoofdzakelijk aan het verkeer worden geweten. Daarbij komt het autoverkeer met ruime afstand de twijfelachtige eer toe de eerste plaats in te nemen.

2.1.5. Steeds vaker stellen critici van het huidige vervoerbeleid de vraag wanneer de ontsluiting van een land door middel van wegen en andere vervoersinfrastructuurvoorzieningen eigenlijk als optimaal c.q. afgerond beschouwd kan worden. Daarbij wijzen zij ronduit kritisch tevens op het feit dat ook regio's die over goede verkeersverbindingen beschikken, vaak met een kwakkelende economie en hoge werkloosheid te kampen hebben. Steeds meer wordt dan ook door vele critici betwijfeld of er wel een causaal verband tussen vervoersinfrastructuur en economische ontwikkeling bestaat, zoals dikwijls wordt gesteld.

2.1.6. Voor het Comité staat vast dat bij de evaluatie van de geplande uitbreidingen van de Europese vervoersinfrastructuur zorgvuldig onderscheid gemaakt moet worden tussen de zuivere investeringsfase (die alleen de aanleg van de infrastruc-

tuur als zodanig omvat) en de latere gevolgen van de exploitatie of het gebruik van de infrastructuur. Bij dit laatste moet niet alleen worden gekeken naar de sociale en milieugevolgen, maar ook naar het effect op de bestaande nationale c.q. regionale vervoersinfrastructuur. In het Verdrag van Maastricht staat dat de trans-Europese netwerken de economische en sociale samenhang binnen de Europese Unie moeten versterken. Uit steeds meer empirisch onderzoek blijkt echter dat de uitbreiding van de TEN weliswaar betere verbindingen tussen de economische centra van Europa oplevert en zo het concurrentievermogen van Europa als geheel ten goede kan komen, maar dat de huidige verschillen qua bereikbaarheid en economisch potentieel tussen de centrale en de perifere regio's in Europa alleen maar groter worden doordat voorrang wordt gegeven aan de verbindingen tussen de centra. Dit druist in tegen de doelstellingen van het Verdrag.

## 2.2. Vervoersinfrastructuur en duurzame ontwikkeling

2.2.1. Op haar internetsite geeft de Commissie exact weer wat het probleem is: „Dank zij open grenzen en betaalbaar vervoer genieten Europeanen thans een ongekende mate van persoonlijke mobiliteit. Goederen worden snel en efficiënt van de fabriek naar de klant vervoerd, vaak in een ander land. De Europese Unie heeft daaraan een bijdrage geleverd door de nationale markten open te stellen voor concurrentie en door fysieke en technische belemmeringen voor een vrij handelsverkeer weg te nemen. De huidige vervoerspatronen en groeicijfers zijn echter niet vol te houden” (14).

2.2.2. In het door de Europese Commissie in 2001 te Göteborg voorgelegde document inzake een strategie voor duurzame ontwikkeling staat dan ook terecht het volgende: „Het gemeenschappelijk vervoerbeleid moet de toenemende congestie en vervuiling aanpakken en het gebruik van meer milieuvriendelijke transportwijzen aanmoedigen”. Als één van de maatregelen bepleit zij het „prioriteit geven aan infrastructuurinvesteringen voor openbaar vervoer en spoorwegen ...”. Het Comité heeft in diverse adviezen zijn steun uitgesproken voor de doelstellingen van de Göteborgstrategie (15).

2.2.3. Het verkeer speelt dus niet alleen een belangrijke rol in het huidige economische beleid. Bij de besluiten in het kader van het groeiinitiatief moet verder dan de korte termijn gekeken worden. Het vervoerbeleid van de Europese Unie moet in de toekomst beslist een van de centrale aandachtsgebieden bij het beleid van de Europese Unie inzake duurzame ontwikkeling en klimaatbescherming worden, en daartoe zijn veranderingen geboden, zoals de Commissie ook al stelt. Zo wordt 28 % van de broeikasgasemissies veroorzaakt door het verkeer, waarvan 84 % door het wegverkeer. Worden er geen maatregelen getroffen om de voortdurende verkeerstoename te stoppen, dan zal de CO<sub>2</sub>-emissie tussen 1990 en 2010 met 50 % stijgen tot 1.113 miljard ton (1990: 739 miljoen ton).

(14) Eurostat perscommuniqué nr. 43/2002 van 9.4.2002.

(15) De verkeersomvang kan verminderd worden door het regionale economische circuit te versterken. Een voorbeeld: het oprichten van enkele centrale grote slachthuizen (vaak met EU-middelen) heeft tot een enorme toename van de verkeersomvang geleid (o.a. de omstreden diertransporten), en daarnaast ook regionale arbeidsplaatsen vernietigd. Indien alle daardoor ontstane externe kosten worden meegeteld bij de bedrijfseconomische berekening van het slachtbedrijf, zou de „rendabiliteit” daarvan een heel ander beeld opleveren.

2.2.4. Oorzaak van de ecologische en maatschappelijke problemen is de sterke groei van het weg- en luchtverkeer, terwijl milieuvriendelijke vervoerswijzen juist terrein verliezen<sup>(16)</sup>. Het vervoersinfrastructuurbeleid is een van de oorzaken van deze ontwikkeling. Volgens Eurostat is het auto-snelwegennet in de EU tussen 1990 en 1999 met meer dan 25 % uitgebreid, terwijl het spoorwegennet in dezelfde periode met zo'n 4 % werd ingekrompen<sup>(17)</sup>.

2.2.5. In vrijwel alle opzichten (energie- en grondgebruik, emissies, enz.) blijken de spoorwegen de milieuvriendelijkste vervoerswijze te zijn, gevolgd door de binnenvaart. Daarentegen doen auto en vliegtuig (in het personenvervoer) en vrachtauto (in het goederenvervoer) de balans veruit het meest in het nadeel van het milieu uitslaan. Nadere gegevens hierover zijn in de bijlage bij dit advies opgenomen.

2.2.6. Tijdens het opstellen van dit advies werden ook de gevolgen van investeringen in de verschillende vervoerswijzen voor de werkgelegenheid besproken. Duitse - deels oudere - studies wijzen erop dat investeringen in spoorwegen meer banen opleveren dan investeringen in wegen. De Commissie zou hiernaar apart onderzoek moeten laten doen - in de lijn van het onderzoek naar de „externe kosten” - zodat deze discussie op basis van feitelijke gegevens gevoerd kan worden.

2.2.7. De geplande grootschalige projecten hebben op vele plaatsen tot protest van burgers geleid, en een deel van de maatregelen kon niet of niet binnen de geplande termijn worden gerealiseerd. Hieruit moet lering worden getrokken, vooral in het kader van het groei-initiatief en de uitbreiding van de EU naar het oosten, en de grotere verkeersstromen die daardoor zullen ontstaan. De in paragraaf 2.2.1 geciteerde constatering van de Commissie zal nu echt gevolgen moeten krijgen, om te voorkomen dat in de toetredingslanden dezelfde negatieve effecten op mens en milieu zullen optreden. De EU zou een beslissende positieve inspanning moeten leveren om het aandeel van milieuvriendelijke vervoerswijzen in deze landen, dat nu nog hoog is maar al wel snel afneemt, te behouden.

2.2.8. Het Europese vervoersinfrastructuurbeleid mag er niet alleen op gericht zijn de doelstelling „beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 50 % vóór 2030” te helpen realiseren. Het is eerder de bedoeling alle betrokken sectoren (economie, milieu, maatschappij) positieve bijdragen te laten leveren die tot een duurzame mobiliteit leiden.

2.2.9. Om van een „duurzame mobiliteit” te kunnen spreken moet aan de volgende eisen voldaan worden:

- op lange termijn wordt niet meer energie verbruikt dan aan duurzame energie wordt opgewekt;
- het vermogen van de natuur om haar gang te gaan en zich te herstellen wordt intact gelaten (de natuur wordt dus niet

belast door emissies of het onttrekken van hulpbronnen bij de productie van, het gebruik van en de afvalverwerking rond voertuigen en infrastructuur);

- de levenskwaliteit van huidige en toekomstige generaties wordt niet aangetast;
- iedereen kan van de vervoersmogelijkheden gebruik maken.

2.2.10. Het nieuwe, toekomstgerichte vervoerbeleid zou op de volgende doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling gericht moeten zijn:

2.2.11. Op economisch gebied moeten de investeringen bijgedragen aan het scheppen van arbeidsplaatsen, aan verhoging van de regionale netto toegevoegde waarde, aan de ontwikkeling van een uit globaal economisch oogpunt efficiënt vervoersysteem en aan duurzaamheid op financieel vlak.

2.2.12. Op sociaal gebied moeten de investeringen bijdragen aan bescherming van de lichamelijke integriteit, onder meer door effectieve vermindering van lawaai. Voorts moeten de arbeidsomstandigheden van degenen die in het vervoer werkzaam zijn, worden verbeterd en dient het beginsel van sociale rechtvaardigheid in acht genomen te worden („mobiliteit voor iedereen”). Steden moeten ingericht worden op basis van de behoeften van mensen en niet op basis van de behoeften van het verkeer. In plattelandsgebieden moet rekening met de mobiliteitswensen van alle inwoners (en niet alleen met die van autobezitters) gehouden worden.

2.2.13. Op milieugebied moet al in de fase waarin besluiten over de investeringen worden genomen, rekening worden gehouden met de klimaatdoelstellingen van de EU. Het gebruik van grond voor infrastructuurvoorzieningen moet aan banden worden gelegd en de bescherming van natuur, cultuurlandschap en recreatiegebieden dient meer aandacht te krijgen. Terugdringing van schadelijke stoffen en van het gebruik van hulpbronnen moet tot integrerend onderdeel van het infrastructuurbeleid worden gemaakt.

### 2.3. Bijzondere opmerkingen

2.3.1. Het Comité is zich ervan bewust dat het vervoerbeleid overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel grotendeels onder de (financiële) verantwoordelijkheid van de lidstaten valt. Juist voor de uitbreiding van de vervoersinfrastructuur trekt de EU via de structuurfondsen (en het cohesiefonds) jaarlijks echter miljarden uit. Dit dient te gebeuren op basis van de beginselen van een duurzame ontwikkeling.

2.3.2. Het vervoerbeleid moet een integrerend onderdeel worden van een ruimtelijkeordeningsbeleid dat erop is gericht de verdere groei van het verkeer zoveel mogelijk in te dammen en het bestaande verkeer zoveel mogelijk met milieuvriendelijke vervoerswijzen te laten plaatsvinden.

<sup>(16)</sup> COM(2001) 370 definitief - Advies EESC in PB 241 van 7.10.2002, blz. 168.

<sup>(17)</sup> COM(2003) 132 definitief van 23.4.2003.

2.3.3. Dat betekent ook dat stilgestaan moet worden bij het feit dat de ontwikkeling van de Europese vervoersinfrastructuur (TEN/TINA) directe en indirecte gevolgen voor de nationale en regionale infrastructuur kan hebben. Gezien de begrotingssituatie van de lidstaten en de toetredingslanden bestaat namelijk het gevaar dat de regionale en nationale infrastructuur wordt verwaarloosd, doordat het zwaartepunt van de investeringen bij de TEN- c.q. TINA-projecten ligt. Het Comité heeft er al eerder op gewezen dat landen als Polen en Hongarije momenteel veel minder dan 1 % van hun BBP besteden aan onderhoud en uitbreiding van de totale vervoersinfrastructuur; de uitvoering van de TINA-projecten in de - geplande - periode tot 2015 vergt echter alleen al voor de corridors een jaarlijkse investering van om en nabij de 1,5 % BBP. Commissie, lidstaten en toetredingslanden mogen de problemen voor de regionale economie die hieruit kunnen voortvloeien, beslist niet te onderschatten.

2.3.4. Het Comité is verheugd dat in het kader van het TEN-T nu ook financiële steun wordt voorzien voor projecten op het gebied van de aansluiting op de lokale vervoersinfrastructuur. Het betwijfelt echter dat het Transrapid-traject tussen de luchthaven en het centrum van München, dat in dit verband geselecteerd is, als een geschikt project beschouwd kan worden.

2.3.5. Het Comité verwacht dan ook dat de EU in de toekomst voor een veel strategischere steunverlening zal kiezen. Daarbij zal dan vooral geld worden toegekend aan projecten die gericht zijn op:

- Terugdringing van de verkeersomvang: zoals reeds op het vlak van energieverbruik is gebeurd, moet de koppeling tussen economische groei en groei van het verkeer losgelaten worden. Doel is het gebruik van vervoer in te dammen, terwijl de mobiliteit behouden blijft. Dit betekent dat de tendens om mensen en goederen over steeds grotere afstanden te vervoeren door een consistent beleid op het gebied van vervoer, ruimtelijke ordening en economie gekeerd dient te worden: dat kan door een „beleid tot bevordering van korte afstanden”, bijvoorbeeld tussen woning, werk en winkels, door een aantrekkelijke woon- en leefomgeving, door het voorkomen van onzinnig vervoer dwars door Europa, door het versterken van het regionale economische circuit<sup>(18)</sup>, enz. Doorberekening van externe kosten - waarop de EU geregeld aandringt - is belangrijk om dit principe in praktijk te brengen (zie ook hieronder).
- Verschuiving van het verkeer: het gemotoriseerde personenverkeer en het goederenvervoer over de weg moeten een minder dominante positie krijgen. Dat kan alleen door een aantrekkelijk alternatief vervoer aan te bieden. De ruggraat hiervan zou gevormd moeten worden door de spoorwegen, in een nauw samenwerkingsverband („milieualliantie”) met alle andere dienstverleners op vervoersgebied (stads- en streekvervoerbedrijven, fietsstallingen, verkeerscentra, car-sharingcentra, taxi's, aanbieders van logistieke diensten, enz.), waarbij het vooral in dichtbevolkte regio's, waar de voorwaarden voor railvervoer minder gunstig zijn, belangrijk is dat er een aantrekkelijk busvervoer komt. De noodzakelijke uitbreiding van deze milieualliantie vergt gerichte investeringen om infrastructuur, voertuigen en communicatie- en informatietechnieken te moderniseren en

biedt daardoor vooral innovatieve kleine en middelgrote ondernemingen uitgelezen toekomstperspectieven.

- Een offensief voor een nieuwe mobiliteitscultuur: geen enkele maatregel zal effect hebben indien het beoogde nieuwe mobiliteitsconcept niet geaccepteerd wordt. In de Europese Unie moet een nieuwe mobiliteitscultuur gepropageerd worden; de infrastructuurprojecten die door de EU financieel gesteund worden, moeten in dit opzicht een voorbeeldfunctie hebben.

2.3.6. Het gaat er nu om dat de richtsnoeren voor de trans-Europese netwerken (TEN en TINA) op basis van deze beginselen van een duurzaam milieuvriendelijk en op den duur ook financierbaar vervoersinfrastructuurbeleid worden herzien (zie par. 1.8) en in een later stadium worden verbeterd.

2.3.7. In dit verband is het een goede zaak dat voor de nieuwe prioritaire TEN-projecten vooral spoorwegverbindingen zijn geselecteerd. Ook hier geldt (net als bij alle nieuwbouwprojecten) echter het beginsel dat gekeken moet worden of er aangepaste varianten mogelijk zijn die op meer steun van de bevolking kunnen rekenen, waardoor ook voorkomen kan worden dat de investeringen stil komen te liggen.

2.3.8. Wanneer in het kader van de TEN-herziening bouwnormen worden voorgesteld zonder naar de omstandigheden in de desbetreffende lidstaat te kijken, kunnen conflicten ontstaan. Een voorbeeld van zo'n sluimerende conflictsituatie is de uitbreiding van de Donau tussen Straubing en Vilshofen: het compromis dat op nationaal niveau tussen Bondsregering en milieuorganisaties is gesloten om de omstandigheden voor de scheepvaart te verbeteren zonder dat dit ten koste gaat van de natuur, waarbij ook de FFH-richtlijn in acht wordt genomen, mag niet worden geblokkeerd door de eis dat de diepgang het hele jaar door 2,50m bedraagt.

2.3.9. Parallele investeringen in verschillende vervoersmodaliteiten, die vervolgens de - voor een deel ruïneuze - concurrentie met elkaar aangaan, kunnen wij ons in de toekomst niet meer veroorloven. Dat betekent dat de financiële middelen, die in economisch en ecologisch opzicht beperkt zijn, aan de hand van de duurzaamheidscriteria van het Comité (zie par. 2.2.9 - 2.2.13) optimaal ingezet moeten worden. De toekomst is aan geïntegreerde concepten voor het gehele vervoer, die worden opgesteld op basis van een duurzaam ruimtelijkeordenings- en stadsontwikkelingsbeleid. Een geïntegreerde verkeersplanning omvat niet alleen het plannen van infrastructuurprojecten, maar betekent ook dat eerst alternatieve, ook grootschalige concepten voor ruimtelijke ontwikkeling en dus de ontwikkeling van het verkeer getest worden. Daarbij moet dan ook gebruik worden gemaakt van innovatieve informatie- en communicatietechnieken.

2.3.10. Een en ander houdt ook in dat er na een grondige analyse van de gevolgen en na zorgvuldige overwegingen een evenwichtige verhouding tussen de vervoersmodaliteiten vastgesteld moet worden. Vooral over langere afstanden moeten de voordelen van vervoer per spoor of over water indien mogelijk benut worden.

<sup>(18)</sup> PB C 32 - 5/2/2004.

2.3.11. Zo'n nieuw duurzaam vervoerbeleid vergt een enorm investeringsprogramma en zal daardoor een forse bijdrage aan de opleving van de economie leveren. Verschuivingen binnen de investeringen zijn echter wel noodzakelijk: minder grootschalige nieuwbouwprojecten en in plaats daarvan meer aangepaste uitbreidingen en meer renovaties (bijv. om het spoor aantrekkelijker te maken).

2.3.12. Voor de TEN betekent dit dat de beschikbare financiële middelen in de eerste plaats bestemd moeten worden voor de sanering, modernisering en instandhouding van spoorwegen, wegen en die waterwegen waar vervoer uit milieuoogpunt verantwoord is. Het Comité gaat ervan uit dat ook bij de huidige TEN- en TINA-projecten wordt nagegaan of zij aan de in dit advies geschetste normen en eisen voldoen. Uiteraard moeten ook alle nieuwbouwprojecten in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de EU op het gebied van duurzaamheid.

2.3.13. De milieuvriendelijke vervoerswijzen (railvervoer en afzonderlijke waterwegen) beschikken over een aanzienlijke reservecapaciteit, die met name wat het railvervoer betreft op korte termijn met technische en organisatorische maatregelen vrijgemaakt kan worden. De „spoorwegen van de toekomst” moeten weer terrein winnen en een aantrekkelijke vervoerswijze worden. Een belangrijk deel van de investeringen van de EU dient naar deze sector te gaan.

2.3.14. Bij investeringen in de aanleg van waterwegen waarbij wordt ingegrepen in de natuurlijke stroming van rivieren en riviermondingen, moeten nieuwe wegen worden ingeslagen: de hoge waterstanden van de afgelopen jaren hebben aangetoond dat op dit punt uiterst voorzichtig tewerkgegaan moet worden. Wil de binnenscheepvaart verder ontwikkeld worden als milieuvriendelijke vervoerswijze, dan moet het principe gelden dat de schepen aangepast moeten worden aan de loop van de rivier en niet andersom.

2.3.15. Bij alle nieuwbouwplannen moet de behoefte van mensen aan mobiliteit worden afgewogen tegen die van in het wild levende (rondtrekkende) dieren. Bijna niemand beseft dat dieren in alle duurzame-ontwikkelingssectoren (economie, milieu, maatschappij) evenveel behoefte hebben aan „snelwegen” en „rustplaatsen” als automobilisten. Zo doorkruist de geplande „Via Baltica” belangrijke trekroutes van de wolf en de lynx, waardoor een unieke kans om deze dieren naar West-Europa te laten terugkeren, wordt gemist. M.a.w.: de toetsing van gedetailleerde bouwplannen op milieuvriendelijkheid moet veel meer omvatten dan momenteel het geval is en eventuele meerkosten van milieumaatregelen als ecodeucten moeten in de planning meegenomen worden.

2.3.16. EU-middelen zouden in de toekomst alleen nog maar toegekend mogen worden aan projecten indien de EU kan aantonen dat het project past in het streven naar een duurzaam mobiliteitssysteem. Een duurzaam mobiliteitssysteem vereist adequate randvoorwaarden, die het Comité in meerdere adviezen reeds aan de orde heeft gesteld:

— Inachtneming van de reële kosten in het verkeer: een duurzaam vervoerbeleid draait om het geven van financiële prik-

kels aan de verkeersdeelnemers. Wordt niet naar de reële kosten gekeken, d.w.z. worden de externe kosten van 530 miljard euro per jaar in de EU niet doorberekend, dan ziet het er zeer somber uit voor de maatregelen om de verkeersomvang in te dammen, het verkeer te verschuiven naar milieuvriendelijke vervoerswijzen (de „milieualliance”) en de meest gunstige voertuigtechniek te ontwikkelen en op de markt te brengen. Om de bestaande vervoersinfrastructuur zo goed en volledig mogelijk te benutten en de externe kosten op geleidelijke en trefzekere wijze door te berekenen zouden instrumenten ingezet kunnen worden als heffingen voor vrachtwagens op basis van de „milieuprestaties” ervan, stapsgewijze gelijktrekking en verhoging van de belastingen op minerale olie, een nieuwe opzet van de motorrijtuigenbelasting op basis van emissie - waaronder de emissie van geluid - met een grotere tariefspreiding, en aanpassing van de belastingen in sloop- en luchtvaart aan die in het weg- en spoorwegvervoer. Het Comité vindt dat er nu lang genoeg over doorberekening van de externe kosten is gepraat; het is hoog tijd dat hier serieus werk van wordt gemaakt. De Commissie zou zo snel mogelijk moeten komen met concrete voorstellen, die met de lidstaten en de civiele samenleving besproken moeten worden.

— Faire concurrentie: verkeerde ontwikkelingen op sociaal en milieugebied moeten aangepakt worden door de regels voor bijvoorbeeld rij- en rusttijden van vrachtwagenchauffeurs, snelheidsbeperkingen, veiligheids- en geluidsvoorschriften na te leven en toe te passen, dan wel aan te scherpen. Voordat de vervoersmarkten geliberaliseerd worden, moeten de concurrentievoorwaarden geharmoniseerd worden, uitgaande van strenge normen op sociaal en milieugebied. Dit geldt met name voor het vrachtvervoer en het openbare reizigersvervoer.

### 3. Financiering

#### 3.1. Inleiding

3.1.1. Van een vrij verkeer van personen en goederen in Europa, de basisvoorwaarde voor bevordering van het handelsverkeer, kan alleen sprake zijn indien gebruik gemaakt kan worden van geschikte, goed functionerende en betrouwbare vervoermiddelen.

3.1.2. In eerste instantie stond de ontwikkeling van de infrastructuur vooral in dienst van het wegverkeer. Vervolgens ging men over op een energiezuiniger en milieuvriendelijker beleid, waardoor het noodzakelijk werd alternatieve vervoerswijzen te vinden. Thans wil men de toename van het vrachtverkeer die de komende decennia wordt verwacht, opvangen met andere vervoerswijzen (spoorwegen, binnen- en scheepvaart, enz.). Tegelijkertijd moet het collectieve reizigersvervoer met bus of touringcar worden aangemoedigd.

3.1.3. De uitbreiding van de EU van 15 in 2004 tot 25 landen en in een later stadium tot 27 landen betekent dat de netwerken van de huidige en toekomstige lidstaten op elkaar aangesloten moeten worden en dat de netwerken van de toetredingslanden verder ontwikkeld moeten worden.

3.1.4. Men is het eens over de voornemens, de vooruitzichten en de problemen. Deze zijn al ruim 20 jaar terug te vinden in ambitieuze Europese structuurschema's en witboeken van de Commissie, die zijn gevolgd door een aantal concrete maatregelen om een goed Europees vervoersnet tot stand te brengen.

3.1.5. Men zou dan ook kunnen denken dat met deze structuurschema's en de doelstellingen daarvan, die in de witboeken nog eens werden weergegeven, tot dusver al voldoende is ondernomen. De vastgestelde termijnen zijn redelijk: Horizon 2010 en 2020, of nog later, omdat er steeds op nieuwe eisen en ontwikkelingen wordt ingespeeld. Pragmatisme, aanpassingsvermogen en flexibiliteit zijn inderdaad de sleutels tot succes, maar dan moeten de doelen wel binnen de gestelde termijnen worden gerealiseerd. Helaas worden de termijnen in werkelijkheid bijna altijd weer opgeschoven.

### 3.2. *Waarom blijft het bij ambities en toezeggingen?*

3.2.1. De algemene besluiten inzake de Europese netwerken zijn op EU-niveau genomen, maar krachtens het subsidiariteitsbeginsel ligt de verantwoordelijkheid voor de concrete uitvoering en grotendeels ook voor de financiering ervan (met uitzondering van infrastructuurvoorzieningen die steun krijgen via de structuurfondsen of het cohesiefonds) grotendeels bij de lidstaat zelf.

3.2.2. Bovendien worden de ambities die iedere regering in Europa voor de langere termijn heeft, geleid door haar verkiezingsbeloftes, die op de - korte - duur van de regeerperiode zijn gericht (4 tot 7 jaar), en door de beschikbare begrotingsmiddelen, die helaas elk jaar opnieuw worden vastgesteld.

3.2.3. In deze omstandigheden is de aanleg van een Europees structurend en ononderbroken vervoersnetwerk ondanks alle goede voornemens van de betrokken politici en de financiële prikkels van de EU eigenlijk een vrijwel onmogelijke opgave.

### 3.3. *Hoe kan deze situatie veranderd worden?*

3.3.1. Om de huidige situatie te kunnen verbeteren moet gekeken worden naar het financieringskader van de vervoersinfrastructuur.

3.3.2. Terwijl elke lidstaat op zijn grondgebied aan het Europese vervoersnetwerk bouwt, levert de EU slechts een zeer beperkte financiële bijdrage: de rechtstreekse subsidies via de begroting voor vervoer bedragen 10 % van de totale investeringskosten. Deze bijdrage is onvoldoende om een snel en definitief begin met de werkzaamheden te maken. Alleen de projecten die door de structuurfondsen of het cohesiefonds worden gesteund, ontvangen een grotere bijdrage (30 tot 50 %).

3.3.3. Om de bijdrage van de EU voor de TEN-projecten in de vorm van subsidies of zeer langlopende leningen te kunnen verhogen tot 30 á 50 % dient de EU wel over voldoende middelen te beschikken. De EU-begroting mag echter niet ongecontroleerd groeien omdat:

- de druk op de begroting door de uitbreiding enorm zal toenemen;
- dergelijke langlopende uitgaven met vaste inkomsten gefinancierd moeten worden.

3.3.4. In het licht van deze criteria heeft het Comité enkele van de financieringsoplossingen die momenteel overwogen worden, bestudeerd en zal het hieronder diverse voorstellen presenteren.

### 3.4. *De financiering van de Europese vervoersnetwerken*

#### 3.4.1. Een Europese lening uitgeven (voorstel van de Commissie van 1993)

3.4.1.1. In haar Witboek „Het Europese vervoerbeleid tot het jaar 2010”<sup>(19)</sup> heeft de Commissie een apart hoofdstuk „De financiële puzzel” gewijd aan het financieringsvraagstuk. Daarin herinnert zij eraan dat zij al in 1993 „de noodklok luidde” en toen voorstelde de Unie een lening te laten uitgeven. Dit voorstel werd echter niet door de Raad overgenomen. Vervolgens heeft de Commissie erop aangedrongen de communautaire financiële bijdrage te verhogen van 10 tot 30 %, om de lidstaten zo een grotere impuls te bieden en een hefboomeffect te sorteren. Het gaat hier evenwel om een maximumpercentage dat slechts voor enkele prioritaire projecten en grensoverschrijdende projecten geldt en de Raad heeft nog altijd geen lijst vastgesteld van TEN-T-projecten die in aanmerking komen voor dit hogere steunpercentage.

3.4.1.2. Voor die TEN-projecten waar meer trans-Europees dan nationaal verkeer is, is alleen een zeer hoge EU-bijdrage rechtvaardig en in staat een stimulerend effect te sorteren (bijvoorbeeld bij de Brenntunnel in Oostenrijk of de hsl-verbinding tussen Lyon en Turijn). Ook het hogere steunpercentage van 30 % is bij dit soort projecten onrechtvaardig tegenover de betrokken landen, is niet stimulerend genoeg en biedt slechts een gedeeltelijke verlichting van de problemen die door de betrokken landen onder de aandacht zijn gebracht.

#### 3.4.2. Publiek-privaat partnerschap en concessies

3.4.2.1. In hetzelfde Witboek stelt de Commissie voor de vorming van „publiek-private partnerschappen” voor de uitvoering van de projecten te stimuleren. In zijn advies „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004” zegt het Comité hierover het volgende:

„Wat de publiekprivate partnerschappen (PPP's) betreft deelt het Comité de mening van de Commissie dat de mogelijkheden om grootschalige infrastructuurvoorzieningen volledig met private middelen te financieren, niet onbegrensd zijn. Een mix van publieke en private financiering kan echter niet de enige oplossing zijn, omdat particuliere investeerders terecht bepaalde garanties en een zekere rentabiliteit eisen, met hogere kosten als gevolg. Bovendien moet rekening worden gehouden met het volgende:

<sup>(19)</sup> PB C 85 van 8.4.2003, blz.. 133 (advies over de onderlinge aanpassing van de accijnzen op benzine en op gasolie), PN C 220 van 16.9.2003, blz.. 26 (advies over de veiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet), PB C 10 - 14/1/2004.

- elk prioritair project waarbij meerdere Europese landen zijn betrokken, moet worden uitgevoerd door middel van oprichting van een „Europese vennootschap” om de financieringsplannen de nodige transparantie te verschaffen;
- redelijkerwijze kan een PPP alleen opgezet worden indien de financiële inbreng van de overheid en die van de particuliere sector met elkaar in evenwicht zijn. Een PPP waarin de particuliere sector slechts een heel klein aandeel heeft, is moeilijk voorstelbaar. Het is dan ook niet realistisch ervan uit te gaan dat de particuliere sector de middelen kan opbrengen om aan de financiering van de meeste projecten bij te dragen;
- het afstoten door de overheid van haar traditionele bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening en belangrijke openbare infrastructuurvoorzieningen kan onvoorspelbare gevolgen met zich meebrengen; daarom moeten grenzen op dit vlak worden vastgesteld.

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.”

3.4.2.2. Om te voorkomen dat zij de aanleg van snelwegen met eigen begrotingsmiddelen moeten financieren, hebben sommige lidstaten hun toevlucht genomen tot een financiële constructie waarbij zij een particuliere concessiehouder de som van de „virtuele” tolbetalingen van de voertuigen op deze snelweg uitkeren. Dankzij deze innovatieve financieringsconstructie moeten de leningen dan niet meer door de overheid, maar door de particuliere sector aangegaan worden. De kosten zijn weliswaar iets hoger, maar de werkzaamheden verlopen wel sneller.

#### 3.4.3. Cofinanciering en de coördinatie daarvan

3.4.3.1. De Commissie heeft voorts op 23 april 2003 de mededeling „Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk: vernieuwende financieringsvormen - interoperabele elektronische tolheffing”<sup>(20)</sup> uitgebracht. Het Comité spreekt in bovengenoemd advies zijn steun uit voor de aanpak van de Commissie en wijst erop dat door de inzet van overheidsmiddelen beter te coördineren hulpbronnen weliswaar optimaal gebruikt kunnen worden en vertraging voorkomen kan worden, maar dat hiermee geen nieuwe bron van inkomsten wordt gecreëerd.

3.4.3.2. Een Europees vervoersinfrastructuuragentschap zou ervoor zorgen dat de regionale, nationale en communautaire middelen beter op elkaar worden afgestemd, optimaal worden ingezet en de nodige flexibiliteit bieden, terwijl tegelijkertijd de criteria met betrekking tot een duurzame mobiliteit in acht worden genomen. Daardoor zouden de voor vervoer beschikbare middelen op termijn beter ingezet worden.

#### 3.4.4. Interoperabiliteit van tolheffingsystemen

3.4.4.1. Ten aanzien van de interoperabiliteit van tolheffingsystemen plaatst het Comité vraagtekens bij de technische doelstellingen die door de Commissie op haar zoektocht naar inno-

vatieve financieringswijzen voor het trans-Europese vervoersnetwerk zijn gepresenteerd. Met de huidige en toekomstige tolheffingsystemen wordt de weggebruiker een dienst bewezen, in die zin dat het betalen van tol gemakkelijker wordt en het verkeer vlotter verloopt, maar van nieuwe inkomsten of een nieuwe financieringswijze voor het TEN-T is geenszins sprake. Het gaat hier slechts om een betere manier om de tol te innen.

3.4.4.2. Naast de contractueel vastgelegde betalingen aan de concessiehouder zal de invoering van automatische tolheffing per ton/km voor vrachtwagens op enkele snelwegen (Duitsland) nieuwe inkomsten opleveren. Aangezien de Commissie zich niet heeft uitgelaten over de bestemming van deze inkomsten, is het waarschijnlijk dat iedere lidstaat of regio (als eigenaar is van de desbetreffende infrastructuurvoorziening) deze op grond van het subsidiariteitsbeginsel en de begrotingscriteria van Maastricht zal gebruiken om het eigen netwerk te verbeteren (uitbreiding van het aantal rijstroken, onderhoud). Er is dus geen sprake van een innovatieve financieringswijze om een nieuwe (spoor)weg- of binnenvaartverbinding in het kader van het TEN-T aan te leggen.

#### 3.4.5. Oprichting van een „Fonds voor grootschalige werkzaamheden” dat gefinancierd wordt door de begrotingsoverschotten van de EU

3.4.5.1. Het Comité heeft kennis genomen van het voorstel van de Commissaris voor Regionaal beleid en voor de hervorming van de instellingen, de heer Barnier. „De begroting van de EU – die vaak een overschot vertoont! – vertegenwoordigt 1 % van het communautaire BBP. Zij zou de Europese economieën dus een zekere speelruimte kunnen bieden, bijvoorbeeld via een „Fonds voor grootschalige werkzaamheden”, dat in gunstige tijden wordt aangevuld en in minder gunstige tijden voor prioritaire investeringen wordt gebruikt ...”. De heer Barnier dringt tevens aan op een flexibelere inzet van de middelen; vooral de structuurfondsen zouden op een andere manier gebruikt kunnen worden.

3.4.5.2. Het Comité kan zich uiteraard vinden in het voorstel van de Commissaris om een gedeelte van de overschotten op de EU-begroting stelselmatig over te hevelen naar een „Fonds voor grootschalige werkzaamheden”. Hoewel deze overschotten echter wel een aanvullende financieringsbron kunnen vormen om de problematische aanleg van de trans-Europese netwerken beter te kunnen aanpakken, dient de hoofdmoot van de financiële middelen afkomstig te zijn van vaste inkomstenbronnen waarbij het niet elk jaar uitmaakt of de EU-begroting een overschot vertoont.

3.4.5.3. Op de EU-begroting is slechts 700 miljoen euro per jaar (2002-2006) beschikbaar voor vervoer. Dit bedrag is volstrekt onvoldoende om de doelstellingen, die op talrijke Europese topbijeenkomsten vastgesteld en bekrachtigd zijn, te verwezenlijken en dient dan ook fors verhoogd te worden.

3.4.5.4. Het Comité is verheugd dat de Commissaris voorgesteld heeft een dergelijk apart fonds op te richten, dat niet rechtstreeks via de begroting wordt gefinancierd. Hieruit blijkt dat een dergelijk project haalbaar is als de politieke wil van de lidstaten daartoe bestaat.

<sup>(20)</sup> NO FOOTNOTE IN NL

### 3.4.6. Een Europees vervoersinfrastructuurfonds

3.4.6.1. Onlangs nog stelde het Comité dat de aanleg van de Europese vervoersinfrastructuur van het allergrootste belang is voor de Europese Unie. Het meent dat de toekomst zelf van de EU op het spel staat en dat het moment nu is aangebroken om die beslissingen te nemen die ervoor zorgen dat de toekomstige generaties van een goed vervoer kunnen profiteren. Gebleken is dat de middelen die tot nu toe zijn gebruikt, vooral wat de financiering van de infrastructuur betreft, inefficiënt en ontoereikend zijn en de EU een achterstand op haar concurrenten geven die zij al snel niet meer zal kunnen inhalen. Het is dus van essentieel belang een echt vernieuwend financieringskader in te voeren dat niet beïnvloed wordt door veranderingen in de politiek-economische situatie van de lidstaten.

3.4.6.2. Het Comité heeft in 2003 al drie keer gepleit voor oprichting van een Europees vervoersinfrastructuurfonds waarvan de belangrijkste kenmerken zijn:

- een Europees fonds dat is bestemd voor de werkzaamheden op het gebied van de prioritaire TEN-T-projecten;
- vaste inkomsten van één cent per liter brandstof (benzine, diesel, LPG) die in de EU-25 wordt getankt voor het vervoer van goederen en personen (collectief of privé) over de weg;
- de inkomsten worden geïnd door de lidstaten en jaarlijks in hun geheel overgeschreven naar het speciale fonds op de begroting van de EU (geschatte opbrengsten: circa 3 miljard euro over 300 miljoen ton getankte brandstof);
- het beheer van dit fonds wordt toevertrouwd aan de Europese Investeringsbank, die zo door de Commissie vastge-

stelde en door het Parlement en de Raad goedgekeurde prioritaire projecten steunt in de vorm van:

- langlopende leningen (30 tot 50 jaar);
- laagrentende leningen;
- financiële waarborgen voor PPP's;
- in opdracht van de EU: subsidies van 10 tot 50 %, afhankelijk van het soort project (natuurlijke belemmeringen, trans-Europees karakter, enz.)

3.4.6.3. Dit Europees vervoersinfrastructuurfonds wordt dus gevuld via een heffing van één cent per liter brandstof die door iedere bestuurder in de EU, zowel privé-bestuurders als chauffeurs in het openbare of particuliere reizigersvervoer en het beroepsgoederenvervoer, wordt getankt.

3.4.6.4. Een dergelijke heffing zou duidelijke voordelen bieden:

- er worden 20 jaar lang inkomsten gegenereerd;
- zij kan voorzien in de 3-4 miljard euro die per jaar voor het TEN-T nodig is (raming van de Van Miert-groep);
- zij is gemakkelijk te innen omdat in alle lidstaten al systemen voor inning van brandstofheffingen bestaan.

Wel kunnen er grote principiële bezwaren tegen een dergelijke heffing gemaakt worden. Het Comité zal deze manier om de TEN-T-projecten te financieren, dan ook verder uitdiepen en zou graag zien dat de Commissie er een concrete en uitvoerige studie naar doet.

Brussel, 28 januari 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Bevordering van duurzame energie: actiemiddelen en financieringsinstrumenten”

(2004/C 108/06)

Op 17 juli 2003 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, besloten een initiatiefadvies op te stellen over: „Bevordering van duurzame energie: actiemiddelen en financieringsinstrumenten”.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 januari 2004 goedgekeurd (rapporteur was mevrouw SIRKEINEN).

Het Comité heeft tijdens zijn 405 zitting op 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 113 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, is goedgekeurd.

### 1. Doelstellingen en achtergronden

1.1. Evenals de rest van de geïndustrialiseerde wereld is Europa in hoge mate afhankelijk van fossiele brandstoffen. De EU is voor haar vervoerssector vrijwel geheel en voor de opwekking van haar energie sterk – en in toenemende mate – afhankelijk van olie, kolen en aardgas. Het aandeel van deze brandstoffen in de energie-opwekking in de EU bedraagt ongeveer 50 % en zal naar verwachting stijgen tot 70 % in 2020. Ook de overheidsinkomsten zijn voor een aanzienlijk deel afkomstig uit fossiele brandstoffen, met name in de vorm van hoge heffingen op transportbrandstoffen.

1.1.1. De sterke afhankelijkheid van fossiele brandstoffen levert een aantal problemen op. De toekomstige uitputting van de fossiele-brandstofbronnen leidt op langere termijn waarschijnlijk tot moeilijkheden met de brandstofvoorziening. De problemen zijn momenteel echter nog niet zodanig dat ze niet meer door de flexibiliteit van de markt kunnen worden opgevangen. Fossiele brandstoffen staan internationaal evenwel steeds hoog op de politieke agenda. De meeste olie- en gasreserves bevinden zich in politiek instabiele regio's of zijn om andere redenen niet onderworpen aan de gebruikelijke marktregele en concurrentie. Het meest urgente probleem vormt momenteel echter de klimaatverandering als gevolg van de bij de verbranding van fossiele brandstoffen vrijkomende kooldioxide.

1.2. Het Europese energiebeleid moet erop gericht zijn, het gebruik van duurzame energiebronnen te bevorderen. In het Groenboek over een continue energievoorziening in Europa worden hernieuwbare energiebronnen aangemerkt als één van de steunpilaren van een Europese energiestrategie voor duurzame ontwikkeling.

1.3. In het Groenboek worden twee hoofddoelstellingen van de besproken strategieën genoemd:

- het vergroten van de voorzieningszekerheid door diversificatie van energiebronnen ten gunste van niet-ingevoerde energiebronnen, en
- het bestrijden van de klimaatverandering door fossiele brandstoffen te vervangen door energiebronnen die geen broeikasgassen veroorzaken.

De derde doelstelling van het energiebeleid is – in het verlengde van de strategie van Lissabon – waarborging van het concurrentievermogen van Europa.

1.4. De belangrijkste Commissievoorstellen inzake duurzame energiebronnen zijn vervat in het Witboek over duurzame energie uit 1997, de in 2001 goedgekeurde richtlijn inzake de bevordering van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen („RES-E”) en een in 2003 goedgekeurde richtlijn inzake biobrandstoffen.

1.4.1. Het EESC heeft over elk van deze voorstellen advies uitgebracht, en heeft daarnaast in 2000 een initiatiefadvies opgesteld over Duurzame energie in de landbouw. In al deze adviezen heeft het Comité zijn volledige steun uitgesproken voor de doelstelling om intensiever gebruik te maken van duurzame energie. Ook gaf het Comité zijn steun aan de voorgestelde beleidsmaatregelen, hoewel het een aantal gedetailleerde kanttekeningen plaatste. In zijn advies over de RES-E-richtlijn toonde het Comité zich bezorgd dat er concurrentieverstoringen in de interne markt zouden kunnen optreden wanneer de keuze en de omvang van de ondersteunende maatregelen wordt overgelaten aan de lidstaten.

1.5. Er moeten ondersteunende maatregelen voor duurzame energie worden genomen, aangezien veel hernieuwbare energiebronnen en technologieën niet altijd kunnen concurreren met traditionele energieopwekking, maar wellicht wel concurreren kunnen worden. Ondersteunende maatregelen ten gunste van duurzame energie kunnen ook worden gezien als tegengewicht voor de overheidssteun die de traditionele energiebronnen en productiemethoden in de loop der tijd hebben genoten en voor de externe kosten die worden veroorzaakt maar niet worden gedragen door traditionele-energieproducenten en -gebruikers. Deze argumenten worden door veel – maar niet alle – onderzoeken ondersteund.

1.6. Dit initiatiefadvies heeft tot doel om, nu de Commissie haar RES-E-richtlijn gaat herzien, feiten te presenteren, analyses te geven en aanbevelingen te doen als bijdrage aan de levendige discussie over duurzame energie. Hoewel de einddatum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn nadert, is in de lidstaten al veel tot stand gebracht.



## 2. Huidige communautaire doelstellingen en regelgeving

2.1. Op Europees niveau worden doelstellingen geformuleerd om het gebruik van duurzame energie te bevorderen. In de richtlijn inzake de opwekking van duurzame elektriciteit wordt een definitie gegeven van hernieuwbare energiebronnen. Volgens deze richtlijn worden met duurzame energiebronnen hernieuwbare, niet-fossiele energiebronnen bedoeld: wind, zonnewarmte, aardwarmte, golfslag, getijden, waterkracht, biomassa, vuilstortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogassen. De richtlijn verstaat onder biomassa voorts biologisch afbreekbare bestanddelen van producten, afval en residuen van de landbouw (waaronder plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante sectoren, alsook biologisch afbreekbare bestanddelen van industrieel en huishoudelijk afval.

2.2. In het Witboek voor een communautaire strategie en een actieplan „Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen” wordt gestreefd naar een verdubbeling van het aandeel van duurzame energiebronnen in de totale energievoorziening van de EU. Dit houdt in dat tegen 2010 12 % van de in totaal verbruikte energie in de EU afkomstig moet zijn uit hernieuwbare energiebronnen.

2.3. Om de tenuitvoerlegging van de in het Witboek neergelegde strategie in gang te zetten, is in 1999 een promotiecampagne gestart die tot 2003 moet duren. Voor enkele duurzame energiebronnen zijn voor de periode 1999-2003 streefcijfers geformuleerd.

2.4. In de richtlijn inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen (RES-E) wordt als streefcijfer voor het aandeel van duurzame elektriciteit in het totale elektriciteitsverbruik van de EU in 2010 22 % genoemd. De richtlijn bevat per lidstaat streefcijfers voor het aandeel van elektriciteit uit duurzame energiebronnen.

2.5. De in de richtlijn inzake biobrandstoffen genoemde doelstelling bestaat erin, het verbruik van biobrandstoffen te verhogen tot 2 % van het diesel- en benzineverbruik in 2005 en tot 5,75 % in 2010. Tegelijk met deze richtlijn is de richtlijn inzake belastingverlagingen voor biobrandstoffen, die lidstaten een instrument voor de bevordering van biobrandstoffen verschaft, goedgekeurd.

2.6. De RES-E-richtlijn bevat geen duidelijke voorschriften inzake ondersteunende maatregelen voor duurzame energie. Wel wordt bepaald dat de Commissie in 2005 een verslag dient op te stellen over de tenuitvoerlegging en de resultaten, en dan eventueel een besluit neemt over één gemeenschappelijke ondersteuningsprocedure voor de gehele Unie.

2.7. Intussen heeft de Commissie in 2001 communautaire richtsnoeren inzake overheidssteun voor milieubescherming vastgesteld, die in principe ook van toepassing zijn op steun voor duurzame energie. De strekking van de richtsnoeren is dat duurzame energiebronnen in aanmerking komen voor overheidssteun. Steunregelingen moeten echter wel worden gemeld aan de Commissie. Daarbij kan worden gekozen uit vier

verschillende vormen van steunverlening. Slechts een – soms aanzienlijk – deel van de kosten mag worden gedekt door de steun, zodat een te hoge steunbijdrage is uitgesloten. De steun moet van beperkte duur en degressief zijn.

2.8. Tijdens de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in 2002 werd overeengekomen het gebruik van duurzame energie wereldwijd te bevorderen, maar er werden geen doelstellingen vastgesteld. De EU verplichtte zich er echter samen met een aantal gelijkgestemde derde landen toe, wereldwijd te streven naar een aandeel van duurzame energie dat overeenstemt met de communautaire doelstellingen. De Commissie werkt aan een mededeling hierover.

## 3. Aanverwant beleid en aanverwante maatregelen

3.1. De bevordering van efficiëntie op energiegebied is een andere pijler van het energiebeleid, waarmee dezelfde doelstellingen worden nagestreefd als met de bevordering van duurzame energie, namelijk continuïteit van de energievoorziening en bestrijding van klimaatverandering. Een belangrijke technologie die hierbij kan worden ingezet, is warmtekrachtkoppeling; op korte termijn zal een richtlijn inzake warmtekrachtkoppeling worden goedgekeurd. Andere maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie zijn normen voor de efficiëntie van apparaten, etikettering, een ontwerprichtlijn inzake de uitvoering van elektrische apparatuur en een ontwerprichtlijn over het beheer van de vraag naar energie.

3.1.1. Lidstaten hebben ook zelf maatregelen genomen om de efficiëntie op energiegebied te bevorderen. In sommige gevallen zijn vrijwillige overeenkomsten succesvol gebleken. Men is het er algemeen over eens dat op dit gebied nog veel kan worden bereikt.

3.1.2. Over het algemeen is er geen sprake van overlappingen of contradicties tussen maatregelen ter bevordering van de energie-efficiëntie en maatregelen ter bevordering van duurzame energie. In het geval van warmtekrachtkoppeling is daarentegen wel sprake van overlapping, aangezien bij warmtekrachtkoppeling biomassa kan worden gebruikt. Deze overlapping zal evenwel niet leiden tot problemen in de markt of bij de naleving van de diverse richtlijnen.

3.2. De communautaire regeling inzake de handel in emissierechten zoals die is vastgelegd in de onlangs goedgekeurde richtlijn hierover, heeft betrekking op energieopwekking waarbij CO<sub>2</sub> vrijkomt. Deze richtlijn geldt niet rechtstreeks voor hernieuwbare energiebronnen of andere energiebronnen die geen CO<sub>2</sub>-uitstoot veroorzaken zoals kernenergie; dat wil zeggen: de regeling voorziet niet in directe voordelen of rechten („credits”) die gekoppeld zijn aan het terugdringen van CO<sub>2</sub>-emissies door middel van investeringen in uitstootvrije energieopwekking. Niettemin is de „cap-and-trade”-regeling een zeer krachtig instrument dat indirect zal bijdragen tot het gebruik van duurzame energie, aangezien het zal leiden tot een stijging van prijzen en kosten van fossiele brandstoffen, waardoor energiebronnen die geen emissies veroorzaken concurrerder worden.

3.2.1. De richtlijn inzake de handel in emissierechten en met name de richtlijnen betreffende hernieuwbare energiebronnen overlappen elkaar, en zijn waarschijnlijk deels inconsistent. Zo heeft de richtlijn inzake de handel in emissierechten onder meer betrekking op de voor klimaatverandering belangrijke bevordering van duurzame energie. Het is de vraag of de doelstelling van het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot uitsluitend moet worden overgelaten aan de handel in emissierechten; wellicht is een herziening van maatregelen slechts gericht op bevordering van de continuïteit van de energievoorziening. De communautaire handel in emissierechten zal volgens diverse onderzoeken leiden tot een aanzienlijke stijging van de marktprijzen voor elektriciteit (afhankelijk van het onderzoek bedragen deze stijgingen 20 % tot ruim 100 %). Is het economisch en politiek haalbaar om deze financiële lasten verder te verzwaren door een regeling inzake rechtstreekse steun voor duurzame energie in te voeren die de elektriciteitsrekening van de consument nog verder laat oplopen?

3.3. Het communautair landbouwbeleid is in hoge mate van invloed op de beschikbaarheid van biomassa voor de opwekking van energie. De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zorgt voor de nodige veranderingen; zo kunnen energiegewassen nu ook op gewone landbouwgrond worden geteeld, met een subsidie van 45 EUR/ha.

3.4. Het communautaire steunprogramma „Intelligente energie voor Europa” voor niet-technologische maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie en duurzame energiebronnen is goedgekeurd in juni 2003. Het programma loopt van 2003 tot 2006 en voorziet in steun voor projecten die zijn gericht op het verwijderen van belemmeringen voor energie-efficiëntie en duurzame energiebronnen. Het programma bestaat uit vier pijlers; daarvan concentreert ALTENER zich op nieuwe en hernieuwbare energiebronnen. De overige pijlers zijn SAVE (voor energie-efficiëntie), STEER (voor transportgerelateerde energie) en COOPENER (voor samenwerking met ontwikkelingslanden).

3.5. Het beleid op het gebied van onderzoek en ontwikkeling is van cruciaal belang voor zowel de ontwikkeling van nieuwe duurzame energiebronnen als voor de verdere verfijning van technologieën die reeds op de markt zijn of binnenkort op de markt komen. Sommige duurzame energiebronnen die vallen onder de in de RES-E-richtlijn genoemde definitie bevinden zich nog in een vroeg stadium van ontwikkeling en vereisen aanzienlijke inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling alvorens hun potentieel volledig kan worden benut.

3.5.1. De verwachtingen ten aanzien van waterstoftechnologie zijn hooggespannen. Sommige toepassingen hiervan lijken bijna gereed te zijn voor de markt. Waterstof wordt gebruikt als transportbrandstof en in brandstofcellen. De grote voordelen ervan zijn gelegen in het feit dat waterstof bij gebruik geen broeikasgassen veroorzaakt, tot opslag van elektriciteit kan dienen en kan fungeren als vervanging van olie. Waterstof wordt verkregen uit aardgas (primaire fossiele energiedrager), water (via energieverbruik door elektrolyse) of biomassa. Deze

grondstoffen moeten in voldoende hoeveelheden beschikbaar zijn. Aangezien de bekende aardgasreserves beperkt zijn, zou het wenselijk zijn om deze als transportbrandstof te gebruiken. Kernenergie – en in de toekomst hopelijk fotovoltaïsche energie – is de meest geschikte energiebron voor het verkrijgen van waterstof uit water. De productietechnieken moeten bovendien verder worden ontwikkeld om ze goedkoper te maken; hetzelfde geldt voor technologieën die gericht zijn op de veilige omgang met deze hoogst explosieve brandstof.

#### 4. De bevordering van duurzame energie in de lidstaten

4.1. De omzetting in de lidstaten van de richtlijnen ter bevordering van duurzame energie en de richtlijn inzake biobrandstoffen is nog niet voltooid. Het is nog te vroeg om te kunnen zeggen of alle lidstaten de streefdata voor de omzetting zullen halen, maar waarschijnlijk is dit niet het geval. Alle lidstaten hebben inmiddels hun nationale doelstellingen bekend gemaakt.

4.2. De meeste lidstaten hebben inmiddels nationale steunregelingen voor duurzame energiebronnen ingevoerd. Sommige lidstaten hebben regelingen die reeds bestonden voordat op Europees niveau beleidsverklaringen werden afgelegd, verder uitgebreid. De steunregelingen verschillen echter sterk per lidstaat, evenals de omvang van de steun waarin ze voorzien.

4.2.1. Er kunnen vijf hoofdvormen van steunverlening worden onderscheiden:

- 1) gegarandeerde inkooprijzen en terugkoopverplichtingen;
- 2) groenestroomcertificaten, doorgaans in combinatie met een afnameverplichting;
- 3) openbare aanbestedingen;
- 4) belastingverlagingen of -vrijstellingen, en
- 5) directe investeringssteun.

4.2.2. Het systeem van gegarandeerde inkooprijzen wordt in ieder geval toegepast in Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland en Griekenland. Groenestroomcertificaten bestaan in België, Denemarken, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk; in Italië bestaan plannen om deze certificaten in te voeren. In Finland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk is steun ingebouwd in het systeem van heffingen op energie/koolstoffen.

4.2.3. Een voorbeeld van een regeling van inkooprijzen/terugkoopverplichtingen is de Duitse wet op duurzame energie. Dit systeem biedt producenten van elektriciteit uit duurzame energiebronnen gedurende 20 jaar gegarandeerde inkooprijzen. Er bestaan aparte tariefgroepen per technologie en per efficiëntieniveau. De tarieven bedragen normaliter ruim 80 EUR/MWh en worden doorgaans voor een aantal jaar gegarandeerd, waarna ze gaandeweg lager worden. De kosten worden in gelijke mate doorberekend aan alle consumenten. Deze Duitse wet is getoetst op verenigbaarheid met de in het Verdrag vastgelegde regelgeving inzake staatssteun; de conclusie was dat de regeling geen staatssteun inhoudt, aangezien er geen overheids gelden worden gebruikt.

4.2.4. Een voorbeeld van een stimuleringsmaatregel die is verwerkt in het belastingstelsel is de in Nederland toegepaste Regulerende Energieheffing. Niet uit duurzame energiebronnen opgewekte elektriciteit wordt belast om de opwekking van „groene stroom” te bevorderen. Industriële gebruikers van elektriciteit zijn grotendeels van deze heffing vrijgesteld vanwege een ander instrument dat voor de industrie is ingesteld, namelijk de verplichting om te voldoen aan de mondiale doelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie.

4.2.5. De verplichting tot het leveren van elektriciteit uit duurzame energiebronnen in het Verenigd Koninkrijk („Renewables Obligation”) is een voorbeeld van een systeem waarbij gebruik wordt gemaakt van certificaten en verplichtingen. In dit systeem wordt aan leveranciers een verplichting opgelegd (3 % in 2002, 10,4 % in 2010). De kosten daarvan, evenals eventuele boetes (ongeveer 45 EUR/MWh), worden doorberekend aan de consument.

4.3. De stimuleringsmaatregelen gelden doorgaans alleen voor in het land zelf geproduceerde energie, en niet voor ingevoerde energie. Niettemin kunnen exploitanten in sommige gevallen dubbel profiteren. Zo kunnen voor in Duitsland geproduceerde windenergie die naar Nederland wordt geëxporteerd, gegarandeerde inkooprijzen in Duitsland en subsidies in Nederland worden verkregen.

4.4. De verwachting is dat windenergie de grootste bijdrage zal leveren aan de verwezenlijking van de algehele doelstellingen; de steunprogramma's zijn dan ook hierop gebaseerd. De vergoeding voor windenergie bedraagt momenteel 100 EUR per MWh in Italië en België, en ruim 50 EUR in Frankrijk, Oostenrijk, Portugal, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In sommige lidstaten worden de vergoedingen na 5 tot 15 jaar lager.

## 5. Uitbreiding

5.1. Het aandeel van duurzame energiebronnen in de nationale energieproductie lag in 1997 in slechts drie van de tien nieuwe lidstaten hoger dan het communautaire gemiddelde (12,9 %). Deze drie landen waren:

- Letland, met 42,4 %,
- Slowakije, met 17,9 %, en
- Slovenië, met 29,9 %.

Al deze drie landen maken hoofdzakelijk gebruik van waterkracht, aangezien deze energiebron daar in ruime mate beschikbaar is. In de overige zeven nieuwe lidstaten was het aandeel van duurzame energiebronnen in de totale energieproductie vrij laag, namelijk gemiddeld 2 %.

5.2. De nationale doelstellingen van de nieuwe lidstaten zijn gericht op verhoging van het aandeel van duurzame energiebronnen in hun energieproductie; dit aandeel moet in 2010 meer dan tweemaal zo groot zijn als in 1997. Deze toename komt vrijwel overeen met de doelstelling van de huidige

lidstaten. Eén van de problemen is dat de tien nieuwe lidstaten niet beschikken over een groot potentieel aan windenergie. Deze energiebron lijkt geen grote rol te gaan spelen bij de energieopwekking, waardoor het gebruik van biomassa in de meeste nieuwe lidstaten steeds belangrijker lijkt te worden.

5.3. Voor hun warmtevoorziening kunnen de nieuwe lidstaten grotendeels gebruik maken van uitgebreide netwerken voor stadsverwarming; deze zijn echter deels slecht onderhouden. De mogelijkheden voor gebruik van biomassa en warmtekrachtkoppeling voor stadsverwarming zijn wellicht aanzienlijk, maar nadere gegevens hierover ontbreken.

5.4. Er lijkt in de nieuwe lidstaten een enorm potentieel – veel groter dan in de EU – te bestaan voor het verhogen van de energie-efficiëntie. Naast duurzame energiebronnen moet dit potentieel worden benut. Er moeten met name voorlichtingscampagnes voor burgers worden gelanceerd om hen te informeren over hoe huishoudens energie kunnen besparen.

5.5. Het feit dat de nieuwe lidstaten in een later stadium gebruik zijn gaan maken van duurzame energiebronnen zou van voordeel kunnen zijn; zij kunnen namelijk lering trekken uit de positieve en negatieve ervaringen die in de EU zijn opgedaan met het gebruik van duurzame energie. Om zowel de nieuwe als de huidige lidstaten in staat te stellen hiermee hun voordeel te doen, lijkt het noodzakelijk om de positieve en negatieve ervaringen met het gebruik van duurzame energie in alle lidstaten elk jaar uitgebreid in kaart te brengen. Op deze wijze kunnen geslaagde ontwikkelingen worden gestimuleerd en fouten worden verminderd. De met de opwekking van energie verbonden kosten kunnen aldus worden geoptimaliseerd.

5.6. Het lijkt van groot belang om de nieuwe lidstaten hierbij te ondersteunen, aangezien hun ervaring met de gebruikmaking van duurzame energiebronnen volgens de statistieken – die laten zien dat de meeste duurzame energie wordt opgewekt met behulp van waterkracht – vrij beperkt is.

5.7. Een ander aspect van het gebruik van duurzame energiebronnen zijn de kosten die hiermee gepaard gaan. Alle nieuwe lidstaten kampen met een tekort aan financiële middelen. Elke nieuwe technologie waarvoor veel kapitaal en slechts weinig arbeidskrachten nodig zijn, drukt zwaar op de begroting en maakt het voor de nieuwe lidstaten moeilijker om binnen een bepaald aantal jaren het communautaire niveau te bereiken. Een energieverbruik dat gepaard gaat met hoge kosten kan leiden tot verminderde groei en een ongunstige concurrentiepositie.

5.8. Concurrerende prijzen voor de productie van energie uit duurzame energiebronnen zijn dan ook van cruciaal belang, met name voor de nieuwe lidstaten, aangezien deze zich uiteraard op korte termijn zullen moeten houden aan dezelfde verplichtingen en doelstellingen als de huidige lidstaten van de EU.

## 6. Hernieuwbare energiebronnen: potentieel en niet-tarifaire belemmeringen

6.1. Het potentieel van duurzame energiebronnen is weliswaar groot, maar in de meeste gevallen toch nog maar beperkt bruikbaar, zelfs wanneer de kosten buiten beschouwing worden gelaten. Het potentieel verschilt per energiebron en – wat nog belangrijker is – verandert in de loop van de tijd. De duurzame energiebronnen die op korte en middellange termijn de meeste mogelijkheden bieden – met name wind, waterkracht en biomassa – hebben tevens onmiskenbaar beperkingen. Andere vormen van duurzame energie, zoals fotonvoltaïsche energie en getijdenenergie, bevinden zich nog in een vroege ontwikkelingsfase, zodat het potentieel hiervan pas na 20 tot 30 jaar (of zelfs meer) zal blijken. De benutting van deze energiebronnen vereist nog veel inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. Dit betekent dat, om deze energiebronnen efficiënter en volledig concurrerend te maken, moet worden gekozen voor andere maatregelen en oplossingen dan in het geval van reeds ver ontwikkelde technologieën.

6.2. Het gebruik van windenergie is gebonden aan beperkingen vanwege de noodzaak van noodvoorzieningen en de hieraan gelieerde netcapaciteit. De productie van biomassa wordt bevorderd door het landbouw- en bosbouwbeleid aan te passen. Het gebruik van biomassa voor de opwekking van energie wordt echter beïnvloed door andere gebruiksdoelinden met een grotere meerwaarde. De door de markt bepaalde voorkeur hiervoor kan de productie van biomassa om redenen van concurrentie nadelig beïnvloeden. De aanleg van meer waterkrachtcentrales wordt in Europa bemoeilijkt vanwege natuurbeschermingsmaatregelen; zelfs plannen voor kleine, moderne centrales stuiten op verzet.

6.3. Maatschappelijke weerstand vormt in hoge – en toenemende – mate een belemmering voor het gebruik van duurzame energie. Deze weerstand kan ontstaan doordat men zich onvoldoende bewust is van het belang van een intensiever gebruik van duurzame energie en doordat men onjuist is ingelicht over de eigenschappen van de betreffende technologieën. Om hierin verandering te brengen, moeten voorlichtingscampagnes op touw worden gezet en moeten scholen aandacht schenken aan het belang en de kenmerken van duurzame energie. Bij het kiezen van een locatie moet uiteraard altijd rekening worden gehouden met het draagvlak onder de plaatselijke bevolking. Technologische ontwikkeling kan ook leiden tot goede oplossingen, zoals windenergie die uit de kust in plaats van langs de kust wordt opgewekt.

6.3.1. Technologieën op het gebied van duurzame energie vereisen de nodige inventiviteit en het nodige ondernemerschap. Inventiviteit en ondernemerschap moeten dan ook worden gestimuleerd. Ook moeten de mogelijkheden van de lokale bevolking om bij te dragen aan, en te investeren in, duurzame energie worden vergroot. Ondanks de soms vrij royale steunregelingen moeten de aan duurzame energie verbonden risico's niet worden veronachtzaamd.

6.4. Als gevolg van de lange en omslachtige procedures voor het verkrijgen van vergunningen worden investeringen in duurzame energie vaak te riskant en te duur. Er moeten termijnen worden ingevoerd waaraan overheden zich moeten houden. Maar zelfs dan kunnen vergunningsprocedures lang – zelfs jaren – uitlopen wanneer tegen overheidsbesluiten beroep wordt ingesteld bij een rechtbank.

6.5. In veel gevallen moet voor een intensiever gebruik van duurzame energie nieuwe infrastructuur worden ontwikkeld, wat tijd kan kosten. Ook kan een groeiend gebruik van duurzame energie aanpassingen van de netwerken noodzakelijk maken en leiden tot netwerkproblemen, met name wanneer niet voldoende rekening wordt gehouden met de plaatselijke omstandigheden. Het tempo waarin het gebruik van duurzame energie toeneemt kan dan ook wat achterblijven bij de doelstellingen, ofwel de kosten kunnen hoger uitvallen dan verwacht.

6.6. Praktisch gezien is het doel van de bevordering van duurzame energie het vervangen van fossiele brandstoffen, aangezien deze broeikasgassen veroorzaken en in belangrijke mate worden ingevoerd van buiten de EU. Wanneer de efficiëntiegraad van het gebruik van primaire energie in aanmerking wordt genomen, biedt de rechtstreekse opwekking van elektriciteit met behulp van duurzame energiebronnen – zoals de wind – de beste vervangingsmogelijkheden. Vervanging van primaire fossiele brandstoffen door hernieuwbare brandstoffen is minder efficiënt. Warmtekrachtkoppeling die gebruik maakt van biomassa levert een aanzienlijk hoger rendement op. De Commissie heeft in haar algehele planning rekening gehouden met het substitutiebeginsel, maar bij het opstellen van stimuleringsmaatregelen en het berekenen van resultaten is vaak geen rekening gehouden met dit beginsel.

6.7. De verwachtingen ten aanzien van duurzame energiebronnen zijn hooggespannen. Wanneer de bovengenoemde beperkingen en de vaak lange termijnen in aanmerking worden genomen, is duidelijk dat duurzame energie niet alle problemen op energiegebied in Europa zal kunnen oplossen. Duurzame energiebronnen kunnen in belangrijke mate helpen om in de toegenomen energiebehoefte te voorzien, maar zullen op korte of middellange termijn zelfs volgens het meest optimistische, maar nog steeds haalbare scenario niet kunnen dienen als vervanging van kolen of kernenergie, laat staan van beide. Voor de langere termijn moeten scenario's en concepten worden opgesteld om onderzoek en ontwikkeling – en andere maatregelen – in een vroeg stadium te stimuleren en te sturen.

## 7. Evaluatie van stimuleringsmaatregelen en resultaten

7.1. De doelmatigheid van de instrumenten bij een groeiend gebruik van duurzame energie hangt in sterke mate af van de opzet ervan. Systemen met gegarandeerde inkooprijzen lijken echter uitermate efficiënt. Toch moet ook rekening worden gehouden met de kosteneffectiviteit, nadelige effecten op markten en andere implicaties van de verschillende systemen.

7.2. De meeste steunregelingen bieden geen ruimte voor concurrentie tussen de verschillende duurzame energievormen, noch tussen duurzame en traditionele energiebronnen. De meeste stimuleringsmaatregelen voorzien evenmin in instrumenten voor verbeteringen op het gebied van technologieën en efficiëntie. Ook ontbreken vaak mechanismen ter voorkoming van een te omvangrijke steunverlening.

7.3. De markten voor verwarming, elektriciteit en transportbrandstoffen verschillen wezenlijk van elkaar. De markt voor verwarming is uitsluitend lokaal, waarbij gebruik kan worden gemaakt van netwerken voor stadsverwarming. De markten voor transportbrandstoffen zijn onderling concurrerend, maar de concurrentieverhoudingen zijn als gevolg van de uiteenlopende belastingstelsels binnen de EU tot op zekere hoogte verstoord. De elektriciteitsmarkt begint zich open te stellen, maar heeft nog te kampen met belemmeringen voor grensoverschrijdende handel. De loskoppeling van infrastructures en de gewaarborgde toegang voor derde partijen zijn van groot belang.

7.3.1. Maatregelen ter bevordering van elektriciteit en transportbrandstoffen uit duurzame energiebronnen mogen vooral de concurrentieverhoudingen in de interne markt niet verstoren; voor bedrijven in de gehele EU moeten dezelfde concurrentievoorwaarden gelden, wat momenteel niet het geval is en een hoofddoelstelling zou moeten worden.

7.3.2. Bij het formuleren van stimuleringsmaatregelen voor duurzame elektriciteit moet worden gestreefd naar een optimaal gebruik van de natuurlijke en klimatologische omstandigheden en van de bestaande netcapaciteit in de gehele EU. Indien dit niet gebeurt, zullen de gekozen oplossingen allesbehalve kostenefficiënt zijn en zullen beduidend hogere kosten voor investeringen en exploitatie moeten worden gemaakt om hetzelfde eindresultaat te bereiken. Een voorbeeld hiervan is de locatie van windmolenparken; deze moet beter worden afgestemd op gunstige windomstandigheden enerzijds en op de netcapaciteit en het verbruik anderzijds. Momenteel is dit niet het geval, aangezien nationale doelstellingen bepalend zijn.

7.4. De RES-E-richtlijn geeft criteria voor nationale steunregelingen. Deze moeten aansluiten bij de interne markt, rekening houden met de diverse eigenschappen van duurzame energiebronnen, efficiënt en eenvoudig zijn, en voorzien in voldoende overgangsregelingen om het vertrouwen van investeerders te behouden. In zijn advies over de RES-E-richtlijn heeft het Comité de aanbeveling gedaan nog andere beginselen in aanmerking te nemen, zoals het aanvaardbaar houden van de kosten voor energieverbruikers en overheden, het afbouwen van subsidies, het voorkomen van eindeloze steunverlening, het creëren van volledige doorzichtigheid, en het zoveel mogelijk laten beslissen van de markt (met inbegrip van de gebruikelijke risico's van het ondernemerschap).

7.4.1. Deze beginselen zijn nog steeds geldig. Helaas lijkt het erop dat veel van de huidige nationale steunregelingen niet aansluiten bij deze beginselen en er doorgaans op een aantal

punten van afwijken. De steunregeling die lijkt in te druisen tegen sommige van deze beginselen is het systeem met gegarandeerde inkooprijzen en terugkoopverplichtingen.

7.5. Er zijn reeds onderzoeken gedaan naar het functioneren van steunregelingen in het verleden, en er zijn voorspellingen gedaan met betrekking tot de toename van de productie en het gebruik van duurzame energie die de steunregelingen met zich zouden meebrengen. Bij bepaalde onderzoeken is rekening gehouden met het feit dat de meeste communautaire instrumenten nog niet in werking zijn getreden, en in sommige onderzoeken zijn de effecten van op korte termijn te implementeren beleid en instrumenten meegenomen. De onderzoeksresultaten lopen aanzienlijk uiteen, maar het lijkt erop dat de meeste lidstaten hun doelstellingen ten aanzien van duurzame energie voor 2010 slechts met de grootste moeite zullen halen; hetzelfde geldt voor de EU als geheel.

7.6. In een aantal gevallen is het gebruik van duurzame energie echter aanzienlijk toegenomen. Het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is het groeiende aandeel van windenergie in Denemarken, Duitsland en Spanje. Dit geeft aan dat een intensievere gebruikmaking van duurzame energie mogelijk is, zelfs wanneer de natuurlijke omstandigheden minder gunstig zijn (zoals de mogelijkheden voor windenergie in het binnenland van Duitsland). Als alle lidstaten het voorbeeld zouden volgen van de lidstaten met de beste resultaten, zou de algehele communautaire doelstelling worden gehaald.

7.7. Het is dus niet onmogelijk om de communautaire doelstelling te halen, maar het is de vraag of politici en kiezers bereid zijn om de benodigde middelen vrij te maken. De kosten voor de consument moeten aanvaardbaar blijven, en het wereldwijde concurrentievermogen van Europese ondernemingen mag niet in gevaar worden gebracht.

7.8. Veel lidstaten – en dan met name de drie bovengenoemde – hebben ervoor gekozen een behoorlijk hoge prijs te bepalen voor duurzame energie. De besluiten over de aanvaardbaarheid van de kosten die moeten worden gemaakt om de doelstellingen inzake duurzame energie te halen, zijn van politieke aard. De kosten lijken in veel gevallen zeer hoog te liggen wanneer de vergoedingen voor de producenten, die kunnen oplopen tot boven de 100 EUR per MWh, worden vergeleken met de marktprijs voor elektriciteit, die (exclusief transmissie en belastingen) gemiddeld 25-30 EUR per MWh bedraagt.

7.9. Zolang het volume aan duurzame energie waarvoor steun wordt verleend vrij gering is, blijven de totale kosten eveneens relatief laag. Wanneer dit volume echter overeenkomstig de doelstellingen toeneemt, gaan de kosten zwaarder drukken op de consument. Dit kan tot uiting komen in het stemgedrag van de kiezers – zoals in Denemarken – of tot aantasting leiden van het concurrentievermogen van met name industriële grootverbruikers van energie, wat indruist tegen de doelstellingen van Lissabon en andere economische doelstellingen.

## 8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Momenteel lijken de meeste lidstaten en de EU als geheel hun streefcijfers voor de gebruikmaking van duurzame energiebronnen in 2010 niet te gaan halen. De in sommige lidstaten bereikte resultaten laten weliswaar zien dat het niet onmogelijk is om de communautaire doelstelling te verwezenlijken, maar het is onzeker of hiervoor voldoende politieke wil en voldoende financiële middelen aanwezig zijn.

8.2. Aangezien er op communautair niveau geen richtlijnen voor steunregelingen inzake duurzame energie bestaan, hebben de lidstaten nationale regelingen ingevoerd die sterk verschillen in aanpak, opzet en omvang. Met name de kostenefficiëntie van veel van de huidige regelingen moet kritisch tegen het licht worden gehouden.

8.3. Het feit dat regelingen uitsluitend op nationaal niveau worden vastgesteld en geen betrekking hebben op de invoer van energie, zorgt momenteel voor belemmeringen in de interne markt. Het Hof is van oordeel dat dit bezwaar niet geldt voor elektriciteit, aangezien de interne elektriciteitsmarkt pas in 2007 volledig zal zijn opengesteld. Grensoverschrijdende handel in elektriciteit is niettemin al heel gewoon en neemt in de gehele EU toe.

8.4. Er is evenmin sprake van gelijke concurrentievoorwaarden voor de actoren op de diverse markten in de EU. Hiervoor zijn diverse redenen aan te wijzen, waaronder het oordeel van het Hof<sup>(1)</sup> dat het Duitse systeem van gegarandeerde inkooprijzen geen staatssteun inhoudt omdat hierbij geen overheidsmiddelen worden gebruikt. Vanuit economisch oogpunt maakt het nauwelijks verschil of de steun rechtstreeks door de consument dan wel indirect via belastingmiddelen uit de staatskas wordt betaald.

8.5. Nergens wordt met welke steunregeling dan ook volledig voldaan aan de eisen die worden gesteld op het gebied van efficiëntie, het niet-verstoren van de marktverhoudingen en het bevorderen van concurrentie en innovatie. Gegarandeerde inkooprijzen worden door de overheden vastgesteld, terwijl het volume wordt bepaald door de markt. Voor de handel op basis van groenestroomcertificaten geldt het omgekeerde. In het geval van regelingen voor gegarandeerde inkooprijzen kunnen – indien ze correct worden toegepast – maatregelen worden genomen om de efficiëntie te vergroten, terwijl het systeem van certificaten wellicht te weinig zekerheid biedt om te investeren in efficiëntie, aangezien de prijzen kunnen fluctueren.

8.6. De kosten van steunregelingen voor duurzame energie zijn in een aantal gevallen al zeer hoog. Dit wordt verontrustend en kan leiden tot politiek verzet tegen de doelstellingen en het beleid inzake bevordering van duurzame energie.

8.7. Op grond van de RES-E-richtlijn moet de Commissie in 2005 de ontwikkelingen in het gebruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen evalueren; zij kan dan voorstellen één enkele steunregeling in te voeren. Het zal tot 2012 duren alvorens volledige harmonisatie wordt bereikt. De meeste lidstaten zullen zich naar verwachting hevig verzetten wanneer ze een systeem moeten veranderen dat ze al jaren toepassen.

8.8. De invoering van één enkele steunregeling voor duurzame energie wordt in dit stadium door menigeen niet noodzakelijk geacht. Er is bovendien geen ideaal systeem denkbaar. Het Comité is van mening dat er een gemeenschappelijke steunregeling moet worden ontwikkeld en te zijner tijd worden ingevoerd, en dat een verdere fragmentatie van de nationale regelingen nu al moet worden tegengegaan. De opzet van een gemeenschappelijke steunregeling moet met name leiden tot meer innovatie en een groter concurrentievermogen.

8.9. De Commissie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van het beleid dat zij heeft voorgesteld. Hoewel het nog te vroeg is voor communautair beleid inzake duurzame energie, moet de Commissie serieus aandacht schenken aan bovengenoemde problemen voordat deze in de loop van de tijd verergeren.

8.10. Het EESC doet DG TREN de aanbeveling

- zich meer in te spannen om het voor lidstaten, regio's en andere actoren makkelijker te maken om voorbeelden van goede praktijken op het gebied van duurzame energie uit te wisselen; hierbij moet de nadruk komen te liggen op de nieuwe lidstaten;
- er bij de lidstaten op aan te dringen om jaarlijks de ontwikkelingen op hun markten voor duurzame energie in kaart te brengen met het doel statistische gegevens en informatie over opgedane ervaringen te verzamelen. Hierover zou DG TREN dan jaarlijks een beknopt verslag moeten publiceren;
- de interactie, samenhang en effecten van het uiteenlopende communautaire beleid dat van invloed is op het gebruik van duurzame energiebronnen en –technologieën diepgaand te evalueren om overregulering te vermijden. Met name de effecten van de richtlijn inzake de handel in emissierechten moeten nader worden bestudeerd en bijgestuurd voordat de richtlijn ten uitvoer wordt gelegd;
- onverwijld een grondig onderzoek te starten naar de ontwikkelingen en de huidige stand van zaken met betrekking tot de bevordering van duurzame energie, waarbij met name moet worden gekeken naar innovatievermogen, markt vraagstukken en de kosteneffectiviteit van ondersteunende maatregelen en de impact daarvan op de kosten voor de consument en op het wereldwijde concurrentievermogen van Europese ondernemingen.

Brussel, 28 januari 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

<sup>(1)</sup> Europees Hof van Justitie, uitspraak van 13 maart 2001, C-379/98

**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 (EG) nr. 1406/2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid”**

(COM(2003) 440 def. - 2003/0159 (COD))

(2004/C 108/07)

De Raad heeft op 8 september 2003 besloten, overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 januari 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer CHAGAS.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 januari 2004 gehouden 405<sup>e</sup> zitting (vergadering van 28 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Het voorstel van de Commissie

1.1. Het Europees agentschap voor maritieme veiligheid (EAMV) werd eind 1999, na de ramp met de olietanker „Erika”, opgericht bij Verordening (EG) nr. 1406/2002 <sup>(1)</sup> met als doel „een hoog uniform en doeltreffend niveau van veiligheid op zee” en „voorkoming van verontreiniging door schepen in de Gemeenschap” te waarborgen. Het agentschap verstrekt de lidstaten de nodige technische en wetenschappelijke bijstand om hen te helpen met de correcte toepassing van de communautaire wetgeving op het gebied van veiligheid op zee en voorkoming van verontreiniging door schepen.

1.2. Het agentschap houdt zich ook bezig met het verzamelen van informatie en het exploiteren van databanken over maritieme veiligheid, het evalueren en controleren van classificatiebureaus, en het organiseren van inspectiereizen naar de lidstaten om na te gaan onder welke omstandigheden de havenstaatscontrole plaatsvindt.

1.3. De Commissie stelt met name voor:

- het agentschap de wettelijke bevoegdheid en de nodige middelen te verstrekken om bij ongevallen ontstane of opzettelijk door schepen veroorzaakte verontreiniging eventueel met behulp van speciale schepen en de noodzakelijke apparatuur te bestrijden;
- de doelstellingen van het agentschap te verruimen zodat zij ook maritieme beveiliging omvatten, zeker gezien de toenemende zorg over de dreiging van terroristische aanslagen op schepen en haveninstallaties en de behoefte aan correcte toepassing van de in de Mededeling van de Commissie inzake de verbetering van de beveiliging van het zeevervoer <sup>(2)</sup> genoemde veiligheidsmaatregelen;

- de rol van het agentschap op het gebied van de erkenning van diploma's van zeevarenden uit derde landen duidelijk te omschrijven overeenkomstig de EU-wetgeving inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Uit de taakomschrijving van het Europees agentschap voor maritieme veiligheid blijkt dat het een belangrijke rol kan spelen bij het waarborgen van een daadwerkelijke en uniforme tenuitvoerlegging van de communautaire en internationale wetgeving betreffende maritieme veiligheid en de voorkoming van bij ongevallen ontstane of door schepen veroorzaakte verontreiniging.

2.2. Daarom, en mede naar aanleiding van de ramp met de olietanker „Prestige” eind 2002, besloot de Commissie in december van dat jaar de oprichting van het EAMV te bespoedigen en het besluit van de Raad over de toekomstige plaats van vestiging van het agentschap niet af te wachten; dit besluit werd op de Europese Top van december 2003 genomen.

2.3. Hierdoor kon de bureaucratische rompslomp in verband met de (nog steeds niet afgeronde) werving van personeel en de samenstelling van de Raad van Bestuur versneld worden afgehandeld, en konden alle diensten van het agentschap één voor één aan het werk.

2.4. Ondanks de hier gemaakte opmerkingen steunt het EESC de door de Commissie voorgestelde wijzigingen van de Verordening inzake het EAMV.

<sup>(1)</sup> PB L 208 van 5.8.2002, blz. 1.

<sup>(2)</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de verbetering van de beveiliging van het zeevervoer (COM(2003) 229 final).

2.5. Niet alle lidstaten passen de Europese wetgeving op dezelfde wijze en tegelijkertijd toe, vooral niet waar het gaat om de veiligheid op zee. Desondanks blijft de Commissie streven naar verdere stroomlijning van de procedures en de tenuitvoerlegging ervan, ten einde de veiligheid van mensen en goederen en de bescherming van het milieu te verbeteren. Het EESC steunt dan ook de wijzigingen die ertoe bij dragen dat de rol van het EAMV wordt versterkt of nader wordt omschreven; het EAMV ondersteunt de Commissie bijvoorbeeld bij de modernisering en ontwikkeling van communautaire wetgeving en de controle op de implementatie ervan, de organisatie van opleidingsactiviteiten, de verzameling van informatie en het onderhoud van databanken over maritieme veiligheid, maritieme beveiliging en de voorkoming en bestrijding van verontreiniging, de samenwerking met derde landen op dit gebied, de verbetering van de havenstaatscontrole en de beoordeling en erkenning van diploma's alsook de tenuitvoerlegging van de betreffende wetgeving door derde landen.

2.6. In zijn advies over de oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA)<sup>(3)</sup> heeft het EESC er echter al op gewezen dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de bevoegdheden van het EAMV (dat geen wetgevende of normatieve bevoegdheden heeft) en het Comité voor maritieme veiligheid (dat een regelgevende rol speelt).

2.7. Daarom spoort het EESC de lidstaten ertoe aan, vaart te zetten achter het opstellen van rampenplannen, de bestaande nationale plannen aan te passen en te moderniseren (en regelmatig oefeningen te organiseren) en de noodzakelijke apparatuur aan te schaffen om in het geval van ernstige ongelukken adequaat te kunnen optreden.

2.8. Het Comité pleit voor een aanvullende rol voor het agentschap, dat de lidstaten technische en wetenschappelijke bijstand moet verlenen bij de bestrijding van door ongelukken of door schepen veroorzaakte vervuiling. De lidstaten blijven echter zelf verantwoordelijk voor het opstellen van plannen ter preventie en bestrijding van verontreiniging en moeten zelf voor de benodigde middelen zorgen. Het Comité betreurt dat, desondanks, niet alle lidstaten terdege zijn voorbereid op het omgaan met rampen van het soort dat door de „Erika” en de „Prestige” werd veroorzaakt.

2.9. Het EAMV moet samen met de lidstaten samenhangende en onderling op elkaar afgestemde preventie- en bestrijdingsplannen opstellen en ervoor zorgen dat de hiervoor beschikbare technische middelen (speciale schepen en andere apparatuur) juist worden beheerd; hiertoe moet het in noodsituaties een actieve rol kunnen spelen, zonder dat de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten hierdoor in het gedrang komt. Met het oog hierop dient een nieuwe paragraaf c) iii) in artikel 2 te worden opgenomen.

2.10. Het Comité is voorts van mening dat bij het charteren van schepen voor het uitvoeren van deze taken moet worden gewaarborgd dat de reder(s) in kwestie de Europese en internationale wetgeving terzake in acht neemt/nemen en zich houdt/houden aan de voorschriften aangaande de veiligheid van het vaartuig en de levens- en arbeidsomstandigheden (alsook diplomaveristen) van de bemanning.

2.10.1. Bovendien moet duidelijk worden hoe en waar de schepen en apparatuur die ter beschikking zijn gesteld om de vervuiling te bestrijden, zullen worden ingezet. Volgens het Comité behoort het beheer van de beschikbare middelen tot de taak van de verantwoordelijke nationale instanties.

2.11. Verscheidene van de landen die in mei 2004 tot de EU zullen toetreden, zijn kuststaten die – althans volgens de in november 2003 gepubliceerde voortgangsverslagen – de administratieve noch technische middelen in huis hebben om het hoofd te bieden aan dergelijke situaties; het Comité beveelt dan ook aan, deze landen hiervoor speciale steun te verstrekken. Hierdoor kan worden voorkomen dat er nog gebieden zijn zonder rampenplan of zonder de noodzakelijke middelen om noodsituaties aan te pakken. Ook moet worden gedacht aan samenwerkingsverbanden met derde landen die aan de EU grenzen.

2.12. Het Comité vindt dat erop moet worden toegezien dat de uitbreiding van de bevoegdheden van het agentschap tot maritieme beveiliging terdege aan bod komt in de nationale, door de lidstaten op te stellen plannen en dat het agentschap de Commissie hierbij kan helpen. Feit is echter dat deze plannen soms militaire informatie bevatten die niet voor iedereen toegankelijk is, ook niet voor het EAMV. Om te voorkomen dat bepaalde lidstaten barrières opwerpen moeten flexibele oplossingen worden gevonden die, zonder aan de doeltreffendheid van de nationale plannen te tornen, de bezwaren van sommige lidstaten ondervangen.

2.13. Waar het vooral om gaat, is dat de voorschriften inzake de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten op evenwichtige en samenhangende wijze worden omgezet in de nationale wetgeving en worden toegepast zonder dat ze hun doel voorbijschieten.

2.14. Het Comité wil erop wijzen dat de Raad van ministers van Transport in december 2003 al een beginselakkoord over dit voorstel heeft bereikt zonder rekening te houden met het advies van het EESC of het verslag van het Europees Parlement (die allebei nog niet klaar zijn). Aangezien het niet de eerste keer is dat zoiets gebeurt, zou het Comité graag zien dat bij de raadplegingsprocedure voortaan meer rekening wordt gehouden met de termijn die het nodig heeft om op tijd advies te kunnen uitbrengen een advies op te stellen.

2.15. Het Comité is voorts van mening dat de discussie over de oprichting van een communautaire kustwacht verder moet worden uitgediept. Hoewel het een delicaat onderwerp is, omdat het zaken als soevereiniteit en autoriteit op zee betreft, kan deze kustwacht als ondersteuning van het EAMV fungeren door preventieve en controlerende maatregelen uit te voeren.

### 3. Conclusies

3.1. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie en beklemtoont dat het EAMV een belangrijke rol kan spelen bij de verbetering van de maritieme veiligheid in de lidstaten. Belangrijk is echter dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de bevoegdheden van het EAMV en het Comité voor maritieme veiligheid.

<sup>(3)</sup> PB C 221 van 7.8.2001, blz. 54.



3.2. Het EAMV moet de bestrijding van verontreiniging niet overnemen van de lidstaten, maar hen hierbij helpen.

3.3. Het EESC betreurt ten zeerste dat diverse lidstaten, ondanks het ERIKA I- en ERIKA II-pakket, nog niet over de noodzakelijke apparatuur en mensen beschikken om ernstige ongelukken te bestrijden, een zaak die absolute prioriteit verdient.

3.3.1. Ook hebben nog niet alle lidstaten een rampenplan; hiermee moet écht haast worden gemaakt wil men een samen-

hangend netwerk, dat alle communautaire wateren omvat, tot stand brengen.

3.4. Speciale aandacht moet uitgaan naar de toekomstige lidstaten, die moeten worden geholpen met het aantrekken van de mensen en de middelen om vervuiling te voorkomen en te bestrijden.

3.5. Het Comité is, ten slotte, voorstander van een verdergaande discussie over de eventuele oprichting van een communautaire kustwacht die het EAMV zou kunnen helpen met zijn preventieve en controlerende werkzaamheden.

Brussel, 28 januari 2004.

*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 regulering van de exploitatie van de vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, deel II, hoofdstuk 3, tweede uitgave (1988)” (gecodificeerde versie)**

(COM(2003) 524 def.– 2003/0207 (COD))

(2004/C 108/08)

Op 22 september 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 was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 8 januari 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer Green.

Tijdens zijn 405e zitting op 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 46 stemmen voor en 1 stem tegen, is goedgekeurd.

## 1. Achtergrond

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

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

## 2. Het Commissievoorstel

2.1. Dit voorstel beoogt de codificatie van Richtlijn 92/14/EEG betreffende de regulering van de exploitatie van

vliegtuigen overeenkomstig de bepalingen die op internationaal niveau zijn vastgesteld. De nieuwe richtlijn vervangt de verschillende besluiten die erin zijn verwerkt; dit voorstel laat de inhoud van de besluiten die worden gecodificeerd onverlet en beperkt zich er derhalve toe daarin slechts de formele wijzigingen aan te brengen die voor de codificatie zelf vereist zijn.

2.2. De richtlijn gaat over de toepassing van geluidsemissienormen op civiele subsonische straalvliegtuigen.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC kan zich in principe vinden in het Commissievoorstel, dat tot doel heeft het Gemeenschapsrecht duidelijker en transparanter te maken.

Brussel, 28 januari 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van gehuurde voertuigen zonder bestuurder voor het vervoer van goederen over de weg”**

*(COM(2003) 559 definitief 2003/0221 (COD))*

*(2004/C 108/09)*

Op 3 oktober 2003 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van het advies was belast, heeft haar advies op 8 januari 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SIMONS.

Tijdens zijn 405e zitting op 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

In de context van een „Europa van de burgers” is het van belang dat het Gemeenschapsrecht begrijpelijk en transparant is. Europees Parlement, Raad en Commissie hebben er dan ook op gewezen dat meermaals gewijzigde wetteksten gecodificeerd moeten worden; bij een Interinstitutioneel Akkoord zijn zij een versnelde werkmethode hiervoor overeengekomen. Bij codificatie mogen geen inhoudelijke wijzigingen in de betrokken wetteksten aangebracht worden.

Het onderhavige Commissievoorstel voldoet helemaal aan het doel van codificatie; het EESC maakt er dan ook geen bezwaar tegen.

Brussel, 28 januari 2004

*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 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart”**

(COM(2003) 566 def. - 2003/0222 (COD))

(2004/C 108/10)

De Raad van de Europese Unie besloot op 8 oktober 2003 om, overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 januari 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Simons.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 405e zitting op 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) onderstaand advies met algemene stemmen goedgekeurd.

1. De Commissie stelt voor luchthavens die alleen worden gebruikt door kleine vliegtuigen, waar uitsluitend vluchten van algemene luchtvaart plaatsvinden of waarvan infrequent gebruik wordt gemaakt, toestemming te verlenen om beveiligingsniveaus die gelijkwaardig zijn aan die waarin de wetgeving voorziet, vast te stellen wanneer de vereiste investeringen in dure beveiligingsuitrusting buiten proportie zouden zijn. Daarnaast worden tevens enkele kleine, inhoudelijk onbelangrijke onjuistheden gecorrigeerd. Het EESC acht deze wijzigingen wenselijk en steunt de voorgestelde verordening dan ook.
2. Het wijst op het belang van de laatste zin van het nieuwe lid 3 bis van artikel 4: „Elke vlucht vanuit een afgebakende zone van een luchthaven wordt vóór de aankomst bij de luchthaven van bestemming aangemeld”. Dit soort aanmeldingen zijn essentieel omdat dan op luchthavens passende beveiligingsmaatregelen kunnen worden genomen bij de aankomst van passagiers en bagage die afkomstig zijn uit afgebakende zones van hun luchthaven van herkomst en die overstappen of luchthavengebouwen binnengaan waar geen fysieke scheiding bestaat tussen aankomende en vertrekkende passagiers. Aanmelding kan het best door de vliegtuigexploitant worden gedaan.
3. Ten slotte onderstreept het EESC dat de nationale beveiligingsmaatregelen (die in artikel 4, lid 3, van Verordening 2320/2002 worden genoemd) moeten gelden voor de „afgebakende zones” en niet voor afzonderlijke vluchten in het kader van de algemene luchtvaart of voor kleine vliegtuigen (van minder dan 10 ton maximale startmassa of met minder dan 20 zitplaatsen) die aankomen op luchthavens zonder afgebakende zones.

Brussel, 28 januari 2004

*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 betreffende de overbrenging van afvalstoffen”**

(COM(2003) 379 def. - 2003/0139 (COD))

(2004/C 108/11)

De Raad heeft op 1 september 2003 besloten, overeenkomstig art. 175 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het vernoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 december 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BUFFETAUT.

Het Comité heeft tijdens zijn 405e zitting op 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

De centrale doelstellingen van het Commissievoorstel zijn:

- a) verwerking van Besluit C(2001) 107 van de OESO-Raad van 14 juni 2001 en het herziene Verdrag van Bazel in de wetgeving van de Gemeenschap;
- b) oplossing van de problemen bij de toepassing, het beheer en de handhaving van de verordening van 1993 en vergroting van de juridische duidelijkheid;
- c) bevordering van de wereldwijde harmonisatie op het gebied van grensoverschrijdende transporten van afvalstoffen; en
- d) herschikking en vereenvoudiging van de artikelen van de verordening om meer duidelijkheid en logica in het geheel te brengen.

## 2. Belangrijkste elementen van de verordening

Voor afvalstoffentransporten gelden verschillende procedures en controleregelingen, afhankelijk van het soort getransporteerd afval en de aard van de behandeling die het afval op de plaats van bestemming ondergaat. Afhankelijk van de vraag hoe gevaarlijk de afvalstoffen zijn en welke behandeling zij zullen ondergaan, variëren de controlevoorschriften dus.

### 2.1. Procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming

Voor transporten van alle voor verwijdering bestemde afvalstoffen en transporten van gevaarlijke en semi-gevaarlijke voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen geldt de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming.

Een producent of inzamelaar van afvalstoffen (de zgn. kennisgever) die voor nuttige toepassing of verwijdering bestemde gevaarlijke of semi-gevaarlijke afvalstoffen van bijlage IV of voor verwijdering bestemde ongevaarlijke afvalstoffen van bijlage III wil transporteren, dient de voor de plaats van verzending

bevoegde autoriteiten vooraf schriftelijk daarvan in kennis te stellen.

Hij dient daarnaast een contract te sluiten met de ontvanger inzake de nuttige toepassing of verwijdering van de afvalstoffen waarop de kennisgeving betrekking heeft.

De kennisgeving wordt naar de bevoegde autoriteit van verzending gestuurd, die haar doorstuurt naar de bevoegde autoriteit van bestemming. Wanneer deze de kennisgeving volledig acht, stuurt zij de kennisgever een ontvangstbevestiging.

### 2.2. Aanmeldingsplicht

De procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving is niet van toepassing op transporten van voor nuttige toepassing bestemde ongevaarlijke afvalstoffen van bijlage III. De opdrachtgever voor het transport is echter wel verplicht een contract te sluiten met de ontvanger inzake de nuttige toepassing of verwijdering van de bewuste afvalstoffen.

### 2.3. Belangrijkste wijzigingen en verduidelijkingen wat betreft het toepassingsgebied en de definities - Titel I

- a) Het toepassingsgebied van de verordening wordt verduidelijkt.
- b) De gebruikte terminologie van „kennisgever”, „ontvanger”, „verzending” en „bestemming” is niet aangepast aan de terminologie van het Verdrag van Bazel en het OESO-besluit van 2001.
- c) Er worden enkele nieuwe definities toegevoegd.
- d) Voorgesteld wordt de algemene definitie van „bevoegde autoriteit” te wijzigen en in overeenstemming met het Verdrag van Bazel te brengen.
- e) Er wordt een definitie van „milieuhygiënisch verantwoord beheer” toegevoegd.
- f) De definitie van „kennisgever” wordt verduidelijkt.

2.4. *Belangrijkste wijzigingen en verduidelijkingen wat betreft transporten binnen de Gemeenschap - Titel II*

Titel II is het belangrijkste gedeelte van de verordening.

- a) Het aantal lijsten wordt teruggebracht van drie naar twee. Daarnaast wordt voorgesteld om het aantal procedures tot een tweetal te beperken.

De bedoeling is ook om de lijsten met semi-gevaarlijke en gevaarlijke afvalstoffen (resp. bijlage III en IV) in één bijlage (bijlage IV) onder te brengen. Bijlage II (de lijst met ongevaarlijke afvalstoffen) wordt dan bijlage III.

Concreet betekent dit:

- transporten van ongevaarlijke afvalstoffen die voor nuttige toepassing zijn bestemd, dienen vergezeld te gaan van bepaalde informatie,
  - voor transporten van alle voor verwijdering bestemde afvalstoffen, zowel de gevaarlijke als de semi-gevaarlijke, en niet in de bijlagen opgenomen afvalstoffen die voor nuttige toepassing zijn bestemd, is voorafgaande kennisgeving en schriftelijke toestemming vereist.
- b) Daarnaast is in de verordening vastgelegd dat de bevoegde autoriteiten op individuele basis en binnen 30 dagen toestemming moeten verlenen en er zijn procedurele waarborgen voor de kennisgever opgenomen.
- c) Voor inrichtingen voor nuttige toepassing en verwijdering met een voorlopig karakter zullen dezelfde voorschriften gelden als voor inrichtingen voor definitieve nuttige toepassing en verwijdering (zie opmerkingen hieronder).
- d) Voorgesteld wordt de lijst met gegevens en documenten die voor transporten van ongevaarlijke afvalstoffen moeten worden voorgelegd, uit te breiden en te verduidelijken.
- e) Conform het OESO-besluit van 2001 geldt de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming niet voor transporten van afvalstoffen die uitdrukkelijk bestemd zijn voor laboratoriumonderzoek.
- f) Voor afvalstoffen die POP's bevatten, zullen dezelfde voorschriften gelden als voor het transport van voor verwijdering bestemde afvalstoffen.
- g) Voorgesteld wordt een procedurereguleer vast te stellen voor geschillen tussen bevoegde autoriteiten over de indeling van afvalstoffen.
- h) De kennisgever dient een borgsom te hebben gestort of een gelijkwaardige verzekering te hebben afgesloten op het moment van kennisgeving.
- i) Voorgesteld wordt dat de verplichting om afval terug te nemen wanneer het transport niet op de geplande wijze kan worden voltooid of wanneer het transport als illegaal moet

worden beschouwd, ook dient te gelden voor voor nuttige toepassing bestemde ongevaarlijke afvalstoffen.

2.5. *Bepalingen m.b.t. transporten binnen lidstaten - Titel III*

Voor dit deel worden geen wijzigingen voorgesteld.

2.6. *Belangrijkste wijzigingen en verduidelijkingen wat betreft uitvoer uit en invoer in de Gemeenschap - Titels IV, V en VI*

- a) Deze wijzigingen en toevoegingen houden vooral verband met de toepassing van de procedurele eisen van het Verdrag van Bazel, die verschillen van die voor transporten binnen de Gemeenschap.
- b) De Europese Commissie gaat ervan uit dat het voorstel geen aanvullende economische belasting voor het bedrijfsleven vormt. Het is wel mogelijk dat sommige lidstaten met meer kosten te maken krijgen.
- c) Verwacht wordt dat het voorstel tot een uniformere toepassing van de verordening zal leiden en dus tot minder concurrentievervalsing op de interne markt.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is van mening dat de traceerbaarheid van transporten van afvalstoffen dankzij de door de Commissie voorgestelde tekst zal verbeteren. De tekst moet ertoe bijdragen een einde te maken aan bepaalde praktijken en tegelijkertijd voorschriften bieden die coherent en streng genoeg zijn om aan te zetten tot de invoering van goede praktijken waarmee milieubescherming en duurzame ontwikkeling kunnen worden bevorderd.

3.2. Verplichte aanmelding, borgsommen en de verplichting om afvalstoffen terug te nemen wanneer afspraken niet worden nagekomen, moeten een beter zicht geven op de activiteiten van afvalbedrijven, de transporten gemakkelijker traceerbaar maken en de betrokken actoren sterker op hun verantwoordelijkheid aanspreken. Ook de autoriteiten krijgen meer bevoegdheden. Zij moeten – dit was een van de grote hiaten in de bestaande regeling - voortaan schriftelijk toestemming verlenen voor de geplande transporten (zij moeten controleren om wat voor soort transport het gaat, of het afvalverwerkingsbedrijf in kwestie een exploitatievergunning heeft, of het geplande transport overeenkomstig de voorschriften is, enz.). Dit alles dient binnen bepaalde termijnen te gebeuren om te voorkomen dat de transporten vertraging oplopen.

3.3. De logischere formulering en structurering van de tekst moet de toepassing ervan vergemakkelijken en concurrentievervalsing binnen de EU verminderen. Het Comité wijst erop dat de tekst door het EP (<sup>1</sup>) al is besproken binnen de milieucmissie en de voltallige vergadering. Het Comité betreurt dat het niet eerder is geraadpleegd. Het had graag zijn advies uitgebracht vóór het parlementaire debat, waarin een aantal voorstellen zijn gedaan ter verbetering van de tekst.

(<sup>1</sup>) Zie rapport EP T5-0505/2003

3.4. Het Comité merkt op dat de aanpak van de Commissie vooral gericht lijkt op enkelvoudige transporten van afvalstoffen (d.w.z. 1 lading). In de praktijk wordt voor meervoudige transporten van afvalstoffen echter meestal met een algemene kennisgeving gewerkt. Vanwege de administratieve en bijkomende kosten en de vervoersvolumes die zo groot zijn dat meerdere ladingen nodig zijn, komen enkelvoudige transporten nauwelijks voor.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Als rechtsgrondslag wordt verwezen naar de artikelen 175 en 133 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie. Nu dient art. 175, waarin wordt verwezen naar milieubescherming, uiteraard te worden aangehaald, maar het is absoluut te vroeg om in dit verband ook al naar art. 133 te verwijzen. Momenteel zijn er nog te grote verschillen binnen de EU om van een Europese afvalstoffenmarkt te kunnen spreken. Deze verschillen zullen eerst moeten worden weggevoerd.

Gebrek aan homogeniteit, duidelijkheid en nauwkeurigheid in de definities leidt tot veel uiteenlopende interpretaties. Herhaaldelijk wordt naar het Europees Hof van Justitie gestapt om geschillen te beslechten. Van een markt in de Europese zin van het woord staat men dus nog ver af.

De Commissie dient uiteraard maatregelen te treffen om de openstelling van de bewuste markt mogelijk te maken, maar mag daarbij niet uit het oog verliezen dat diverse zaken eerst geregeld moeten worden, nl.:

- definitie van hergebruik, nuttige toepassing en verwijdering;
- definitie en inkadering van zgn. behandelingen met een voorlopig karakter;
- harmonisering van fiscale en steunregelingen;
- duidelijkheid inzake de financiering van installaties;
- harmonisering van de vergunningsregelingen voor transporten naar bepaalde geografische gebieden en van de vrijheden voor producenten om overal in Europa contracten te sluiten; en
- harmonisering van de indeling van afvalstoffentransporten waarbij gewaarborgd dient te worden dat dit niet tot een herclassificatie van afvalstoffen leidt en dat in in- en uitvoerlanden dezelfde regels van toepassing zijn.

#### 4.2. Artikel 1, lid 6

Het Comité heeft bezwaar tegen de uitzondering die voor afvalstoffen die onder Verordening nr. 2002/1774 vallen, wordt gemaakt. Wanneer de betrokken producten afvalstoffen zijn, is het niet meer dan logisch dat zij onder de regelgeving voor het

vervoer van afvalstoffen dienen te vallen, al was het alleen om de procedures uniform te houden.

#### 4.3. Artikel 2, definities

Het Europees Parlement heeft een aantal voorstellen gedaan die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de definities ten goede komen.

#### 4.4. Artikel 3, lid 4, en artikel 20

Het lijkt het Comité weinig realistisch om bedrijven die stalen van afvalstoffen voor analyse naar het laboratorium willen sturen, ertoe te verplichten de autoriteiten hiervan drie dagen van te voren in kennis te stellen. In de praktijk is zo'n regeling absoluut niet haalbaar, laat staan dat controle mogelijk is. Overigens worden stalen van afvalstoffen doorgaans op dezelfde dag naar het laboratorium vervoerd en weer teruggebracht.

Een regeling waarbij op de dag zelf of vóór het ophalen c.q. het transport van afvalstoffen voor laboratoriumanalyse kennisgeving verplicht zou worden gesteld, zou een oplossing kunnen zijn. Door met de stalen een kopie te sturen van de informatie die op het kennisgevingsformulier moet worden aangegeven, blijven de afvalstoffen traceerbaar.

#### 4.5. Artikel 3

Het Parlement heeft voorgesteld om de uitvoer van afvalstoffen te verbieden voor handelingen die niet „definitief” zijn.

De huidige wetgeving biedt geen duidelijke omschrijving van „handelingen met een voorlopig karakter” noch duidelijke regels m.b.t. de werking in de praktijk. Het Comité vraagt zich af of het daarom niet beter is om, zoals voorgesteld door het Europees Parlement, de uitvoer van afvalstoffen te verbieden voor dergelijke handelingen.

Het Comité van mening dat het niet mogelijk is vermenging van afvalstoffen toe te staan zonder dat er een passende oplossing is gevonden voor het risico van „verdunding” en de herclassificatie van afvalstoffen die dat als gevolg kan hebben.

#### 4.6. Artikel 4

Het Comité acht het geen goed idee om vast te leggen dat de persoon die „de aard van afvalstoffen wijzigt” kennisgeving moet doen van de uitvoer van afvalstoffen.

Wat houdt „wijzigen” in? Zolang niet duidelijk is met welk doel de bewerkingen (dit is nog wat anders dan de behandeling van afvalstoffen) plaatsvinden, is het beter geen toestemming te verlenen. Zeker niet als de wetstekst als doel heeft alleen maar transporten van afvalstoffen toe te staan die een optimale bescherming van het milieu en een optimale nuttige toepassing van de afvalstoffen garanderen.

#### 4.7. Artikel 5

Er dient te worden aangegeven dat ook erkende elektronische documenten van een bevoegde bestuursinstantie of een milieu-agentschap als kennisgevings- of vervoersdocument mogen worden voorgelegd.

Het voorstel van het Europees Parlement om ondernemingen in de overheidssector te ontheffen van de verplichtingen die voor de particuliere sector gelden, dient daarentegen niet te worden overgenomen om de voor de hand liggende reden dat de vrije concurrentie dan in het geding komt.

#### 4.8. Artikel 6, lid 4, artikel 7, lid 3 en artikel 7, lid 6

Om redenen die hierboven al uiteengezet werden, dienen voorlopige handelingen buiten beschouwing te blijven in onderhavige wetstekst.

#### 4.9. Artikelen 8 en 9

Het Comité is zeer te spreken over de bepalingen die de betrokken actoren moeten garanderen dat de termijnen worden aangehouden. Om de regeling nog efficiënter te maken, zou de kennisgever schadevergoeding moeten kunnen eisen als de bevestiging van ontvangst zonder geldige reden te laat teruggestuurd wordt.

#### 4.10. Artikel 10

Doel van artikel 10 zijn snellere procedures. Het verdient daarom aanbeveling aanvragen per email aan te moedigen.

#### 4.11. Artikel 11

In dit artikel zou kunnen worden vastgelegd dat afvalverwerkingsbedrijven die afvalstoffen invoeren de autoriteiten van verzending op de hoogte dienen te brengen van de behandeling die de afvalstoffen zullen ondergaan. Daarnaast zou in dit artikel een bepaling kunnen worden opgenomen dat de autoriteiten van verzending en van ontvangst gezamenlijk erop toezien dat een en ander naar behoren wordt afgehandeld.

#### 4.12. Artikel 16

Voor het eerst in de Europese wetgeving wordt t.a.v. handelingen met een zgn. voorlopig karakter transparantie geëist en

wordt de exploitant verantwoordelijk gesteld. Dat is op zich positief, maar, zoals al eerder gezegd, wordt er over het voorlopige karakter van de handelingen niet verder uitgewijd. Gezien de huidige stand van zaken is het beter om het vervoer van afvalstoffen alleen toe te staan voor zgn. definitieve handelingen.

#### 4.13. Artikel 21

Vermenging van afvalstoffen tijdens het transport dient te worden verboden.

#### 4.14. Artikel 31

Op grond van dit artikel kunnen aan de kennisgever administratieve kosten in rekening worden gebracht. Nu kunnen „passende en evenredige administratieve kosten” per lidstaat variëren met alle gevaar van dien voor concurrentievervalsing.

#### 4.15. Artikel 62

Dit artikel is te vaag en algemeen gehouden. Welke aanvullende maatregelen van de Commissie worden beoogd?

### 5. Conclusie

Met de voorgestelde verordening kan de traceerbaarheid van afvalstoffen worden verbeterd en kunnen afvalbedrijven vaste termijnen worden gegarandeerd. Dit sluit aan bij de doelstellingen van een betere bescherming van het milieu en duurzame ontwikkeling, die de basisprioriteit van deze wettekst dienen te vormen. Bepaalde punten zouden wel moeten worden gepreciseerd of vereenvoudigd om de tekst doeltreffender te maken.

Voordat de markt kan worden opengesteld, dienen duidelijke, door alle lidstaten erkende definities te worden voorgesteld voor o.m. hergebruik, nuttige toepassing, verwijdering en handelingen met een voorlopig karakter.

Verder zou het bijzonder zinvol zijn om informatie uit te wisselen over goede praktijken in de diverse lidstaten. Met inachtneming van deze opmerkingen is het Comité van oordeel dat de wijzigingen in de verordening bijdragen tot een verbetering van de Europese wetgeving op het desbetreffende terrein.

Brussel, 28 januari 2004

*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 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen”**

(COM(2003) 492 def. – 0189/2003 COD)

(2004/C 108/12)

De Raad heeft op 9 september 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het vernoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 december 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SEARS.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 495e zitting van 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met eenparigheid van stemmen is goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1. De aarde is omgeven door gassen, waarvan sommige de binnenkomende warmte vasthouden en later weer uitstralen, met als gevolg dat de temperatuur aan de oppervlakte stijgt: het broeikaseffect. Door menselijke activiteiten zijn de concentraties van deze gassen (kooldioxide, methaan, waterdamp, lachgas, ozon en bepaalde kunstmatig gevormde – waaronder gefluoreerde – gassen) toegenomen.

1.2. Als het niet lukt om deze ontwikkelingen te beteugelen of te keren, zal het klimaat een permanente en mogelijk schadelijke verandering ondergaan. Tegelijkertijd moet echter ook rekening worden gehouden met de behoeften van de wereldbevolking, die zich in uiteenlopende ontwikkelingsstadia bevindt. Het is momenteel de belangrijkste opgave van de mensheid om op dit punt een evenwicht te vinden.

1.3. De internationale gemeenschap heeft op deze ontwikkelingen gereageerd door in 1992 het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en in 1997 het Protocol van Kyoto vast te stellen. En een van de prioriteiten van het zesde milieu-actieprogramma (2001-2010) van de EU is de bestrijding van klimaatverandering.

1.4. Het Europees Programma inzake klimaatverandering (EPK) is in juni 2000 na een brede raadpleging onder de betrokken partijen opgesteld om te bepalen hoe de EU het best haar doelstelling voor het Protocol van Kyoto kan halen. In het verslag over de eerste fase van het EPK van juni 2001 wordt een overzicht gegeven van 42 kosteneffectieve opties, waaronder maatregelen ter beperking van het gebruik en de uitstoot van bepaalde gefluoreerde gassen, die tot een verlaging van de totale emissie van broeikasgassen met 664-765 miljoen ton kooldioxide-equivalent kunnen leiden.

## 2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1. De Commissie wil de emissies van fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride (SF6) beperken. Deze stoffen worden vooral gebruikt in koelmiddelen, ontvettingsmiddelen en schuimblaasmiddelen, en in medische en specialistische apparatuur, zoals de fabricage

van brandblussers, halfgeleiders en hoogspanningschakelaars en bij de productie van magnesium.

2.2. Al deze gassen dragen in sterke mate bij aan het broeikas-effect en vallen als zodanig onder het Kyoto-protocol. De bedoeling is nu hun uitstoot met 23 miljoen ton terug te brengen tot 75 miljoen ton kooldioxide-equivalent in 2010. Er is een nóg sterkere daling mogelijk, aangezien de maatregelen dan pas significante gevolgen zullen hebben.

2.3. De rechtsgrondslag van het voorstel is artikel 95 van het EG-verdrag. Maatregelen om de eisen inzake (het toezicht op) het gebruik en de insluiting van de gassen te harmoniseren zullen de lidstaten helpen om aan hun uit het Kyoto-protocol voortvloeiende verplichtingen te voldoen. Tegelijkertijd zorgen deze maatregelen voor een essentiële bescherming van de interne markt.

2.4. Artikel 3 regelt de inspectie op lekkages van stationaire koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur en brandbeveiligingsystemen. Artikel 4 heeft betrekking op de terugwinning van gassen voor recycling, regeneratie of vernietiging bij het onderhoud of de definitieve verwijdering van de apparatuur in kwestie. Krachtens artikel 6 moeten producenten, importeurs en exporteurs bijhouden hoeveel van deze gefluoreerde gassen zij produceren, verhandelen en gebruiken en dienen zij hiervan verslag uit te brengen aan de Commissie. In de artikelen 7 en 8 wordt het op de markt brengen en verkopen van een aantal gefluoreerde gassen in bepaalde toepassingen verboden.

2.5. De artikelen 9 en 10 hebben betrekking op het gebruik van gefluoreerde gassen in mobiele klimaatregelingsystemen in personenauto's en lichte bedrijfswagens. De Commissie stelt een systeem van overdraagbare quota's voor om producenten in staat te stellen op een kosteneffectieve manier noodzakelijke veranderingen door te voeren. Anders dan artikel 10 impliceert, is het gebruik van gefluoreerde gassen met een global warming potential van meer dan 150 (GWP, na 100 jaar, CO<sub>2</sub> = 1) in nieuwe, na 1 januari 2009 op de markt te brengen voertuigen verboden.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het is en blijft van enorm belang om de wereldwijde emissies van broeikasgassen terug te dringen. Daarom maakt de Commissie zich er terecht sterk voor dat alle betrokken partijen het Kyoto-protocol ratificeren. Het EESC is dan ook ingenomen met het voorstel voor (de controle op) het gebruik van bepaalde gefluoreerde gassen. De voorgestelde maatregelen zijn in samenwerking met de betrokken partijen ontwikkeld en hebben als doel om de lidstaten de mogelijkheid te bieden hun emissie-reductiedoelstellingen op een kosteneffectieve manier te verwezenlijken. Hopelijk kunnen deze maatregelen vervolgens als voorbeeld gaan dienen voor landen buiten de EU.

3.2. Het voorstel heeft betrekking op zaken (koeling, klimaatregeling, medische en specialistische toepassingen) die steeds meer als essentieel voor het menselijk leven worden beschouwd. Vallen deze weg, dan is het onmogelijk om dagelijks voor vers voedsel te zorgen en wordt het steeds moeilijker om thuis, op het werk en op reis veilige en productieve activiteiten te ondernemen.

3.3. Maatregelen om de gevolgen van hitte te temperen kunnen ook bijdragen tot de opwarming van de aarde, door lekkage van de koelvloeistoffen (directe gevolgen) en door een toenemend gebruik van energie om de koelsystemen te laten werken (indirecte gevolgen). Meestal zijn de indirecte gevolgen groter dan de directe: bij een gewone koelkast is het energieverbruik goed voor 96 % van de totale uitstoot, en met een klimaatregelingsysteem nemen het energieverbruik en de emissies van een auto met soms wel 20 % toe.

3.4. De keuze van koelvloeistoffen blijft grotendeels beperkt tot ammoniak, koolzuur, water, koolwaterstoffen en fluorkoolwaterstoffen (HFC's). Deze stoffen hebben allemaal hun plus- en minpunten. Het is niet de verwachting dat er op de korte termijn nieuwe koelvloeistoffen worden ontdekt. Het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen (CFK's), die in de jaren dertig als een veilig en goedkoop alternatief voor ammoniak, zwaveldioxide en koolwaterstoffen op de markt kwamen, wordt nu alweer overeenkomstig het Montreal-protocol afgebouwd omdat ze de ozonlaag ernstig kunnen aantasten. Ook hun GWP is meestal hoog.

3.5. Voor in huishoudens gebruikte koelkasten is het ontvlambaarheidsprobleem van het belangrijkste alternatieve koelmiddel, namelijk isobutaan, opgelost; de eerste vulling (30-60 gram) en de lekkage zijn gering en er worden elektrische systemen gebruikt die bestand zijn tegen explosies.

3.6. Koelsystemen van commerciële installaties die op afgelegen plaatsen liggen of waarvan de werknemers eraan gewend zijn om in potentieel gevaarlijke omstandigheden te werken, draaien op ammoniak of op HFC-mengsels, bijvoorbeeld in supermarkten, waar gezien de aanwezigheid van klanten de veiligheid vooropstaat. In deze gevallen zijn een beter ontwerp, toezicht en insluiting essentieel.

3.7. De toegenomen vraag naar klimaatregelingsystemen in personenauto's gaat hand in hand met afnemende kosten en een groeiend besef van de effecten van lokale klimaatveranderingen. De eerste koelvloeistofvulling (750 gram), normaal gezien HFK-134a met een lage ontvlambaarheid maar een

GWP van 1300, is veel groter dan bij huishoudelijke koelkasten het geval is. Het gebruik tijdens de hele levensduur ligt veel hoger (1200-2400 gram), om over de indirecte effecten maar te zwijgen.

3.8. Een nieuw ontwerp en een betere insluiting zijn daarom absoluut nodig om een veilig gebruik mogelijk te maken van HFK-152a, dat in lichte mate ontvlambaar is maar een GWP heeft van slechts 140, van butaan, dat zeer ontvlambaar is maar een GWP heeft van slechts 3, of van koolzuur, dat niet-ontvlambaar is maar alleen onder hoge druk kan worden gebruikt en daardoor kan leiden tot een hoger brandstofverbruik, wat op zijn beurt weer verstikking van de inzittenden bij een ongeluk tot gevolg kan hebben. De implicaties voor het ontwerp van de motor en de carrosserie, het onderhoud en voor het verwijderen of recyclen van het voertuig aan het eind van de levenscyclus zijn stuk voor stuk van groot belang.

3.9. Er moet sneller worden gehandeld om ervoor te zorgen dat mobiele klimaatregelingsystemen ook komen te vallen onder de typegoedkeuringsregeling voor alle nieuwe modellen op de Europese markt. Van cruciale betekenis is in dit verband dat de Commissie EU-normen uitwerkt voor het meten van lekkages, van de totale emissie en van de invloed hiervan op luchtverontreiniging en klimaatverandering.

3.10. Met het oog op de bescherming van het wereldwijde milieu is het EESC het met de Commissie eens dat de rechtsgrondslag voor het voorstel artikel 95 van het EG-verdrag zou moeten zijn; dat biedt de betrokken sectoren van de interne markt houvast en bescherming. Voor een zo groot mogelijk effect van de voorgestelde verordening moeten consumenten worden aangezet tot duurzaam koopgedrag en fabrikanten van deze wereldwijd verkochte artikelen tot innoverende activiteiten. De EU moet haar voortrekkersrol zien te behouden door in overleg te blijven met de betrokken partijen en door positieve maatregelen te stimuleren en een kader te bieden waarin deze tijdig en op een kosteneffectieve manier kunnen worden doorgevoerd.

3.11. Voor nationale overheden is in dit verband een belangrijke rol weggelegd: zij kunnen goede praktijken uitwisselen, zoals de in Zweden (daling van lekkages uit apparaten in bedrijven en winkels van 30-40 % naar 5-8 %) en Nederland (het STEK-systeem voor lekkagevrije koelingapparatuur) gebruikte controlesystemen, en zorgen voor regelingen waarbij consumenten worden voorgelicht en beloond voor keuzes die het milieu ten goede komen. Energiekeurmerken, die nu al een grote invloed hebben op in huishoudens gebruikte apparatuur, zouden ook zo snel mogelijk moeten worden gebruikt voor commerciële en mobiele systemen.

3.12. Een aantal landen die al wel onder het Montreal- en het Kyoto-protocol vallen, zij het in verschillende stadia en met een verschillend tempo waarin de nationale ontwikkelingen plaatsvinden, treden toe de EU. De Commissie moet dan ook blijven ijveren voor duurzame, realistische reducties van broeikasgasemissies, de uitgebreide interne markt beschermen en alle fabrikanten en importeurs dezelfde voorwaarden bieden. Het EESC is het ermee eens dat een verordening het juiste wetsinstrument is voor dit voorstel.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1. In de consideransen moet ook worden ingegaan op de veiligheid en gezondheid van iedereen die, gedurende hun levenscyclus, met de producten in kwestie in aanraking komt.

4.2. Sommige definities ontbreken. Er moet meer duidelijkheid komen over de „eigenaar”/„bediener” van stationaire apparatuur. Samen met de betrokken partijen zou de Commissie erop moeten toezien dat de verordening betrekking heeft op alle werkelijk voorkomende situaties.

4.3. De aanbevelingen met betrekking tot insluiting zijn zwak; er wordt maar weinig aangedrongen op maatregelen of op nauwgezette controle van onbetrouwbare en lekkende apparatuur. De Zweedse en Nederlandse systemen zouden beter moeten worden gevolgd. Als er met behulp van stimuleringsmaatregelen steeds meer voor wordt gezorgd dat lekken al in de ontwerpfase zoveel mogelijk worden vermeden, zou men toestemming moeten krijgen om de frequentie waarmee nieuwe zuinige apparatuur met een bewezen geringe lekkage moet worden gecontroleerd te verminderen, ongeacht het gebruikte koelmiddel. Gebruikers zouden moeten beseffen dat minder lekkende apparatuur goedkoper is en bovendien beter voor het milieu. Milieuconvenanten, etiketten en bonussen, informatie via handelstijdschriften, consumenten die zien welke vooruitgang wordt geboekt – al deze factoren kunnen helpen om de gewenste veranderingen tot stand te brengen.

4.4. Artikel 5 voorziet in opleidingen voor het personeel dat betrokken is bij insluiting en terugwinning, maar niet voor het personeel dat betrokken is bij installatie, onderhoud en inspectie. Voor werkelijk effectieve veranderingen is dit essentieel.

4.5. Het EESC staat achter de in artikel 6 uiteengezette rapportages. Nationale rapportages op basis van de EU-lucht-kwaliteitsnormen variëren in kwaliteit; zonder een grote betrouwbare database is het moeilijk om te bepalen welke vooruitgang is geboekt en wat voor verdere maatregelen nodig zijn.

4.6. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen de gevaren en voordelen van koel- en klimaatregelingsystemen.

Het zou daarom beter zijn om in de toekomst over deze specifieke toepassingen wetgeving op te stellen. Die zou dan ook typegoedkeuring voor mobiele klimaatregelingsystemen moeten omvatten, in plaats van – zoals hier het geval is – alleen maar één categorie koelmiddelen.

4.7. Het quotasysteem voor mobiele klimaatregelingsystemen is ingewikkeld en bovendien lijkt het niet echt nodig te zijn. Als het tijdschema realistisch is, gaat de voorkeur uit naar in ongeveer 2012 in te voeren typegoedkeuringen van nieuwe modellen die gebaseerd zijn op alle aspecten van energie-efficiëntie en emissiebeperking en van toepassing zijn op fabrikanten en importeurs. Ook zou een jaar moeten worden gekozen – bijvoorbeeld 2020 – waarin alle nieuwe en al in gebruik zijnde auto's volledig aan de nieuwe normen dienen te voldoen. In verband hiermee zou het tempo moeten worden opgevoerd waarin modellen worden vervangen die niet aan de normen voldoen.

4.8. Ten slotte is een verantwoordelijke houding van de consument cruciaal. Bij als essentieel beschouwde activiteiten dient de consument bewuste keuzes te maken en na te denken over de gevolgen hiervan. Speciale kosten voor bijvoorbeeld onderhoud en verwijdering moeten in kaart worden gebracht en doorberekend. Dankzij keurmerken zijn huishoudelijke koelkasten zuiniger geworden. Met hulp van de Commissie moeten er ook zo snel mogelijk keurmerken komen voor andere koel- en klimaatregelingsapparatuur.

4.9. Voor andere toepassingen, die optioneel maar ook nogal triviaal zijn en waarvoor gemakkelijk verkrijgbare, veiligere alternatieven voorhanden zijn, is de in artikelen 7 en 8 en bijlage II uiteengezette aanpak de juiste. In geval van essentiële, complexe zaken als medicijntoediening via dosisinhaltoren gaat de voorkeur uit naar vrijwillige overeenkomsten, in combinatie met gestage vooruitgang en uitwisseling van goede praktijken.

4.10. Andere toepassingen van gefluoreerde gassen, bijvoorbeeld in vrachtwagens en in koelsystemen op de weg, op het spoor of op zee, die niet onder dit voorstel vallen, zouden deel moeten gaan uitmaken van toekomstige voorstellen als de noodzakelijke informatie eenmaal beschikbaar is.

Brussel, 28 januari 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten” en het „Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake klein grensverkeer aan de tijdelijke buitengrenzen tussen de lidstaten”**

((COM) 502 def.– 2003/0193 (CNS) – 2003/0194 (CNS))

(2004/C 108/13)

De Raad heeft op 18 september 2003 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het vernoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden dienaangaande was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 6 januari 2004. Rapporteur was de heer Simons.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 januari 2004 gehouden 405e zitting (vergadering van 28 januari 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 52 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 0 onthoudingen, is goedgekeurd:

## Inleiding

De door de Europese Commissie ingediende voorstellen tot regeling van het kleine grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de EU-lidstaten<sup>(1)</sup> en aan de tijdelijke buitengrenzen tussen de lidstaten<sup>(2)</sup> hebben enerzijds tot doel grensoverschrijding door bona fide grensbewoners die gegronde redenen hebben om de landbuitengrenzen frequent te overschrijden, te vergemakkelijken, en houden anderzijds rekening met de noodzaak om clandestiene immigratie en het potentiële gevaar van criminele activiteiten voor de veiligheid te bestrijden.

## 1. Samenvatting Commissievoorstellen

1.1. Aan de hand van het voorstel voor een verordening als bedoeld in document 2003/0193 kunnen oude en nieuwe (vanaf 1 mei 2004) lidstaten die een gemeenschappelijke landgrens met een aangrenzend derde land hebben, desgewenst door middel van bilaterale, op het beginsel van wederkerigheid gebaseerde overeenkomsten, onderstaande regelingen inzake klein grensverkeer nader preciseren.

1.2. Aan de hand van het voorstel voor een verordening als bedoeld in document 2003/0194 kunnen een oude en een nieuwe lidstaat of twee nieuwe lidstaten die een gemeenschappelijke grens hebben, desgewenst, door middel van het sluiten van dergelijke overeenkomsten onderstaande regelingen nader preciseren.

1.2.1. Het betreft hier voorlopige regelingen die vanaf 1 mei 2004 ten uitvoer zullen kunnen worden gelegd, doch niet meer zullen gelden zodra beĀ-trokken nieuwe lidstaten het Schengen-acquis volledig toepassen en de controles aan de gemeenschappelijke grenzen zijn opgeheven.

1.3. Met beide voorstellen beoogt de Europese Commissie zowel de grensoverschrijding te vergemakkelijken voor bona fide grensbewoners die gegronde redenen hebben om de landbuitengrenzen frequent te overschrijden, als rekening te houden

met de noodzaak om clandestiene immigratie en het potentiële gevaar van criminele activiteiten voor de veiligheid te bestrijden.

1.4. In dit licht stelt de Europese Commissie voor dat onderdanen van derde landen die gedurende minimaal 1 jaar regelmatig in het grensgebied van een aangrenzende lidstaat verblijven, de landbuitengrenzen frequent onder meer om familiale, sociale, culturele of economische motieven mogen overschrijden, in voorkomend geval buiten de toegestane grensdoorlaatposten en vastgestelde openingstijden, met het oog op een verblijf van maximaal zeven opeenvolgende dagen op voorwaarde dat de totale duur van de achtereenvolgende verblijven niet meer dan drie maanden per halfjaarlijkse periode bedraagt.

1.5. Betrokkenen dienen hiertoe over de vereiste reisdocumenten te beschikken. Onderdanen van niet-visumplichtige derde landen zal op vertoon van de identiteitskaart of een speciale vergunning binnenkomst worden toegestaan.

1.5.1. Onderdanen van visumplichtige derde landen zullen in het bezit dienen te zijn van het speciale visum L dat minimaal één jaar en maximaal vijf jaar geldig is en in de vorm van een uniform visummodel (standaardmodel) wordt afgegeven.

1.6. Ten slotte krijgen betrokkenen alleen maar toegang tot een grensgebied dat maximaal 50 km bedraagt en waarbinnen zones of steden kunnen worden gespecificeerd welke voor klein grensverkeer in aanmerking komen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Bij het Comité, dat de doelstelling van de voorstellen onderschrijft, rijst wel de vraag hoe zal worden vastgesteld dat de totale toegestane verblijfsduur niet wordt overschreden, temeer daar, mede uit praktische overwegingen, in bedoelde reisdocumenten geen in- en uitreisstempels kunnen of hoeven te worden aangebracht.

<sup>(1)</sup> COM(2003)502 def. – 2003/0193 (CNS)

<sup>(2)</sup> COM(2003)502 def. – 2003/0194 (CNS)

2.2. De Europese Commissie gaat er blijkbaar vanuit dat de met het oog op het verlenen van het visum L uitgevoerde controle afdoende is om betrokkenen, na visumafgifte, als bona fide te beschouwen. Aangezien evenwel de geldigheidsduur van dit visum maximaal vijf jaar kan bedragen, zal bij het overschrijden van de grenzen, in ieder geval zo zulks buiten de toegestane grensdoorlaatposten en vastgestelde openingstijden geschiedt, bezwaarlijk kunnen worden getoetst of betrokkenen nog steeds aan de voorwaarden voor visumafgifte voldoen en bijvoorbeeld inmiddels niet ter fine van weigering staan gesig-naleerd.

2.3. Voorts zij hieraan toegevoegd dat dit uitgangspunt in ieder geval geen bevredigende oplossing biedt voor het toetsen van het verblijf van niet visumplichtige onderdanen van derde landen die, in voorkomend geval, op eenvoudig vertoon van de identiteitskaart binnenkomst wordt toegestaan.

2.4. Worden betrokkenen buiten het grensgebied toch op het grondgebied van een andere lidstaat aangetroffen, dan houden zij onregelmatig verblijf en dienen zij van dit grondge-bied te worden verwijderd. In dit verband lijkt het aangewezen, vast te leggen dat de relevante Schengen-bepalingen met het oog op dergelijke verwijderingen van toepassing zijn indien met betrokken landen geen terug- en overnameovereenkomst tot stand is gebracht.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1. *Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten (2003/0193 (CNS))*

3.1.1. Ten aanzien van artikel 3 (definities)

3.1.1.1. De definitie van „grensarbeiders” als bedoeld onder punt (h) van dit artikel is ontleend aan de definitie opgenomen in een nog goed te keuren Richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economi-sche activiteiten als zelfstandige.

3.1.1.2. In dit licht rijst dan ook de vraag of de in deze verordening neergelegde bepalingen voor een dergelijke cate-gorie personen gelden, dan wel of zij door de relevante bepa-lingen van genoemde Richtlijn, na goedkeuring en omzetting ervan in het nationale recht, zullen worden vervangen.

3.1.2. Ten aanzien van artikel 4 (non-discriminatie-clausule)

3.1.2.1. Aangezien alle lidstaten het Handvest van de grond-rechten van de Europese Unie hebben onderschreven, is het evident dat de lidstaten het gestelde onder artikel 4 zullen toepassen.

3.1.2.2. Terwijl het zinvol is inzake overname- of asielaange-legenheden ernaar te verwijzen dat onderdanen van derde landen niet naar of via een derde land kunnen worden verwij-derd of dat zij als vluchteling door de lidstaten kunnen worden erkend indien zij in betrokken derde land reël risico lopen op

de onder artikel 4 genoemde gronden te worden vervolgd, lijkt opnemning van genoemde clausule in het kader van het kleine grensverkeer overbodig.

3.1.3. Ten aanzien van artikel 10 (model van het visum)

3.1.3.1. Dit artikel geeft aan dat het visum in de vorm van een uniform visummodel zal worden afgegeven waarop de letter L zal worden aangebracht. Zulks impliceert dat de in de Schengen-ruimte met de controle belaste ambtenaren duidelijke instructies terzake zullen dienen te ontvangen, temeer daar de letter „L” eveneens als landencode voor Luxemburg wordt gebruikt bij de afgifte van tot het Luxemburgse grondgebied beperkte visa.

3.1.4. Ten aanzien van artikel 20 (Wijziging van de Gemeenschappelijke Visuminstructie)

3.1.4.1. Aangezien in deze instructie de door de visumverle-nende instanties met het oog op visumafgifte te hanteren regels staan vermeld, dient niet alleen Deel I, punt 2 (begripsomschrij-ving en soorten visa), maar eveneens Deel V (behandeling en beslissing) punt 3, en Deel VI (invulling van de visumsticker) te worden aangepast. Van deze instanties kan bezwaarlijk worden verlangd dat zij eerst een bijlage bij de instructie lezen voor-alear tot visumafgifte te kunnen overgaan.

3.1.4.2. Daarenboven rijst de vraag waarom onder (a), punt 2, van de minimale en niet van de maximale geldigheidsduur sprake is.

3.1.4.3. Ten slotte zullen de met de controle aan de grens belaste ambtenaren eveneens van de regelingen inzake klein grensverkeer op de hoogte dienen te worden gebracht. Zulks impliceert dat het Gemeenschappelijk Handboek, waarvoor geen wijzigingen in de slotbepalingen zijn opgenomen, even-eens zal dienen te worden aangepast.

3.1.5. Ten aanzien van artikel 21 (Wijziging van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst)

3.1.5.1. Met dit artikel beoogt de Europese Commissie artikel 136, lid 3, van genoemde Overeenkomst te schrappen.

3.1.5.2. Aan de hand van een verordening kunnen in deze Overeenkomst neergelegde bepalingen buiten toepassing blijven, doch niet worden geschrapt.

3.2. *Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake klein grensverkeer aan de tijdelijke buiten-grenzen tussen de lidstaten (2003/0194 (CNS))*

3.2.1. Voor zover dit voorstel voorziet in de toepassing van de regelingen inzake klein grensverkeer aan de landbuiten-grenzen van de lidstaten volgens het voorstel in document 2003/0193, gelden de hierboven reeds daarover gemaakte opmerkingen ook voor die bepalingen in dit voorstel over klein grensverkeer aan de tijdelijke buitengrenzen tussen de lidstaten.

#### 4. Conclusies

4.1. De doelstelling van beide voorstellen inzake klein grensverkeer kan worden onderschreven, met name het vergemakkelijken van het frequent overschrijden van de grenzen door bonafide grensbewoners en het tegelijkertijd rekening houden met de behoefte om illegale immigratie te voorkomen en de potentiële bedreiging van de veiligheid door criminele activiteiten te bestrijden.

4.2. Voorzover de twee aspecten van deze doelstelling niet kunnen worden verwezenlijkt aan de hand van de relevante bepalingen van het communautaire recht (met inbegrip van het Schengen-acquis), verdient wat het voorstel voor een Verordening van de Raad als bedoeld in document 2003/0193 betreft, het onderstaande aanbeveling:

4.2.1. teneinde de totale toegestane verblijfsduur te kunnen controleren, zou niet de mogelijkheid dienen te worden geboden om de grens buiten de toegestane grensdoorlaatposten en de vastgestelde openingstijden te overschrijden (cfr. artikel 18);

4.2.2. teneinde de goede trouw van betrokkenen regelmatig te kunnen toetsen, zou in de afgifte van speciale visa met een maximale geldigheidsduur van één jaar dienen te worden voorzien (cfr. artikel 12);

4.2.3. teneinde aan te geven dat de bepalingen als bedoeld in artikel 23 van de Schengen-overeenkomst eveneens van toepassing zijn in geval van verwijdering van buiten het grensgebied aangetroffen en elders in de Schengen-ruimte dan ook onregelmatig verblijvende onderdanen van derde landen, zou een verwijzing naar dit artikel onder artikel 2 van document 2003/0193 kunnen worden ingelast;

4.2.4. aangezien de status van de grensarbeiders op communautair niveau nog niet is geregeld en de besprekingen van de Raad in het kader van een terzake goed te keuren Richtlijn nog niet zijn afgerond, zou de onder artikel 3, punt (h), opgenomen definitie (alsmede het op deze categorie personen betrekking hebbende artikel 15) dienen te worden geschrapt of althans onder voorbehoud van goedkeuring van bedoelde Richtlijn dienen te worden opgenomen;

4.2.5. aangezien de lidstaten bij toepassing van niet alleen deze Verordening doch eveneens van het gehele communautaire en nationale recht het beginsel van non-discriminatie in acht dienen te nemen, is het gestelde onder artikel 4 niet nodig. Opneming van een dergelijk artikel wekt daarenboven de indruk dat de lidstaten terzake klein grensverkeer voornemens zijn dit beginsel niet steeds na te leven. Desgewenst zou in de considerans naar dit grondrecht kunnen worden verwezen;

4.2.6. aangezien de letter „L” als landencode voor Luxemburg bij de afgifte van tot het Luxemburgse grondgebied beperkte visa wordt gebruikt en zulks tot verwarring bij de met de controle belaste ambtenaren kan leiden, zou ervoor dienen te worden gezorgd dat voor het speciale visum als bedoeld onder artikel 9 geen met EU-landencodes overeenstemmende letters worden gehanteerd;

4.2.7. ten behoeve van de visumverlenende instanties alsmede van de aan de grens met de controle belaste ambtenaren, dienen in de slotbepalingen de desbetreffende instructies respectievelijk in artikel 20 en in een nieuw artikel nader te worden gepreciseerd;

4.2.8. aangezien door middel van een verordening geen artikelen in de Schengen-uitvoeringsovereenkomst kunnen worden geschrapt, zou het gestelde onder artikel 21 dienen te worden weggelaten dan wel, zo nodig, geherformuleerd.

Brussel, 28 januari 2004

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

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De cultuurindustrie in Europa” (verkennd advies)

(2004/C 108/14)

In een brief d.d. 9 april 2003 heeft commissaris Reding het Europees Economisch en Sociaal Comité namens de Europese Commissie verzocht om overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, een advies uit te brengen over: „De cultuurindustrie in Europa”.

Op 15 april heeft het bureau van het Comité de gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden. Deze afdeling heeft haar advies op 16 december 2003; rapporteur was de heer RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 405e zitting van 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 72 stemmen vóór en 7 tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd:

### 1. Inleiding

#### 1.1. Motivering

1.1.1. Op 9 april 2003 heeft commissaris Reding het Comité via een brief aan zijn voorzitter verzocht om een verkennend advies over de Europese cultuurindustrie uit te brengen.

Mevrouw Reding wijst erop dat het Comité niet alleen in nauw contact staat met het maatschappelijk middenveld maar bovendien ook de belangen van het bedrijfsleven én van de werknemers vertegenwoordigt, en dus de instantie bij uitstek is om:

- een degelijk onderbouwd advies uit te brengen over deze kwestie;
- de verschillende belangen met elkaar te verzoenen;
- gemeenschappelijke standpunten van de sociaal-economische partners te formuleren.

De Commissie is voornemens begin 2004 een aantal nieuwe communautaire instrumenten voor de culturele en audiovisuele sector voor te stellen.

1.1.2. De voornaamste problemen waarmee deze sectoren te maken krijgen zijn volgens de Commissie:

- concurrentie uit derde landen;
- vormen van piraterij die gebaseerd zijn op de nieuwe technologieën;
- het evenwicht tussen de grote exploitanten en de zelfstandige ondernemingen (toegang tot de markt en culturele diversiteit);
- uiteenlopende fiscale regelingen;
- een tekort aan deskundigen en gebrekkige opleiding op bepaalde vlakken.

1.1.3. De Commissie is dan ook van mening dat dringend aandacht moet worden besteed aan de volgende punten:

- de moeilijkheden waaraan deze sectoren het hoofd moeten bieden;
- de uitdagingen waarmee zij te maken krijgen;

- de manier waarop Europa deze sectoren kan helpen oplossingen te vinden voor de problemen die met name de uitbreiding meebrengt.

1.1.4. Het EP heeft tijdens zijn zitting van 4 september 2003 een resolutie van EP-lid Myrsini Zorba over de cultuurindustrie goedgekeurd.

1.1.4.1. Het EP is bij het opstellen van deze uitvoerige ontwerpresolutie rigoureuus te werk gegaan; resultaat is een tekst met een aantal werkbare suggesties i.v.m. mogelijke maatregelen die de bevoegde EU-instellingen en de lidstaten zouden kunnen nemen.

1.1.4.2. Eerder al, tijdens de hoorzitting van 22 april 2003, werden de resultaten voorgelegd van de vragenlijst die was toegestuurd aan tweehonderd beroepsorganisaties, verenigingen uit diverse sectoren, ondernemingen en deskundigen. Als belangrijkste problemen van de Europese cultuurindustrie werden aangestipt:

- het gebrek aan investeringen;
- problemen bij de distributie;
- te kleine markt;
- de taaldiversiteit;
- piraterij.

1.1.4.3. Uit de vragenlijst blijkt voorts dat de sector niet gelukkig is met het nationale en het Europese cultuurbeleid.

#### 1.2. Inhoud van het verkennend advies

1.2.1. In het advies wordt aangegeven welke koers de EU in de toekomst moet volgen.

1.2.2. Het Comité dient in dit verband een antwoord te formuleren op de volgende twee vragen:

- Aan welke culturele en sociaal-economische uitdagingen moet de cultuurindustrie in Europa het hoofd bieden?
- Hoe kan Europa helpen daarbij tot een duurzame oplossing te komen?

## 2. Europa en cultuur

### 2.1. Cultuur

2.1.1. Het begrip cultuur, tenminste in de algemene betekenis, wordt in de meeste woordenboeken in vergelijkbare termen omschreven. Zo zouden we kunnen stellen dat cultuur het geheel is van de kennis, de gewoonten en het niveau van artistieke en wetenschappelijke ontwikkeling in een bepaalde periode of van een bepaalde maatschappelijke groep.

2.1.1.1. Alle Europeanen hebben in mindere of meerdere mate kennis, gewoonten, een bepaald niveau van ontwikkeling en waarden gemeen, die maken dat er sprake is van een Europese cultuur of een Europese culturele ruimte, zonder dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan meer specifieke plaatselijke eigenheden.

2.1.1.2. Daarnaast kan cultuur ook worden omschreven als het geheel van culturele en kunstzinnige producties en producten die verband houden met muziek, theater, film, televisie, boeken, enz. Een dergelijke definitie sluit overigens ook beter aan bij het onderwerp van dit advies. Zo bekeken heeft cultuur ook raakvlakken met de economie, en overlappen cultuur en industrie, te weten de cultuurindustrie, elkaar volledig.

2.1.2. Cultuur is geen abstract begrip, maar is onlosmakelijk verbonden met het bestaan van haar makers. Geen cultuur zonder scheppende kunstenaars, artiesten, vertolkers, enz., wier inspiratie de burgers werken schenkt die behoren tot het culturele erfgoed van de mensheid, een mensheid die deze werken in al hun facetten aanschouwt en apprecieert.

2.1.3. Culturele werken hebben dan ook geen bestaansreden als de burger geen toegang heeft tot die werken. De toegang tot cultuur verruimt de mogelijkheden van de mens. Daarbij mag echter niet worden vergeten dat cultuur ook kan worden misbruikt, en zo kan worden omgevormd tot een machtsmiddel. Door de cultuur te versterken en de vrije toegang van de burgers tot cultuur te bevorderen, wordt een tegenwicht geboden tegen elke vorm van hegemonie waarbij cultuur wordt aangegrepen om de bovenhand te krijgen.

### 2.2. Het cultuurbeleid en de Europese culturele ruimte

2.2.1. Pas met het Verdrag van Maastricht werd een mogelijke rechtsgrondslag voor een cultureel beleid van de EU ingevoerd. Nu er een degelijke juridische basis is, en een aantal specifieke programma's is opgezet, krijgen de belangrijkste aspecten van de culturele waarden die de EU-lidstaten delen eindelijk aandacht, en is de EU niet langer enkel een geografische entiteit of een politieke, sociale en economische acteur.

2.2.2. In dit verband is het Comité het ermeê eens dat cultuur een cruciaal en bindend onderdeel is van het dagelijkse leven en de identiteit van de Europese burgers <sup>(1)</sup>.

2.2.3. Hoewel er geen gemeenschappelijk beleid is voor de verschillende culturele sectoren, en ondanks de beperkingen van art. 151 van het EG-Verdrag, zouden de lidstaten en de

EU-instellingen toch moeten bijdragen aan de ontwikkeling van een gezamenlijke visie, zodat de Unie zich in de toekomst scherper kan profileren op cultuurgebied.

2.2.3.1. In dit verband is het Comité van oordeel dat een Europees cultureel beleid erop gericht moet zijn de EU-burgers de kans te geven gemakkelijker kennis te maken met de culturele identiteit die hen verbindt, én met de culturele diversiteit van de verschillende Europese regio's, teneinde meer wederzijds begrip te kweken.

2.2.4. In zijn resolutie van 5 september 2001 heeft het EP gewezen op het belang van versterking van de culturele dimensie van de Unie, zowel wat het beleid als de begroting betreft. Dit houdt in dat de lidstaten nauwer moeten gaan samenwerken om zo de totstandbrenging van een Europese culturele ruimte mogelijk te maken.

2.2.4.1. De oprichting van een Europese culturele ruimte houdt een dubbele verrijking in. We denken dan aan de culturele rijkdom op zich, en de economische rijkdom die de cultuurindustrie meebrengt. Op die manier krijgen de EU-burgers toegang tot cultuur en wordt het mogelijk onze cultuur tot over de communautaire grenzen te doen reiken.

2.2.5. Het debat over het cultuurbeleid van de EU valt buiten het bestek van dit advies; toch gaat het hier om een vraagstuk van enorm belang dat bij een volgende gelegenheid grondig zal worden uitgediept.

## 3. De communautaire programma's ter bevordering van de cultuur en de cultuurindustrie

### 3.1. Rechtsgrondslag

3.1.1. Tot de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht bestond er geen juridisch kader voor de uitwerking van een communautair cultuurbeleid. In de preambule van het Verdrag van Rome wordt verwezen naar cultuur als schakel tussen de volkeren en hefboom voor de sociaal-economische ontwikkeling, maar het verdrag zelf bevat geen specifieke artikelen of paragrafen in die zin.

3.1.1.1. In artikel 151 van het EG-verdrag wordt bepaald dat de Gemeenschap activiteiten van de lidstaten kan ondersteunen en aanvullen, daarbij de nationale en regionale verscheidenheid eerbiedigend en de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed van de burgers van de Unie. Maatregelen die gericht zijn op uniformiteit zijn dus duidelijk uit den boze.

3.1.2. Het behoort tot de taken van de EU ervoor te zorgen dat „de omstandigheden nodig voor het concurrentievermogen van de communautaire industrie aanwezig zijn”. Zo wordt in art. 157 bepaald dat het optreden van de Unie erop gericht moet zijn de aanpassing van de industrie aan structurele wijzigingen te bespoedigen en een gunstig klimaat voor het ontplooiën van initiatieven en voor de samenwerking tussen ondernemingen te bevorderen.

<sup>(1)</sup> Resolutie van het Europees Parlement over de cultuurindustrie, overweging A (P5\_TA-PROV (2003)0382)



3.1.2.1. De EU moet bijdragen aan de ontwikkeling van een gunstig klimaat voor de groei van de cultuurindustrie, zodat deze de vruchten kan plukken van investeringen, technologische vooruitgang, een betere toegang tot de financiering en de voordelen van samenwerking in een Europese culturele ruimte.

### 3.2. Specifieke programma's op het gebied van cultuur

3.2.1. Dankzij de gepaste rechtsgrondslag, te weten art. 151 van het verdrag, kon de EU tussen 1996 en 1997 drie specifieke programma's op cultuurgebied opstarten: Caleidoscoop<sup>(2)</sup>, een programma voor steun aan de scheppende kunsten, dat gericht is op de bevordering van de kennis en de verspreiding van de cultuur van de Europese volkeren, Ariane<sup>(3)</sup>, bedoeld om de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het boek en lezen te versterken en de kennis van literaire werken en de geschiedenis van de volkeren te verspreiden via vertalingen, en Rafael<sup>(4)</sup>, gericht op de versterking van de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het Europees cultureel erfgoed.

3.2.2. In februari 2000 werd het eerste communautair kaderprogramma op het gebied van cultuur<sup>(5)</sup> goedgekeurd. Op die manier wordt het communautaire optreden vereenvoudigd, aangezien de financiering en het beheer van de culturele samenwerking worden geregeld in één instrument. Een dergelijke vorm van samenwerking op cultuurgebied draagt bij tot de totstandkoming van een Europese culturele ruimte, de ontwikkeling van de scheppende kunsten en literatuur, de kennis van de Europese geschiedenis en cultuur, de internationale verspreiding van cultuur, de herwaardering van het erfgoed van Europees belang en de interculturele dialoog.

3.2.2.1. Met het programma Cultuur 2000 wordt de oprichting beoogd van een gemeenschappelijke culturele ruimte, die gekenmerkt zou worden door culturele diversiteit en het gemeenschappelijke Europese culturele erfgoed. Aan het programma wordt deelgenomen door de landen van de Europese Economische Ruimte en de kandidaat-lidstaten. In het kader van Cultuur 2000 wordt steun verleend aan artistieke en culturele projecten die qua opzet, organisatie of uitvoering van Europese strekking zijn. Het merendeel van de projecten bevat ook een onderdeel multimedia, zodat internetpagina's en discussieforums kunnen worden opgezet.

3.2.2.2. Cultuur 2000 bestrijkt de periode 2000-2004 en zal kunnen worden verlengd dankzij een nieuw voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 508/2000/EG<sup>(6)</sup>. Bedoeling is dat het programma op dezelfde voet wordt voortgezet tot 2006.

### 3.3. Communautaire programma's die zijdelings verband houden met cultuur

3.3.1. Het MEDIA-programma – maatregelen ter ontwikkeling van de audiovisuele industrie – heeft ten doel de tekortkomingen van de Europese audiovisuele programma- en multi-

media-industrie weg te werken; het gaat m.n. om de ontoereikende circulatie van Europese werken en het chronisch gebrek aan investeringen in de ontwikkeling van projecten, voortgezette opleiding, distributie en promotie, vooral in vergelijking met Noord-Amerikaanse werken.

3.3.1.1. Aangezien het MEDIA-programma gericht is op de ontwikkeling van de audiovisuele industrie, die culturele werken voortbrengt, wordt hiermee ook de cultuur ondersteund. Zo zijn de programma's MEDIA-opleiding<sup>(7)</sup> en MEDIA-plus<sup>(8)</sup>, de opvolgers van MEDIA I EN II, respectievelijk bedoeld om vakmensen van de Europese audiovisuele programma-industrie een opleiding te bieden en om de ontwikkeling, de distributie en de promotie van Europese audiovisuele werken te bevorderen.

3.3.1.2. De Commissie heeft een opinieonderzoek onder de bevolking uitgevoerd, en is voornemens om aan de hand van de resultaten van deze enquête en van de lopende programma's, een nieuwe generatie programma's voor de Europese audiovisuele industrie uit te werken.

3.3.2. Andere programma's en acties van de EU, die weliswaar niet rechtstreeks bedoeld zijn ter bevordering van de cultuur, impliceren niettemin actielijnen en projecten die van invloed zijn op een aantal erg uiteenlopende aspecten van de cultuur in het algemeen, en van het culturele erfgoed in het bijzonder.

3.3.2.1. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste van deze programma's en de culturele activiteiten waarop zij betrekking hebben.

- a) Het Vde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling: een aantal van de projecten in het kader van dit programma zijn gericht op het behoud van het culturele erfgoed, m.n. het Europese onderzoeksprogramma „Technologie van de informatiemaatschappij”.
- b) Een groot aantal projecten die gefinancierd worden uit hoofde van de EU-onderwijs- en opleidingsprogramma's SOCRATES en LEONARDO zijn gericht op het kunstonderwijs en het leggen van contacten tussen culturele en onderwijsinstellingen, zodat de Europeanen kunstwerken leren kennen en appreciëren en zich beroepen eigen maken die verband houden met de talloze facetten van cultuur.
- c) Het Europees Sociaal Fonds, dat zich o.m. bezig houdt met de opleiding van jongeren, en dus ook met artistieke opleidingen zoals restauratie en het behoud van het fotografische erfgoed in Italië; in dit verband moet ook worden verwezen naar het communautaire initiatief EQUAL.
- d) Het programma JEUGD dat jaarlijks de financiering van ontmoetingen tussen jongeren van 15 tot 25 jaar op zich neemt; een aantal van die ontmoetingen draait om artistieke activiteiten.

<sup>(2)</sup> Besluit 719/1996/EG

<sup>(3)</sup> Besluit 2085/1997/EG

<sup>(4)</sup> Besluit 2228/1997/EG

<sup>(5)</sup> Besluit 508/2000/EG

<sup>(6)</sup> COM(2003) 187

<sup>(7)</sup> Besluit 163/2001/EG

<sup>(8)</sup> Besluit 821/2000/EG

- e) In het kader van het programma eContent, dat deel uitmaakt van het actieplan eEuropa, wordt gewerkt aan de ontwikkeling van technologie voor automatisch vertalen. Op die manier draagt het programma bij aan het behoud van de taalverscheidenheid van de Europese literaire productie en steunt het de productie van Europese digitale inhoud;
- f) In het kader van het regionaal beleid van de EU wordt steun verleend aan allerhande ruimten voor de totstandkoming en verspreiding van artistieke activiteiten; men denke aan muziekscholen, concertzalen, opnamestudio's, enz.;
- g) EUROMED HERITAGE, dat deel uitmaakt van het MEDA-programma (samenwerking met de Middellandse-Zeelanden), is een regionaal programma voor steun aan de ontwikkeling van het Euromediterrane culturele erfgoed. Een van de initiatieven in het kader van dit programma is EUMEDIS, dat gericht is op de ontwikkeling van digitale diensten in het Middellandse-Zeegebied. Het gaat o.m. om de multimediatoegang tot het cultureel erfgoed en toeristische activiteiten.
- h) Het programma URB-AL is gericht op samenwerking tussen steden uit de EU en Latijns-Amerika, m.n. op het gebied van urbanisme, inclusief het behoud van het stedelijk patrimonium. Voor Azië bestaat een gelijkaardig programma, nl. ASIA-URB, en verder wordt ook in het kader van de Cotonou-overeenkomst samen met de ACS-landen gewerkt aan het behoud en de opwaardering van het erfgoed.
- i) In het kader van de projecten voor regionale ontwikkeling financiert het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling projecten voor restauratie van het patrimonium. Verder krijgt dit soort projecten steun uit hoofde van de communautaire initiatieven URBAN, voor stedelijke gebieden in verval, en INTERREG, dat de EU-regio's wil aanzetten tot samenwerking op diverse gebieden, zoals stedelijke ontwikkeling.
- j) Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw steunt de ontwikkeling van landbouwgebieden. In het kader van LEADER worden middelen vrijgemaakt voor de vernieuwing en opwaardering van gebouwen, vindplaatsen, meubels en materiaal op het platteland.
- k) Het programma LIFE, dat deel uitmaakt van het VIe communautaire actieprogramma voor het milieu, is gericht op de opwaardering van natuurgebieden en culturele attracties, en het beheer van het toerisme.

3.3.3. Uit dit overzicht blijkt dat de Europese instellingen zich steeds meer gaan bezighouden met de ontwikkeling en ondersteuning van cultuur. Jammer genoeg toont deze opsomming echter ook een versnippering van de inspanningen en acties. Hoewel de afzonderlijke maatregelen ontegensprekelijk vruchten afwerpen, zou dankzij coördinatie van de acties waarschijnlijk een synergie-effect bereikt worden, en zou efficiënter en met meer resultaat kunnen worden gewerkt aan de verwezenlijking van de doelstellingen op het vlak van cultuur.

3.3.3.1. Veel van deze programma's vallen onder hetzelfde Directoraat-generaal, vooral degene die het sterkst verband houden met cultuur en de culturele audiovisuele sector. Daarnaast zijn er echter de acties in het kader van programma's die

onder de bevoegdheid van een aantal uiteenlopende diensten vallen. Meer coördinatie lijkt dus wenselijk.

#### 4. Cultuurindustrie

##### 4.1. Wat houdt de term cultuurindustrie in?

4.1.1. Het is niet aan het Comité een enge definitie van de term cultuurindustrie te verschaffen. Zaak is wel vast te stellen welke sectoren verband houden met de cultuurindustrie en de scheppende kunsten.

4.1.1.1. Het antwoord op de vraag of een bepaalde sector onder de noemer cultuurindustrie valt kan verschillen naargelang de bron. Het kan gaan om sterk uiteenlopende podiumkunsten als toneel, muziek, dans, e.d.; om plastische kunsten als schilderkunst, beeldhouwkunst, enz.; om culturele ambachten, het uitgeven van boeken en muziek, audiovisuele kunstwerken en film, de media, het culturele erfgoed, m.n. de architectuur, en het conserveren en de restauratie van kunstwerken en het culturele erfgoed; ook toerisme kan tot de cultuurindustrie worden gerekend wanneer het de bedoeling is het cultureel patrimonium – in de stad of op het platteland – dichterbij te brengen; ten slotte zijn er de musea, bibliotheken en andere culturele instellingen.

4.1.2. Volgens de UNESCO kan creativiteit – een belangrijke schakel van onze culturele identiteit – op verschillende manieren tot uitdrukking worden gebracht. De vruchten van de menselijke creativiteit worden via industriële procédés gereproduceerd en vermenigvuldigd en wereldwijd verspreid, en aldus omgezet in producten van de cultuurindustrie. We denken dan aan het uitgeven van boeken en muziek, cinematografische en videografische producties, en meer recente technieken als de elektronische uitgave van multimediamerken<sup>(9)</sup>.

4.1.2.1. Deze definitie van de UNESCO geeft een vrij nauwkeurige omschrijving van het begrip cultuurindustrie. Wel moeten daar nog de sectoren aan toe worden gevoegd die culturele werken voortbrengen die niet bestemd zijn voor massaproductie, maar wel kunnen rekenen op belangstelling, direct of indirect aanzetten tot beschouwing en de burger ertoe brengen zich te verplaatsen. Het kunstwerk wordt dan niet gereproduceerd; in de plaats daarvan brengt het cultuurtoerisme miljoenen burgers naar het cultureel patrimonium.

4.1.2.2. Het Comité schaaft zich dan ook achter het verzoek van de EP-resolutie van 4 september 2003 om duidelijker definities, dit met het oog op de uitwerking van een efficiënt Europees cultuurbeleid dat ook de cultuurindustrie steunt, en wil met de in de paragrafen 4.1.2 en 4.1.2.1 vervatte criteria hiertoe een bijdrage leveren.

##### 4.2. Hoe de verschillende vormen van cultuurindustrie te rangschikken?

4.2.1. Hier volgt, louter om didactische redenen, een willekeurig voorbeeld van een rangschikking van de verschillende vormen van cultuurindustrie:

— culturele evenementen: het geheel van kunstzinnige voorstellingen, kunstwerken, zoals theater, muziekuitvoeringen, dans, musea, bibliotheken en alle lifevoorstellingen;

<sup>(9)</sup> [http://www.unesco.org/culture/industries/html\\_sp/index\\_sp.shtml](http://www.unesco.org/culture/industries/html_sp/index_sp.shtml)

- culturele werken en kunstwerken, incl. het kunstzinnig en architectonisch cultureel erfgoed en meubelstukken, evenals conservatie en restauratie, bezigheden die van belang zijn om de duurzaamheid van deze kunstwerken te verzekeren;
- organisaties die op cultuurgebied actief zijn, zoals musea, galeries en bibliotheken;
- culturele uitgeverij: o.m. de uitgave van boeken, muziek, fotografie, film, video en DVD;
- dagelijkse culturele industrie: radio, televisie, en de media in het algemeen;
- multimediasector: de nieuwe informatiedragers, culturele online-informatie via breedbandtoegang tot het internet.

4.2.2. Deze parameters laten geen twijfel bestaan over het economische belang van cultuurproducten en de cultuurindustrie. Haar toenemend economisch belang maakt van de cultuurindustrie een belangrijke bron van economische activiteit en werkgelegenheid. Het Comité is dan ook van mening dat de cultuurindustrie in de EU de doelstellingen van Lissabon op het vlak van werkgelegenheid dichterbij brengt.

4.2.2.1. In een samenleving waar vrije tijd en vrijetijdsbesteding steeds meer plaats gaan innemen, fungeert de cultuurindustrie als een hefboom voor kennis, amusement en werkgelegenheid. Het zou dan ook logisch zijn dat de nationale en Europese autoriteiten de verspreiding en ontwikkeling ervan steunen, vooral wat de technologische veranderingen aangaat.

4.2.2.2. In verband met de eigen specifieke cultuur van autochtone bevolkingen en minderheden is het zaak dat hiervoor bijzondere maatregelen worden genomen.

## 5. Het Europees Economisch en Sociaal Comité, cultuur en de cultuurindustrie

5.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité, dat als spreekbuis van de maatschappelijke organisaties en de sociaal-economische partners een bijzonder plaats inneemt, kan en moet een advies uitbrengen dat niet alleen de verontrusting en de verwachtingen van deze gesprekspartners weerspiegelt, maar ook het standpunt van de gebruikers van de cultuurindustrie weergeeft, en zo het debat verrijkt en verruimt.

5.2. Het Comité heeft zich in de loop der jaren herhaaldelijk uitgesproken over cultuur in het algemeen en de cultuurindustrie in het bijzonder. Zo is het in het kader van de adviezen ter gelegenheid van de goedkeuring van de verschillende fasen van het MEDIA-programma dieper ingegaan op de audiovisuele sector.

5.3. Het Comité heeft in deze adviezen steeds een duidelijk standpunt ingenomen aangaande de problemen en uitdagingen waar de cultuurindustrie mee te maken krijgt, en de mogelijke oplossingen om deze industrie te versterken en te steunen, dit in het kader van een betere toegankelijkheid en verspreiding van de Europese cultuur in het algemeen en de nationale en regionale cultuur in het bijzonder.

5.4. Ter herinnering en om bepaalde standpunten te bevestigen, doen we hier een greep uit deze adviezen, die nog steeds actueel zijn.

5.4.1. Advies over het Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende deelneming van de Gemeenschap in het Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector <sup>(10)</sup>.

5.4.2. Advies over het voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit 90/685/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van een actieprogramma ter bevordering van de ontwikkeling van de audiovisuele industrie in Europa (Media) (1991-1995) <sup>(11)</sup>.

5.4.3. Advies over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende een opleidingsprogramma voor de vakmensen van de Europese audiovisuele-programma-industrie en over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende een programma ter bevordering van de ontwikkeling en de distributie van Europese audiovisuele netwerken <sup>(12)</sup>.

5.4.3.1. In hoofdstuk 3 (algemene opmerkingen) gaat het Comité uitgebreid in op de ook al door de Commissie aan de kaak gestelde tekortkomingen van de sector. Deze kanttekeningen zijn nog steeds actueel, en het Comité staat dan ook nog zonder voorbehoud achter dit advies.

5.4.3.2. De problemen waarop het Comité in dit advies van jaren terug de vinger heeft gelegd, zijn vandaag nog steeds niet van de baan. Met name in de audiovisuele sector is men er ondanks alle maatregelen, acties en projecten niet in geslaagd een oplossing te bieden voor de structurele problemen die toentertijd de kop opstaken. Dit wijst op een gebrek aan efficiëntie van de Europese instellingen, wat in de ogen van het Comité een probleem op zich is.

5.4.4. Advies over het voorstel voor een Besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van een opleidingsprogramma voor de vakmensen van de Europese audiovisuele-programma-industrie (MEDIA - Opleiding) en het voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van een programma ter bevordering van de ontwikkeling, de distributie en de bevordering van Europese audiovisuele werken (MEDIA Plus) <sup>(13)</sup>.

5.4.4.1. Ook in de paragrafen 1.3 en 1.4 van dit advies wordt er – in min of meer dezelfde bewoordingen – op gewezen dat de problemen in de audiovisuele sector nog steeds niet uit de wereld zijn geholpen, en wordt bovendien de nadruk gelegd op een aantal nieuwe uitdagingen.

5.4.4.2. In par. 3.1 (algemene opmerkingen) betuigt het Comité zijn steun aan het Commissievoorstel, daar er sprake is van aanvullende maatregelen ter bevordering van de verspreiding van het gemeenschappelijk erfgoed. Wel is het van mening dat meer de aandacht dient te worden gevestigd op het feit dat het hier gaat om de bevordering van de Europese culturele identiteit.

<sup>(10)</sup> PB C 329 van 17.11.1999

<sup>(11)</sup> PB C 148 van 30.5.1994

<sup>(12)</sup> PB C 256 van 2.10.1995

<sup>(13)</sup> PB C 168 van 16.6.2000

5.4.4.3. Het vermelden waard ten slotte is par. 3.3 van dit advies. Deze cruciale passage dient steeds voor ogen te worden gehouden wanneer de problemen van de cultuurindustrie - en mogelijke oplossingen - ter sprake komen, en verdient het ook in dit verkennend advies weer eens te worden herhaald.

5.4.4.4. Het gaat om de volgende opmerking: „De Europese audiovisuele industrie is niet alleen belangrijk op basis van haar omvang en de positie die zij in het bedrijfsleven inneemt, maar ook omdat zij een instrument is voor de bevordering van onze cultuur en onze democratische waarden. Het Comité betreurt het echter dat het voorstel geen rekening houdt met deze aspecten”. Het Comité vestigt hier m.a.w. de aandacht op het belang van erkenning van de culturele dimensie van de audiovisuele sector.

5.4.5. Tijdens zijn zitting van 24 september 2003 heeft het Comité een nieuw advies goedgekeurd over het voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 163/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 januari 2001 betreffende de uitvoering van een opleidingsprogramma voor vakmensen van de Europese audiovisuele programma-industrie en het voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit 2000/821/EG van de Raad van 20 december 2000 betreffende de tenuitvoerlegging van een programma ter bevordering van de ontwikkeling, de distributie en de promotie van Europese audiovisuele werken <sup>(14)</sup>.

5.4.5.1. In de par. 2.1 en 2.2 van dit advies verklaart het Comité dat de Commissie beter tijdig voorzorgsmaatregelen had genomen en de nodige stappen had gezet om op deze discussie te anticiperen en nieuwe meerjarenprogramma's te kunnen indienen voor de gebieden die door Media-Opleiding en Media-Plus worden bestreken, in plaats van zich ertoe te beperken de looptijd ervan met een jaar te verlengen. Ook uit het nog maar eens de hoop dat er bij het lopende tussentijdse evaluatieproces met name rekening zal worden gehouden met de door het EESC in eerdere adviezen, alsook in dit advies geformuleerde suggesties en voorstellen.

## 5.5. *Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het programma Cultuur 2000*

5.5.1. Het Comité betreurt dat het niet de kans heeft gekregen zich uit te spreken over dit programma, wat te wijten is aan de in artikel 151, lid 5, van het EG-Verdrag uitdrukkelijk opgelegde beperking. In dit artikel wordt immers niet voorzien in raadpleging van het Comité over maatregelen ter bevordering van cultuur, hoewel het dank zij de bepalingen van artikel 157 wel moet worden geraadpleegd over maatregelen ter bevordering van de industrie in het algemeen, en de cultuurindustrie in het bijzonder.

5.5.2. Het is onbegrijpelijk dat een advies van het Comité - toch de vertegenwoordiger van de maatschappelijke organisaties - over het cultuurbeleid van de Unie uitblijft, gezien de overtuiging van het Comité dat cultuur deel uitmaakt van het Europees Sociaal Model.

5.5.3. In april 2003 heeft de Commissie een document uitgebracht over culturele samenwerking in de EU na 2006 <sup>(15)</sup>, dat bedoeld is om een openbaar debat op gang te brengen over toekomstige acties in het kader van Cultuur 2000.

5.5.4. Om bekendheid te geven aan zijn standpunt zou het Comité een initiatiefadvies moeten uitbrengen over dit programma, dat direct of indirect van belang is voor al wie te maken heeft met cultuur, van auteurs tot producenten en uitgevers, en van invloed zal zijn op de cultuurindustrie.

## 6. **Culturele en sociaal-economische uitdagingen waarmee de cultuurindustrie in Europa te maken krijgt**

### 6.1. *De noodzaak van een omschrijving van de cultuurindustrie en de daartoe behorende sectoren*

6.1.1. We hebben in dit advies de vinger gelegd op een reeks problemen en uitdagingen waarmee de cultuurindustrie in Europa te maken krijgt, en die ook al in tal van vroegere studies zijn blootgelegd.

6.1.2. Zoals al eerder opgemerkt verwijst het begrip cultuurindustrie naar een hele waaier van activiteiten die verband houden met cultuur. Elke sector kent zijn eigen problemen en bestrijkt een eigen terrein, zodat vereenvoudiging uit den boze is en het moeilijk is oplossingen te vinden voor de cultuurindustrie in haar geheel.

6.1.3. Om een beeld te krijgen van de specifieke problemen van de verschillende sectoren, en voor elk daarvan concrete oplossingen uit te werken, moet dus duidelijk worden aangegeven welke activiteiten onder de noemer cultuurindustrie vallen.

6.1.4. In hoofdstuk 4 van dit advies wordt daarom uiteengezet wat het Comité onder cultuurindustrie en de verschillende daartoe behorende sectoren verstaat. Aangezien het om erg uiteenlopende sectoren gaat, die elk met een eigen problematiek worstelen, heeft het Comité gekozen voor een algemene, horizontale visie op de uitdagingen en problemen van de cultuurindustrie in het algemeen, of van verschillende van de hier beschreven sectoren tezamen.

### 6.2. *Uitdagingen die samenhangen met de taalverscheidenheid*

6.2.1. Uit alle studies blijkt dat de taalverscheidenheid van Europa zowel een troef als een zwakte is. Een troef, omdat de veelheid van talen een verrijkende factor is die een groot aantal uitdrukkingsvormen vertegenwoordigt, die elk afzonderlijk de meest positieve elementen uit hun cultuur naar voren brengen. Vanuit industrieel oogpunt evenwel is die verscheidenheid een zwakte, omdat zij extra kosten meebrengt bij de productie en de distributie bemoeilijkt. Hoewel deze minpunten in een meer-talig Europa onvermijdelijk zijn, moeten de Europese, de nationale en de regionale autoriteiten het nodige doen om de verscheidenheid te beschermen door steun te verlenen aan alle acties en onderzoeksmaatregelen die erop gericht zijn de negatieve aspecten weg te werken.

<sup>(14)</sup> PB C 10 van 14.1.2004.

<sup>(15)</sup> [http://europa.eu.int/comm/culture/eac/archive/consult\\_pub\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/culture/eac/archive/consult_pub_en.html)

### 6.3. Problemen van het bedrijfsleven in de culturele sector

6.3.1. Aangezien de culturele sector erg uiteenlopende activiteiten vertegenwoordigt, moeten de betrokken bedrijven opboksen tegen problemen van uiteenlopende aard. Er dient een norm te worden vastgesteld om op een uniforme wijze statistische gegevens te verzamelen over de culturele industrie in heel Europa. Op grond van deze gegevens kan een gemeenschappelijk actieplan worden ontwikkeld, dat betrekking heeft op zowel aparte sectoren als regio's en waarin doelstellingen, strategieën en maatregelen worden gedefinieerd.

6.3.2. Terwijl de uitgeverwereld zich steeds meer op concentratie richt, blijft de audiovisuele sector nog steeds veel te versnipperd om het hoofd te kunnen bieden aan de concurrentie van de Noord-Amerikaanse industrie. Zowel in dit document als tijdens de debatten van de studiegroep die belast was met de opstelling van het advies, en in de ontwerpresolutie van het EP (opgesteld door mevrouw Zorba), wordt de vinger gelegd op een aantal gemeenschappelijke pijnpunten van de cultuurindustrie, en m.n. de audiovisuele sector. Het gaat m.n. om de volgende problemen:

- a) de sector kampt met een chronisch gebrek aan investeringen, en is duidelijk niet bij machte om financiële middelen vrij te maken, wat de economische levensvatbaarheid in gevaar brengt;
- b) er wordt weinig geïnvesteerd in planning en uitvoering van audiovisuele projecten, wat de rentabiliteit van de werken vermindert en toekomstige investeringen in gevaar brengt;
- c) de bedrijven houden zich onvoldoende bezig met kapitalisatie, wat de strategie van internationale ontwikkeling verzwakt;
- d) er zijn te weinig voorschriften op gebieden als fiscaliteit, m.n. wat de belasting over de toegevoegde waarde aangaat, terwijl die bepalingen in de praktijk voor de verschillende culturele producten en de verschillende landen erg uiteenlopen;
- e) ook is er nog te weinig gedaan om het vrije verkeer van artiesten en scheppende kunstenaars vlotter te doen verlopen; burgers krijgen nog steeds meer dan goederen – als we kunstwerken zo mogen noemen – te maken met belemmeringen van het vrije verkeer;
- f) er zijn problemen op het vlak van distributie, een sector die in vergelijking met de VS heel wat zwakke punten kent, en weinig aandacht heeft voor het internationaal verkeer van kunstwerken; daar komt nog bij dat het moeilijk is de kunstwerken of producties die beschikbaar zijn voor distributie te inventariseren; deze problemen treffen de bedrijven die zich bezig houden met audiovisuele producten en de uitgave van boeken en muziek;
- g) de markt is te klein, vooral ten gevolge van de versnippering van de nationale en regionale markten, waardoor het internationale verkeer van cultuurproducten in Europa wordt gehinderd, alsook van de taalverscheidenheid omdat die, puur bedrijfsmatig gezien, de productiekosten opjaagt en de distributie bemoeilijkt;

h) er wordt te weinig geïnvesteerd in promotie en publiciteit op Europees en internationaal niveau;

- i) de audiovisuele en de muzieksector kampen met een toename van piraterij en het onrechtmatig gebruik van merknamen, wat voor het bedrijfsleven tot een onhoudbare situatie kan leiden; intellectuele eigendomsrechten moeten voorrang krijgen op het recht een werk te kopiëren voor eigen gebruik. De gespecialiseerde afdeling interne markt, productie en consumptie van het Comité heeft een advies opgesteld over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de maatregelen en procedures om de handhaving van intellectuele eigendomsrechten te waarborgen <sup>(16)</sup>.

### 6.4. Uitdagingen die samenhangen met de globalisering

6.4.1. Een van de voornaamste problemen waar de cultuurindustrie van de EU, en met name de audiovisuele en de muzieksector, mee te maken krijgt, heeft te maken met het feit dat ook de uitwisseling van culturele producten steeds meer onderhevig is aan globalisering. De Noord-Amerikaanse industrie neemt duidelijk een leidende positie in: bekijken we de handel in audiovisuele producten tussen de VS en de EU, dan slaat de balans overduidelijk in het voordeel van de VS uit.

6.4.2. Om de concurrentie van de audiovisuele sector in de VS aan te kunnen, moet de EU zich creatief opstellen, en mogen geen beperkingen worden opgelegd. De lidstaten moeten nauwer gaan samenwerken en een gunstig klimaat voor de ontwikkeling van de Europese audiovisuele industrie creëren. Zo is het zaak niet alleen de expansie van de sector binnen Europa te bevorderen, maar ook de uitvoer naar derde landen te steunen.

### 6.5. Problemen waarmee de Europese Unie te kampen krijgt

6.5.1. Een algemene EU-strategie terzake bestaat in feite nog niet. Om steun te kunnen verlenen aan de Europese cultuurindustrie moet de EU een eigen cultuurbeleid uitstippelen, daarbij vanzelfsprekend rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel. Het is zaak de nationale maatregelen op elkaar af te stemmen, zodat gezamenlijk kan worden gewerkt aan een concurrerende Europese cultuurindustrie.

6.5.1.1. Daartoe is het noodzakelijk dat de EU een beleid uitstippelt met een duidelijke strategie, dat erop gericht is de Europese culturele ruimte te versterken en de Europese cultuur ook buiten onze grenzen uit te dragen.

6.5.2. Het cultuurbeleid is een transversale beleidsvorm, die moet worden gekoppeld aan maatregelen op andere gebieden, zodat een duidelijk synergie-effect ontstaat en de inspanningen meer vruchten afwerpen. De hier vermelde programma's zijn elk op zich ontegensprekelijk efficiënt. Toch is er sprake van een grote versnippering van inspanningen en acties, en zouden de resultaten waarschijnlijk beter zijn als deze programma's beter op elkaar werden afgestemd. Het transversale karakter van het cultuurbeleid leidt tot decentralisatie, en er dient dan ook op te worden toegezien dat de doelstellingen daardoor niet op losse schroeven komen te staan.

<sup>(16)</sup> (COM(2003) 46 def.)

6.5.3. De cultuurindustrie van de EU speelt een belangrijke rol bij de verwezenlijking van de werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon.

6.5.3.1. De Unie mag niet vergeten de nodige middelen uit te trekken voor de bevordering van cultuur en de cultuurindustrie. Het valt niet te ontkennen dat het huidige budget voor de diverse programma's die rechtstreeks verband houden met cultuur en de audiovisuele sector, en voor projecten op het vlak van cultuur die deel uitmaken van andere programma's, duidelijk ontoereikend zijn om de audiovisuele sector en de cultuurindustrie in het algemeen een nieuw elan te geven. De Europese instellingen moeten nagaan welke productiesectoren de meeste toekomstperspectieven bieden, o.m. op het gebied van werkgelegenheid, en op grond daarvan onvoorwaardelijk kiezen voor de cultuurindustrie in al haar facetten, die immers steeds levenskrachtiger wordt.

## 7. Europa kan een duurzame oplossing bieden

Zonder m.n. de opmerkingen uit de paragrafen 5 en 6 te willen herhalen, zouden we hier nog een aantal kanttekeningen willen maken bij de manier waarop de EU de problemen van de cultuurindustrie zou kunnen aanpakken.

### 7.1. Een cultuurbeleid voor de EU

7.1.1. Een Europees cultuurbeleid moet erop gericht zijn de EU-burgers beter vertrouwd te maken met onze gemeenschappelijke culturele identiteit, met de waarden die Europa hoog in het vaandel draagt, en met de culturele diversiteit van de verschillende Europese regio's, zodat zij leren omgaan met die diversiteit.

7.1.2. Het Comité schaart zich in dit verband achter de EP-resolutie van 4 september 2004, waarin het Parlement verklaart dat cultuur een essentieel en bindend onderdeel vormt van het dagelijks leven en de identiteit van de burgers van Europa.

7.1.3. Een gemeenschappelijk Europees cultuurbeleid heeft dan ook niets te maken met inmenging in de regionale of nationale aangelegenheden, maar moet worden beschouwd als een hefboom voor de eigen cultuur, als een bescherming van de culturele waarden die ons verenigen.

### 7.2. Voor een Europese culturele ruimte

7.2.1. Het Comité kan zich ten volle vinden in de EP-resolutie van 5 september 2001, waarin het Parlement „het voor de toekomst van de Unie nodig (acht) dat de culturele samenwerking wordt versterkt, zowel op het politieke als op het budgettaire vlak, met name in de vorm van nauwere samenwerking, (...) teneinde de totstandbrenging van een „Europese culturele ruimte” mogelijk te maken”.

7.2.2. De oprichting van een dergelijke Europese culturele ruimte zou op twee vlakken vruchten afwerpen. Hierdoor zou nl. niet alleen de culturele rijkdom, maar ook de door de cultuurindustrie gegenereerde sociale en economische rijkdom, toenemen.

7.2.3. Samenwerking tussen de verschillende betrokkenen uit de culturele sector kan bijdragen tot het ontstaan van een Europese culturele ruimte, de totstandkoming van artistieke en literaire werken, de kennis van de Europese geschiedenis en

cultuur, de interne en internationale verspreiding van cultuur, de herwaardering van specifiek Europees erfgoed en de interculturele dialoog.

7.2.4. Vandaar dat het Comité de volgende stappen aanbeveelt:

- invoeren van stimulansen ter bevordering van de artistieke activiteiten, en ervoor zorgen dat de kunstenaars hun werk bekend kunnen maken bij de burger;
- steun aan de circulatie van life-voorstellingen en uitbreiding van de mogelijkheden om dit soort voorstellingen ook buiten de nationale grenzen te houden;
- steun aan de verspreiding van audiovisuele producties via internet, satelliettelevisie en thematelevisie;
- nauwer verband tussen de culturele industrie en onderzoek en technologische ontwikkeling, om innovatieve producten en diensten met een hogere toegevoegde waarde te kunnen aanbieden.

### 7.3. Definitie van cultuurindustrie

7.3.1. Over het begrip cultuurindustrie kan niet gediscussieerd worden als niet eerst een zo breed mogelijke definitie wordt gegeven van de reikwijdte ervan. Daarbij ligt het niet in de bedoeling restrictieve criteria te hanteren, maar kan juist een niet-uitputtende opsomming worden gegeven.

7.3.2. Het begrip cultuurindustrie verwijst naar een aantal uiteenlopende sectoren, die elk met hun eigen specifieke problemen te kampen hebben. Om een overzicht te krijgen van de problemen en de mogelijke oplossingen voor elk van deze sectoren en voor de cultuurindustrie in haar geheel, moet eerste een definitie van het begrip cultuurindustrie worden opgesteld en moet de link worden gelegd tussen de creatieve en de productiesectoren.

7.3.2.1. Het Comité wil hieraan bijdragen met de in hoofdstuk vier geformuleerde opmerkingen.

7.3.3. Een dergelijke benadering maakt het mogelijk een meer integrale en algemene strategie voor steun aan de culturele sector uit te stippelen, wat niet wegneemt dat een cultuurbeleid altijd transversaal zal zijn.

### 7.4. Steun aan de cultuurindustrie

7.4.1. Conform artikel 157 is de EU verplicht een gunstig klimaat te scheppen voor de ontwikkeling van de cultuurindustrie – en van alle andere industrietakken – zodat profijt kan worden getrokken van onderzoek, technologische vooruitgang, een betere toegang tot de financiering en de voordelen van samenwerking binnen een Europese culturele ruimte.

7.4.1.1. De creatieve sector krijgt over het algemeen maar moeilijk toegang tot financiering, aangezien banken en financiële instellingen van oordeel zijn dat de bedrijven uit deze sectoren een hoog risico inhouden.

7.4.1.2. Het risico dat een onderneming uit de creatieve sector een lening niet zou kunnen terugbetalen, kan echter geheel of gedeeltelijk worden opgevangen door een garantieregeling.

7.4.1.3. In dit verband zou kunnen worden overwogen een communautaire steunregeling van de Europese Investeringsbank en de Commissie in te voeren; de lidstaten zouden daartoe een aantal financiële bemiddelaars kunnen aanwijzen.

7.4.1.4. In dit licht wil het Comité ook wijzen op de initiatieven van de Commissie in het kader van een communautair actieprogramma ter bevordering van organisaties die op Europees niveau op cultuurgebied actief zijn.

7.4.2. Zaak is de problemen waarmee de culturele sector te maken krijgt, grondig te analyseren en daadwerkelijk aan te pakken i.p.v. een en ander op de lange baan te schuiven, zoals dat nu gebeurt in de audiovisuele sector, waar dezelfde problemen steeds weer de kop opsteken, zonder dat men er in slaagt blijvende oplossingen te vinden.

7.4.3. De Commissie en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat al wie werkzaam is in de creatieve sector zich even vrij kan bewegen als zijn producten en werken, conform de bepalingen van het Verdrag.

7.4.4. Aangezien een aantal van de problemen waar de sector mee kampt te wijten zijn aan een gebrek aan kennis, ondeskundig beheer of de moeilijke toegang tot opleidingsmogelijkheden, zouden de Commissie en de lidstaten de nodige middelen moeten vrijmaken om de creatieve sector bijstand te verlenen, informatie te verschaffen en de betrokkenen op te leiden. Daarbij kan een voorbeeld worden genomen aan de maatregelen voor het MKB, die dan wel moeten worden toegespitst op de specifieke kenmerken van de cultuursector. Het zou in dit verband nuttig zijn initiatieven zoals Media Desk uit te breiden tot andere gebieden.

#### 7.5. *Cultuuronderwijs en – bewustmaking*

7.5.1. Zonder publiek, toeschouwers, luisteraars en consumenten kan de cultuurindustrie niet overleven. De burgers, en met name de jongeren, moeten de kans krijgen cultuur te leren appreciëren. Er moeten daarom, vooral in scholen, meer en uitgebreider acties op het gebied van cultuuronderricht worden ondernomen. Belangstelling voor cultuurindustrie en het cultureel erfgoed kan in het bijzonder thuis en op school worden bijgebracht.

7.5.2. Op dit vlak is voor de overheid en de school een belangrijke rol weggelegd. Zowel de openbare als de particuliere radio- en tv-zenders, die in elk gezin aanwezig zijn, moeten hun publiek warm doen lopen voor cultuur door educatieve programma's uit te zenden en het cultureel erfgoed te promoten.

7.5.3. Er moet een Europees platform tot stand worden gebracht om gemeenschappelijke maatregelen inzake bewustzijnsvorming te nemen en nationale initiatieven te ontplooiën.

#### 7.6. *Steun aan scheppende kunstenaars en artiesten*

7.6.1. De Commissie en de lidstaten moeten zich inzetten om alle obstakels weg te werken die het vrije verkeer van artiesten en scheppende kunstenaars belemmeren. Niet alleen het vrije verkeer van cultuurobjecten is belangrijk, ook de scheppende kunstenaars, de auteurs en vertolkers moeten zich vrij kunnen bewegen.

7.6.2. Daarom, en in het kader van de zoektocht naar een oplossing voor de vele problemen van scheppende kunstenaars en artiesten, schaart het Comité zich achter de EP-resolutie van 4 september 2003, waarin wordt gepleit voor de invoering van een „statuut van de kunstenaar”, zodat artiesten en scheppende kunstenaars maatschappelijke bescherming genieten en hun mobiliteit wordt bevorderd, en waarin de wetgeving inzake de intellectuele eigendomsrechten expliciet wordt opgenomen.

7.6.3. De kleine en zeer kleine ondernemingen in de culturele industrie moeten ook bij de ontwikkeling van hun bedrijfsactiviteiten gesteund worden; in het kader hiervan kunnen samenwerkingsplatformen worden opgericht en bijscholingscursussen worden aangeboden. Ondersteuning bij tentoonstellingen, beurzen, presentaties en handelsreizen kan deze ondernemingen helpen op de internationale markt hun mannetje te staan.

#### 7.7. *Cultuurindustrie, vrijheid en pluralisme*

7.7.1. Wie in een land leeft waar de democratie stevig geworteld is, weet wat de uitspraak „cultuur maakt vrij” inhoudt.

7.7.2. Versterking van de cultuur en verbetering van de toegang van de burgers tot cultuur—zijn dus van fundamenteel belang om te waarborgen dat de vrijheid van meningsuiting en van informatie, zoals neergelegd in art. 11 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie, wordt nageleefd.

7.7.3. Naast de sociaal-economische dimensie ligt het belang van de cultuurindustrie tevens in het feit dat zij als hefboom fungeert voor de democratische waarden van Europa. Behalve een voortdurende bijstelling van het wettelijk kader, is het dus van fundamenteel belang dat de mededinging en het pluralisme in de cultuurindustrie in stand worden gehouden, zeker gezien de geleidelijke mondialisering van de markten en de toenemende convergentie van de media, die wordt bevorderd door de opkomst van digitale technologieën en de geleidelijke concentratie van grote concerns.

7.7.4. Vandaar dat we dus nogmaals onze steun willen betuigen aan alle Europese initiatieven en voorstellen ter verdediging van het pluralisme in de informatie en cultuur, en voor de controle op concentraties.

Brussel, 28 januari 2004.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

## BIJLAGE

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

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden door de afdeling verworpen:

**Nieuwe paragraaf 2.1.1.3 invoegen:**

„Iedereen geeft zijn eigen invulling aan het begrip „cultuur”, zodat een definitie ervan al gauw te beperkt is. Cultuur omvat bijv. ook alle mogelijke sportevenementen en alle activiteiten die in heel Europa in verenigingsverband worden verricht (volksmuziek, volksdansen, kunstnijverheid e.d.)”

**Uitslag van de stemming:**

Stemmen vóór: 16, Stemmen tegen: 37, Onthoudingen: 7.

**Nieuwe paragraaf 2.1.1.4 invoegen:**

„Wij zijn in Europa ook moreel verplicht om de eigen cultuur van de Samen en andere oorspronkelijke volkeren en etnische minderheden te beschermen en verder te ontwikkelen.”

**Uitslag van de stemming:**

Stemmen vóór: 21, Stemmen tegen: 44, Onthoudingen: 9.

**Nieuwe paragraaf 2.1.2.1 invoegen:**

„Cultuur wordt niet alleen beoefend maar ook „geconsumeerd”. Wat dit betreft zal men nog een grote achterstand moeten wegwerken op het gebied van toegang tot cultuur, die een centrale plaats in het cultuurbeleid inneemt. Alle burgers hebben recht op cultuur en dienen te mogelijkheid te hebben om cultuur zowel te beoefenen als te consumeren.”

**Uitslag van de stemming:**

Stemmen vóór: 30, Stemmen tegen: 36, Onthoudingen: 4.

**Nieuwe paragraaf 4.2.2.2 in te voegen:**

„In een steeds multicultureler Europa wordt het steeds belangrijker om rekening te houden met de specifieke cultuur van de nieuwe lidstaten.”

**Uitslag van de stemming:**

Stemmen vóór: 26, Stemmen tegen: 31, Onthoudingen: 8.

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG ter verlenging van de termijn tijdens welke de lidstaten kunnen worden gemachtigd een verlaagd BTW-tarief toe te passen op bepaalde arbeidsintensieve diensten”**

(COM(2003) 825 def. - 2003/0317 (CNS))

(2004/C 108/15)

De Raad heeft op 18 december 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 405<sup>e</sup> zitting van 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) besloten, de heer Malosse aan te wijzen als algemeen rapporteur. Vervolgens heeft het het volgende advies uitgebracht, dat met 40 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Inhoud van het voorstel en argumenten

1.1. Ter uitvoering van de aanbevelingen van de Europese Raad van 11 en 12 december 1998, in het bijzonder de „Strategie van Wenen voor Europa”, heeft de Raad de mogelijkheid gecreëerd om bij wijze van experiment op arbeidsintensieve diensten een verlaagd BTW-tarief toe te passen. Dit had als doel de lidstaten die dit wensten de mogelijkheid te geven te experimenteren met een gerichte BTW-verlaging voor deze diensten teneinde de werkgelegenheid te bevorderen en het zwartwerk tegen te gaan.

1.2. Ter uitvoering van deze aanbeveling heeft de Raad op 22 oktober 1999 een ad hoc Richtlijn (1999/85/EG) aangenomen. Negen lidstaten hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid: België, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Op basis van evaluatierapporten betreffende de impact van deze maatregelen heeft de Europese Commissie op 23 juli 2003 een voorstel voor een richtlijn gedaan met het oog op de vereenvoudiging en rationalisering van de verlaagde BTW-tarieven<sup>(1)</sup>. De geldigheidsduur van de Richtlijn van 1999 zou immers verstrijken op 31 december 2003.

1.3. Vanwege talrijke meningsverschillen is de Raad er nog niet in geslaagd een nieuwe richtlijn aan te nemen. Hierbij moet opgemerkt worden dat besluiten op dit terrein bij eenparigheid van stemmen moeten worden genomen.

1.4. Teneinde rechtsonzekerheid te voorkomen in de lidstaten die deze verlaagde BTW-tarieven toepassen heeft de Commissie daarom in overeenstemming met de Raad een verlenging van de Richtlijn van 1999 tot 31 december 2005 voorgesteld. Dit voorstel beperkt zich dus tot een wijziging van de geldigheidsduur van de machtiging van 1999, zonder bijkomende wijziging. Er wordt dus geen rekening gehouden met de voorstellen tot rationalisering en vereenvoudiging van de Europese Commissie, noch met verzoeken van de lidstaten tot wijziging of uitbreiding van de sectoren waarop deze maatregelen van toepassing zijn.

## 2. Het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

2.1. Het EESC heeft al eerder te kennen gegeven positief te staan tegenover het principe om verlaagde BTW-tarieven toe te passen op arbeidsintensieve diensten (advies van 26 mei 1999<sup>(2)</sup>). Hetzelfde standpunt werd ingenomen in het advies dat op de zitting van 30 oktober 2003 (rapporteur: de heer BEDOSSA) aangenomen werd met betrekking tot het gewijzigde voorstel van de Europese Commissie met het oog op een rationalisering en vereenvoudiging van de richtlijn van 1999.

2.2. In dit laatste advies heeft het EESC een veel positievere balans gemaakt dan de Europese Commissie met betrekking tot de impact van deze maatregelen op het scheppen van werkgelegenheid en de strijd tegen zwartwerk.

2.3. Het EESC heeft eveneens een aantal suggesties gedaan met het oog op uitbreiding van de verlaagde BTW-tarieven naar nieuwe sectoren zoals gewone restaurants, behoud van deze tarieven voor kappers en kleine reparatiediensten, en toevoeging van historische en godsdienstgebouwen, alsook gebouwen die behoren tot het particuliere of beroepsmatige en industriële erfgoed aan categorie 10.

2.4. Het EESC staat dus positief tegenover het principe van een verlenging van de verlaagde BTW-tarieven tot en met 31 december 2005, teneinde de ernstige gevolgen van rechtsonzekerheid en van een plotse stopzetting van maatregelen waarvan de gunstige invloed is aangetoond te voorkomen.

2.5. Het EESC betreurt niettemin dat de Raad niet tot een unaniem besluit is kunnen komen over het voorstel voor een richtlijn van de Europese Commissie met het oog op een rationalisering en vereenvoudiging van het systeem. Het wijst erop dat het principe van besluitvorming bij eenparigheid van stemmen hier een objectieve hinderpaal vormt.

<sup>(1)</sup> COM (2003) 397 def. van 23.07.2003

<sup>(2)</sup> PB C 20 van 22.07.1999

2.6. Om te voorkomen dat er al gauw opnieuw rechtsonzekerheid ontstaat en gezien de uiterst positieve evaluatie van de impact van deze maatregelen, verzoekt het EESC de lidstaten met aandrang om snel eensgezindheid te bereiken over het voorstel voor een richtlijn van 23 juli 2003 waarmee wordt gestreefd naar een volledige herziening van de verlaagde BTW-tarieven met het oog op de vereenvoudiging en rationalisering ervan (COM(2003) 0397 def. – CNS 2003/0169), en nodigt het de Raad uit dit voorstel zo snel mogelijk aan te nemen, met toevoeging van de activiteiten die vermeld worden onder punt 2.3.

2.7. Het EESC benadrukt de noodzaak informatie te verspreiden over het belang van de verlaagde BTW-tarieven voor de nieuwe lidstaten die op 1 mei 2004 toetreden tot de Unie. Een groot aantal van deze landen kampt inderdaad met ernstige problemen op het vlak van werkgelegenheid en zwartwerk. Het EESC verzoekt de Europese Unie ook om het effect van de verlaagde BTW-tarieven beter te evalueren, in overleg met de lidstaten en met hun economische en sociale actoren die de maatregelen het best kunnen beoordelen.

Brussel, 28 januari 2004

*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. 1673/2000 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vezelvlas en -hennep”**

(COM(2003) 701 def. - 2003/0275 (CNS))

(2004/C 108/16)

De Raad heeft op 1 december 2003 besloten, overeenkomstig artikel 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het vernoemde voorstel.

Op 9 december 2003 besloot het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité de gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu” met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn 405 zitting van 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 28 januari) mevrouw SANTIAGO tot algemeen rapporteur benoemd en vervolgens het hierna volgende advies met 31 stemmen vóór, bij 1 onthouding, goedgekeurd:

### 1. Inleiding

1.1. Op 27 juli 2000 werd de gemeenschappelijke marktordening voor vezelvlas en -hennep gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1673/2000, die op 1 juli 2001 in werking trad.

1.2. In artikel 15, lid 1, van deze verordening werd bepaald dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2003 aan het Europees Parlement en de Raad een verslag diende voor te leggen over de productietendensen in de verschillende lidstaten, de invloed van de hervorming van de gemeenschappelijke marktordening op de afzet en de economische levensvatbaarheid van de sector; tevens diende daarin het maximumgehalte aan onzuiverheden en scheven voor korte vlasvezels en voor hennepvezels te worden behandeld.

1.3. Hoewel uit de verzamelde informatie kan worden geconcludeerd dat de regeling duidelijk positieve effecten op de sector heeft gehad, vindt de Commissie dat aan de hand van de thans beschikbare gegevens geen grondige analyse van de productietendensen in de lidstaten kan worden verricht en dat evenmin antwoord kan worden gegeven op de vraag of de GNH's adequaat zijn.

1.4. Onder deze omstandigheden acht de Commissie het niet wenselijk de huidige steunregeling te wijzigen vóór de volledige analyse die in het kader van het in 2005 uit te brengen verslag zal kunnen worden verricht.

1.5. Volgens het onderhavige voorstel van de Commissie dient de aan de lidstaten geboden mogelijkheid om van de maximaal 7,5 % onzuiverheden en scheven af te wijken, te worden verlengd tot en met 2005/2006 en moet de steun ook kunnen worden toegekend voor korte vlasvezels en hennepvezels met een gehalte aan onzuiverheden en scheven dat niet meer dan 15 %, respectievelijk 25 % bedraagt.

1.6. De Commissie is van mening dat met het behoud van de huidige steunregeling en de verlenging van de uitzonderingsregeling met twee jaar een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de positieve ontwikkeling in deze sector.

1.7. Dank zij dit voorstel zullen de nieuwe lidstaten van de EU, die vezelvlas en -hennep produceren, zich beter kunnen aanpassen aan de veranderingen in deze sector.

### 2. Opmerkingen

2.1. Het Comité stemt in met dit voorstel en juicht toe dat de Commissie rekening heeft gehouden met het feit dat de plotselinge overstap op een bedrijfstoelageregeling een vertragend effect zou hebben op de positieve ontwikkeling in deze sector. Dit standpunt stemt overeen met wat het Comité reeds in vorige adviezen heeft betoogd.

Brussel, 28 januari 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel tot een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende oneerlijke „business-to-consumer”-handelspraktijken op de interne markt en tot wijziging van de Richtlijnen 84/450/EG, 97/7/EG en 98/27/EG (richtlijn oneerlijke handelspraktijken)”**

(COM(2003) 356 def. - 2003/0134 (COD))

(2004/C 108/17)

De Raad heeft op 25 juli 2003 besloten, overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden belast was, heeft haar advies goedgekeurd op 16 december 2003. Rapporteur was de heer HERNÁNDEZ BATALLER.

Het Comité heeft tijdens zijn 405e zitting op 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 29 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 77 stemmen vóór en 8 tegen, bij 10 onthoudingen, werd goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1. In het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie <sup>(1)</sup> heeft de Commissie gepleit voor een hervorming van de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming. Als mogelijke basis voor deze hervorming werd daarin een kaderrichtlijn met een algemene verplichting met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken voorgesteld.

1.2. Het Comité heeft zich in zijn advies ter zake <sup>(2)</sup> uitgesproken vóór een kaderrichtlijn en verklaard het ermee eens te zijn „dat een algemene clausule met daarin een algemeen criterium een flexibel en geschikt instrument is voor de beheersing van verkooppraktijken in een zeer dynamische context die voortdurend verandert en zich verder ontwikkelt”. <sup>(3)</sup>

1.3. In haar Mededeling over de follow-up van het Groenboek <sup>(4)</sup> werden de reacties op de eerste raadpleging en een schets van de mogelijke structuur van de kaderrichtlijn gepubliceerd. In de kaderrichtlijn zou moeten worden gestreefd naar een evenwicht tussen de bepalingen inzake oneerlijke concurrentie, consumentenbescherming en de rol van de gedragscodes.

1.4. Nagenoeg tegelijkertijd heeft de Commissie een Mededeling goedgekeurd betreffende de verkoopbevordering in de interne markt en een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verkoopbevordering in de interne markt. <sup>(5)</sup> In zijn advies ter zake <sup>(6)</sup> verzoekt het Comité de Commissie haar voorstel te herzien om de samenhang van de verschillende communautaire beleidsmaatregelen niet in gevaar te brengen, m.n. in het licht van het openbaar debat over het Groenboek inzake consumentenbescherming.

## 2. Inhoud van het voorstel voor een richtlijn

2.1. In de richtlijn wordt aangegeven wanneer een handelspraktijk als oneerlijk wordt beschouwd. Positieve verplichtingen waaraan een handelaar moet voldoen om aan te tonen dat hij eerlijk handelt, worden niet opgelegd.

2.2. De richtlijn bevat een „internemarktclausule” waarin wordt bepaald dat handelaars alleen hoeven te voldoen aan de vereisten van het land van oorsprong, en dat andere lidstaten hun geen extra vereisten mogen opleggen (d.w.z. wederzijdse erkenning).

2.3. De communautaire vereisten inzake oneerlijke „business-to-consumer”-handelspraktijken worden volledig geharmoniseerd en er wordt – volgens de Commissie – een voldoende hoog niveau van consumentenbescherming geboden.

2.3.1. Bedoeld worden oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van de consument kunnen schaden. Het gezondheids- en veiligheidsaspect van producten valt dus buiten het toepassingsgebied van de richtlijn, behalve in het geval van misleidende gezondheidsclaims, die worden beoordeeld aan de hand van de bepalingen betreffende misleidende handelspraktijken.

2.3.2. De kaderrichtlijn is van toepassing voor zover de sectorale wetgeving geen specifieke bepalingen betreffende oneerlijke handelspraktijken bevat. Indien er wel specifieke bepalingen bestaan, prevaleren deze boven de kaderrichtlijn.

2.4. De richtlijn bevat een algemeen verbod, dat de bestaande, uiteenlopende algemene bepalingen en beginselen in de lidstaten vervangt. Er wordt een gemeenschappelijk kader voor de hele EU vastgesteld.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 531 def.

<sup>(2)</sup> PB C 125 van 27-5-2002.

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 289 def.

<sup>(5)</sup> COM(2001) 546 def.

<sup>(6)</sup> PB C 221 van 17-09-2002. COM(2001) 546 def.

2.4.1. Het algemene verbod betreft oneerlijke handelspraktijken. Er worden drie voorwaarden vastgesteld om te bepalen of een praktijk oneerlijk is. Om een praktijk als oneerlijk te doen aanmerken, moet een klager bewijzen dat aan drie de voorwaarden wordt voldaan, nl.:

- de praktijk moet strijdig zijn met de vereisten van professionele toewijding;
- de referentieconsument die wordt gebruikt om het effect van de praktijk te beoordelen, is de „gemiddelde” consument; en
- de praktijk moet het economisch gedrag van de consument wezenlijk (kunnen) verstoren.

2.5. Als referentieconsument wordt niet de kwetsbare of atypische consument gebruikt, maar de „gemiddelde consument” van het Hof van Justitie. Het gaat om de door het Hof van Justitie vastgestelde referentie van een „gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument”. Het criterium wordt aangepast indien een handelspraktijk specifiek op een bepaalde groep gericht is; in dat geval wordt uitgegaan van het gemiddelde lid van die groep.

2.6. Oneerlijke handelspraktijken worden in twee soorten onderverdeeld, namelijk „misleidende” en „agressieve” handelspraktijken. In de bepalingen dienaangaande worden dezelfde elementen toegepast als in het „algemene verbod”, maar ze functioneren onafhankelijk daarvan.

2.6.1. Dit houdt in dat een praktijk die overeenkomstig de desbetreffende bepalingen hetzij „misleidend”, hetzij „agressief” is, automatisch oneerlijk is. Indien de praktijk noch „misleidend”, noch „agressief” is, bepaalt het algemene verbod of deze oneerlijk is.

2.6.2. Bij misleidende handelspraktijken kan het zowel om handelingen als om omissies gaan; dit onderscheid blijkt ook uit de opdeling van de artikelen.

2.6.3. Eerlijke en oneerlijke handelspraktijken na de verkoop worden in de richtlijn niet gedefinieerd; in plaats daarvan worden dezelfde eerlijkeheidsbeginselen toegepast op handelspraktijken vóór en na de verkoop.

2.6.4. De Commissie erkent dat gedragscodes eigenlijk vrijwillig van aard zijn en stelt criteria vast om te bepalen of redelijkerwijs kan worden verondersteld dat de prestatie van de handelaar met betrekking tot de code het besluit van de consument beïnvloedt.

2.6.5. Verder wordt beschreven op welke drie wijzen een handelspraktijk agressief kan zijn, namelijk door intimidatie, dwang en ongepaste beïnvloeding.

2.7. De Commissie heeft in haar voorstel ook de bepalingen aangaande de relatie tussen de ondernemingen en de consument uit de richtlijn betreffende misleidende reclame opgenomen. Het toepassingsgebied van de bestaande richtlijn wordt beperkt tot „business-to-business”-reclame en vergelijkende reclame die geen consumenten schaadt, maar wel een concurrent kan schaden.

2.8. Een bijlage bij de richtlijn bevat een beknopte zwarte lijst van handelspraktijken. Het gaat om praktijken die onder alle omstandigheden oneerlijk zijn en bijgevolg in alle lidstaten verboden zijn, en waarop dus ex ante een verbod wordt opgelegd.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité staat achter het streven van de Commissie om een hoge graad van consumentenbescherming te bereiken, dit met het oog op de vlotte werking van de interne markt. Het voorstel van de Commissie komt zeer gelegen; bovendien is het prijzenswaardig dat de Commissie eerst de publieke opinie heeft gepeild om nog vóór de presentatie van het voorstel tot een formele evaluatie te komen. Het Comité hoopt dat de Commissie ook in de toekomst zo voortvarend te werk zal gaan wanneer het om consumentenbescherming gaat.

3.1.1. Het Comité heeft zich al positief uitgelaten over de nieuwe aanpak van de Commissie, waarbij algemene wetgeving wordt aangevuld met gedragscodes. Ook is het Comité van mening dat al te gedetailleerde regelgeving, waar de consument noch het bedrijfsleven belang bij hebben, moet worden vermeden en dat de wetgeving inzake consumentenbescherming zoveel mogelijk, doch geleidelijk, moet worden geharmoniseerd met behulp van de daartoe geëigende middelen <sup>(7)</sup>.

3.1.2. Het Comité is vooral ingenomen met de stelling in het voorstel dat in geval van strijdigheid tussen de bepalingen van deze kaderrichtlijn en andere specifieke richtlijnen, deze laatste prevaleren.

3.1.3. Het Comité acht het eveneens van belang dat niet alleen bescherming wordt geboden tegen oneerlijke handelspraktijken, maar ook tegen handelspraktijken in het algemeen, zowel vóór als na de verkoop en/of de dienstverlening.

3.1.4. Het Comité heeft zich al voorstander getoond <sup>(8)</sup> van de invoering van gedragscodes van goede kwaliteit die door ondernemingen vrijwillig worden onderschreven, waarin sprake is van toezicht door de overheid en de organisaties (van ondernemingen, consumenten e.d.) die ze hebben ondertekend. Daarom stemt het Comité ermee in dat in het voorstel wordt overwogen wettelijke sancties te hanteren wanneer de besluiten van de organen die toezien op de naleving van deze gedragscodes niet worden uitgevoerd.

<sup>(7)</sup> PB nr. C 95 van 23-4-2003.

<sup>(8)</sup> Zie voetnoot 7.

3.1.5. Het Comité spoort de Commissie ertoe aan, in haar voorstel de bescherming van de consument - en met name de meest kwetsbare consument (m.n. kinderen) - tegen oneerlijk gebruik van nieuwe technologieën aan te scherpen, als aanvulling op het rechtskader dat met de richtlijn inzake elektronische handel is geschapen <sup>(9)</sup>.

3.2. Toch wenst het Comité een aantal kanttekeningen te plaatsen bij diverse punten.

### 3.3. *Bijzondere opmerkingen*

#### Minimale harmonisatie

3.3.1. Volgens het EG-Verdrag heeft de Commissie een „resultaatsverplichting” met betrekking tot haar voorstellen aangaande de harmonisering van wetgeving ten einde een „hoog niveau van consumentenbescherming” te bereiken. In het onderhavige voorstel wordt echter meer de nadruk gelegd op het vaststellen van „uniforme regels” en het verduidelijken van „bepaalde rechtsbegrippen”, „voor zover dit voor de goede werking van de interne markt en de rechtszekerheid nodig is” (vierde overweging bij het voorstel).

3.3.2. Het Comité vreest dat het voorstel tot een verslechtering van de consumentenbescherming in de lidstaten leidt en denkt dat het moeilijk uit te leggen is aan de burgers dat de Europese Unie het bestaande niveau van bescherming naar beneden kan halen <sup>(10)</sup>. Daarom is het Comité voorstander van de invoering van een „stand still”-clausule in het voorstel, waardoor een verslechtering van het huidige beschermingsniveau wordt voorkomen.

3.3.3. Het EESC is voorstander van veel meer harmonisatie en is van mening dat, in overeenstemming met art. 153, t.a.v. consumentenbescherming het hoogste beschermingsniveau dient te worden gerealiseerd. <sup>(11)</sup>

3.3.4. Wellicht moet in de toekomst meer werk worden gemaakt van de harmonisering van het verbintenissenrecht in de EU, zoals onlangs nog in een mededeling van de Commissie <sup>(12)</sup> werd bepleit.

### 3.4. *Toepassingsgebied*

3.4.1. In het voorstel voor een richtlijn wordt een nieuw rechtskader gecreëerd voor misleidende reclame die op consumenten is gericht; de oude regeling blijft echter, zij het enigszins gewijzigd, onverminderd van kracht voor bedrijven. Het onderhavige voorstel voor een richtlijn betreffende oneerlijke „business-to-consumer”-handelspraktijken is niet van toepassing op vergelijkende reclame, een kwestie die - met de nodige wijzigingen - onder Richtlijn 97/55/EG tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG inzake misleidende „business-to-business”-reclame valt. Bovendien, en in tegenstelling tot het bepaalde in het onderhavige voorstel, wordt het de lidstaten krachtens de bestaande richtlijn toegestaan bepalingen te handhaven of in te voeren die, een ruimere bescherming van handelaren en concurrenten t.a.v. misleidende reclame waarborgen.

<sup>(9)</sup> Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt.

<sup>(10)</sup> Zie voetnoot 7.

<sup>(11)</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>(12)</sup> COM(2003) 68 def.

3.4.1.1. Het Comité is van mening dat de gelijktijdige invoering van twee regelingen die weliswaar betrekking hebben op dezelfde materie, nl. misleidende reclame, maar die verschillen naar gelang van de betrokken partij - bedrijf of consument - tot grote verwarring kan leiden; bovendien kan e.e.a. tot onevenwichtigheden en ongelijke behandeling leiden, wat in strijd is met het beginsel van vereenvoudiging van wetgeving en kan resulteren in rechtsonzekerheid.

3.4.1.2. Het Comité is derhalve voorstander van één enkele regeling voor misleidende reclame door, middels het onderhavige richtlijnvoorstel, de geldende richtlijn hetzij te herroepen, hetzij te wijzigen. Het doel zou moeten zijn: ordening van de interne markt en aanscherping van de consumentenbescherming via een objectieve regeling die zich richt op de „feiten” - misleidende reclame - en die alle betrokkenen bescherming biedt, in plaats van invoering van twee regelingen waarvan de inhoud en de beschermingsmechanismen kunnen verschillen naar gelang van de doelgroep (vraag of aanbodzijde).

3.4.2. Ervan uitgaande dat de Commissie niet voornemens is om het toepassingsgebied van de richtlijn aanzienlijk uit te breiden in de aangegeven richting, dient zij er - in ieder geval in de aanvangsfase - zorg voor te dragen dat de richtlijn ook, en verplicht, van toepassing is („mutatis mutandis”) op die gevallen waarin een handelspraktijk, die als oneerlijk kan worden beschouwd waar het gaat om de betrekking tussen „consument en onderneming”, deel uitmaakt van een verbintenis tussen ondernemingen in een eerdere fase in de distributieketen.

3.4.3. De bepaling op grond waarvan de lidstaat waar het bedrijf gevestigd is op de inachtneming van de voorschriften moet toezien, leidt in geval van grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten tot praktische problemen. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, deze bepaling met het oog op de toepassing ervan op adequate wijze aan te vullen.

### 3.5. *Rechtsgrondslag*

3.5.1. De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 95 van het EG-Verdrag inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke regels die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Maar wanneer het gaat om de bevordering van de economische belangen van de consumenten en het waarborgen van een hoog niveau van consumentenbescherming ligt artikel 153 meer voor de hand. Het Comité stelt voor gebruik te maken van dit laatste artikel <sup>(13)</sup> of, zo mogelijk, van beide artikelen.

### 3.6. *Begrip „gemiddelde consument”*

3.6.1. De Commissie spreekt in haar voorstel van „gemiddelde consument”, wat volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie de „gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument” betekent.

<sup>(13)</sup> Zie voetnoot 2.

3.6.2. Het Comité vreest dat deze interpretatie ertoe leidt dat het consumentenbeleid zijn beschermende karakter verliest en dat, ondanks de speciale aandacht die in het voorstel aan „kwetsbare groepen” wordt besteed, de minder goed geïnformeerde of minder goed opgeleide consument het nakijken heeft. Feit is ook dat er sprake is van een ongelijkwaardige relatie tussen consumenten en bedrijven.

3.6.3. Van de „gewone consument” van de voorgestelde richtlijn wordt verwacht dat hij zijn besluit op een geïnformeerd oordeel baseert. In sommige lidstaten mogen reclameuitingen - overeenkomstig de geldende jurisprudentie - geen negatieve of nadelige informatie over het eigen product of de eigen dienst bevatten. De gebruiker kan echter alleen tot een geïnformeerd oordeel komen als hij over deze kennis beschikt. Het Comité acht het van belang dat er een uniforme en haalbare oplossing komt.

### 3.7. Oneerlijke handelspraktijken

3.7.1. Het Comité heeft er al mee ingestemd dat een algemene clausule met daarin een algemeen criterium een flexibel en geschikt instrument is voor de beheersing van verkooppraktijken in een zeer dynamische context die voortdurend verandert en zich verder ontwikkelt <sup>(14)</sup>.

3.7.2. In het voorstel wordt uitgegaan van een „negatieve” benadering van oneerlijke handelspraktijken, met een aantal voorbeelden van wat als dusdanig kan worden beschouwd in bijlage, maar het Comité is van mening dat een „positieve” benadering van oneerlijke handelspraktijken meer overeenstemt met de hedendaagse wetgeving ter zake. Een in positieve zin geformuleerde clausule maakt aanpassing aan veranderlijke marktomstandigheden en concurrentiegedrag mogelijk, alsmede toetsing van ongepast gedrag op oneerlijkheid.

### 3.8. Duidelijke begripsomschrijving

3.8.1. Elke rechtsregel moet rechtszekerheid bieden. Het voorstel bevat begrippen die in veel nationale wetgevingen onbekend zijn, zoals bijv. „professionele toewijding”, waaronder volgens de Commissie zowel „vakkundigheid” als „zorgvuldigheid” vallen. Het Comité vindt dat de Commissie in haar toelichting bij het voorstel nadere uitleg moet verschaffen over wat hieronder wordt verstaan, zodat alle betrokkenen zich een juist beeld kunnen vormen van de reikwijdte van het voorstel.

### 3.9. Samenhang met de overige EU-wetgeving

3.9.1. Het Comité vreest dat de doorzichtigheid van de betrekkingen tussen consumenten en bedrijven niet verbetert met de goedkeuring van deze richtlijn en dat de nodige samenhang met de overige EU-wetgeving niet bewaard blijft. Hopelijk is de vrees dat deze richtlijn in strijd is met de bepalingen van het voorstel voor een verordening betreffende de verkoopbevordering in de interne markt <sup>(15)</sup> ongegrond en blijken beide teksten elkaar aan te vullen. Het Comité verzoekt de Commissie om nog meer indicaties te geven van het verband dat moet worden gelegd tussen dit richtlijnvoorstel en vigerende sectorgebonden richtlijnen en andere wetgeving (bv. op het gebied van het verbintenissenrecht) en om die richtsnoeren bekend te maken vóórdat de richtlijn in werking treedt.

3.9.2. Bepaalde begrippen uit het voorstel zouden in de verschillende talenversies nader moeten worden bestudeerd, met name waar het gaat om „agressieve handelspraktijken”. Het gebruik van termen als „dwang” of „intimidatie” is niet bepaald geschikt voor privaatrechtelijke teksten, daar zij verwijzen naar handelingen die in veel nationale rechtsstelsels als delicten worden gekwalificeerd.

### 3.10. Buitengerechtelijke oplossingen

3.10.1. Ter aanvulling van de gedragscodes zou in het voorstel ook aandacht kunnen worden besteed aan eventuele buitengerechtelijke geschillenbeslechting, waarbij consumenten en ondernemingen hun conflicten over oneerlijke handelspraktijken snel en doeltreffend kunnen uitvechten ten overstaan van buitengerechtelijke organen. Dat neemt uiteraard niet weg dat het een grondrecht blijft, de zaak bij de bevoegde rechterlijke instantie aanhangig te maken. Bedoelde organen dienen in elk geval de principes van onafhankelijkheid, doorzichtigheid, hoor en wederhoor, doeltreffendheid, wettigheid, vrijheid en vertegenwoordiging, zoals omschreven in de Aanbeveling van de Commissie 98/257/EG, in acht te nemen <sup>(16)</sup>.

3.10.2. In het voorstel worden handhavingmaatregelen genoemd die lidstaten moeten toepassen omdat de kaderrichtlijn anders geen effect sorteert, zoals procedures in kort geding of de omkering van de bewijslast t.a.v. de producten en diensten. Volgens het Comité zouden ook nog andere, in het voorstel als „vrijwillig” aangeduide, maatregelen moeten worden genomen om de toepassing van de kaderrichtlijn te waarborgen, zoals publicatie, overeenkomstig het zorgvuldigheidsoordeel van de rechter, in de media van de rechterlijke besluiten die verplichten tot het staken van oneerlijke handelspraktijken.

Brussel, 29 januari 2004.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

<sup>(14)</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>(15)</sup> Zie voetnoot 6.

<sup>(16)</sup> Aanbeveling van de Commissie van 30 maart 1998 betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen, PB nr. 115 van 17-4-1998.

## BIJLAGE

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

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, zijn verworpen:

**Par. 3.6**

De paragrafen 3.6.1 en 3.6.2 te schrappen.

**Resultaat van de stemming**

Voor: 24, Tegen: 55, Onthoudingen: 3.

**Par. 3.7.2**

Te schrappen.

**Resultaat van de stemming**

Voor: 24, Tegen: 59, Onthoudingen: 4.

**Onderstaande tekst van het afdelingsadvies, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd vervangen door de volgende tekst:**

3.3.1 Volgens het EG-Verdrag heeft de Commissie een „resultaatsverplichting” met betrekking tot haar voorstellen aangaande de harmonisering van wetgeving ten einde een „hoog niveau van consumentenbescherming” te bereiken. In het onderhavige voorstel is het juiste evenwicht gevonden tussen de twee belangrijke doelstellingen van de richtlijn, nl. verbetering van de werking van de interne markt en waarborging van een hoog niveau van consumentenbescherming.

**Resultaat van de stemming**

Voor: 28, Tegen: 53, Onthoudingen: 5.

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming („de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentbescherming”)**

(COM(2003) 443 def. - 2003/0162 (COD))

(2004/C 108/18)

De Raad heeft op 1 augustus 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 16 december 2003. Rapporteur was de heer HERNÁNDEZ BATALLER.

Het Comité heeft tijdens zijn 405e zitting van 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 29 januari 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 68 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1. In het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie <sup>(1)</sup> wijst de Commissie erop dat er een wettelijk kader moet worden gecreëerd voor samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming.

1.2. In haar mededeling over de Follow-up van het Groenboek over de consumentenbescherming in de EU <sup>(2)</sup> verbindt de Commissie zich ertoe een voorstel voor een dergelijk rechtsinstrument uit te werken.

1.3. In haar mededeling over de Internemarktstrategie (prioriteiten 2003 – 2006) <sup>(3)</sup> ten slotte wijst de Commissie erop dat, om het vertrouwen van de burger in de interne markt niet te schenden, de desbetreffende wetgeving beter moet worden nageleefd, en dat de indiening van een dergelijk voorstel dan ook prioritair is.

1.4. Elke lidstaat heeft een handhavingssysteem ontwikkeld dat is afgestemd op zijn eigen wetten en instellingen. Deze systemen zijn opgezet om zuiver binnenlandse inbreuken aan te pakken en zijn nooit helemaal afgestemd op de uitdagingen van de interne markt. Binnenlandse instanties zijn niet bevoegd om inbreuken buiten hun rechtsgebied te onderzoeken.

1.5. Het resultaat is een handhavingssysteem dat onvoldoende is aangepast aan de eisen van de interne markt, en dat momenteel niet toereikend is om een eind te maken aan de oneerlijke praktijken van handelaars die met name de mogelijkheden van het internet trachten te misbruiken.

1.6. De Commissie is van oordeel dat een consequente en effectieve handhaving van de verschillende nationale regels inzake consumentenbescherming essentieel is voor de goede werking van de interne markt, het wegwerken van concurrentievervalsingen en de bescherming van de consument.

## 2. Het voorstel voor een verordening

2.1. Algemeen doel van de verordening is te zorgen voor de goede werking van de interne markt en de effectieve bescherming van de consumenten op die markt.

2.1.1. Om dit streven te kunnen realiseren zijn in de verordening twee specifieke doelstellingen opgenomen:

- de handhavinginstanties moeten samenwerken bij de bestrijding van intracommunautaire inbreuken die de interne markt verstoren; bedoeling is dat de autoriteiten die belast zijn met de handhaving van de wetgeving daadwerkelijk en op doeltreffende wijze kunnen samenwerken met hun tegenhangers uit de andere lidstaten;
- de wetgeving inzake consumentenbescherming moet beter en consequenter worden nageleefd, en er moet nauwer worden toegezien op de bescherming van de economische belangen van de consument; hiermee wordt erkend dat de EU kan bijdragen tot een hogere handhavingnorm via gemeenschappelijke projecten en de uitwisseling van goede praktijkervaringen op het vlak van voorlichting, opvoeding en vertegenwoordiging van de consument. Ook wordt hiermee erkend dat de EU een bijdrage levert aan het toezicht op de werking van de interne markt.

2.2. Deze algemene en specifieke doelstellingen hebben de keuze van de rechtsgrond en van het rechtsinstrument bepaald. Als rechtsgrond heeft de Commissie artikel 95 van het Verdrag gekozen.

2.3. De werkingssfeer van de verordening is beperkt tot intracommunautaire inbreuken op de Europese wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument. De werkingssfeer van de verordening zal worden uitgebreid wanneer de voorgestelde kaderrichtlijn ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken in werking treedt.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 531 def.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 289 def.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 238 def.

2.4. De bevoegde autoriteiten staan centraal in de voorgestelde verordening. De aanwijzing van bevoegde autoriteiten wordt overgelaten aan de lidstaten. Het voorstel voorziet ook in de aanwijzing van één verbindingsbureau door elke lidstaat, dit om een goede coördinatie tussen de door de lidstaten aangewezen bevoegde autoriteiten mogelijk te maken.

2.4.1. Onder bevoegde autoriteiten wordt verstaan overheidsinstanties met specifieke verantwoordelijkheden voor de handhaving van de consumentenbescherming. Het voorstel biedt ook de garantie dat alleen instanties met een minimum aan gemeenschappelijke onderzoeks- en handhavingbevoegdheden als bevoegde autoriteit kunnen worden aangewezen.

2.4.2. Het onderhavige voorstel verandert of beperkt geenszins de rol van de consumentenorganisaties bij de handhaving van de wetgeving, met name wat het doen staken van grensoverschrijdende inbreuken aangaat.

2.4.3. Met de verordening wordt niet alleen een netwerk van bevoegde autoriteiten ingesteld, maar ook een kader voor wederzijdse bijstand, als aanvulling op de bestaande nationale of Europese – sectorale - bepalingen. Het voorgestelde netwerk is opgevat als handhavinginstrument om op de eerste plaats snel op te treden tegen de meest flagrante grensoverschrijdende vormen van misbruik, en m.n. tegen praktijken waarbij wordt getracht de vrijheden van de interne markt uit te buiten om de consument schade te berokkenen.

De aanwijzing van bevoegde autoriteiten wordt overgelaten aan de lidstaten, zodat rekening kan worden gehouden met de nationale grondwettelijke bepalingen voor de handhaving van de consumentenbescherming. De lidstaten waar op dit moment geen ter zake bevoegde nationale autoriteiten bestaan, hoeven niet noodzakelijk nieuwe instanties in het leven te roepen. De beperkte bevoegdheden waarvan sprake in het voorstel voor een verordening kunnen immers aan de bestaande autoriteiten worden toegekend.

2.5. De effectiviteit van het hier voorgestelde handhaving-netwerk hangt af van de wederzijdse rechten en plichten met betrekking tot onderlinge bijstand.

2.5.1. Vrije en vertrouwelijke uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten vormt de basis van de wederzijdse bijstand. Het voorstel voert een systeem in van informatie-uitwisseling op verzoek en, wat net zo belangrijk is, spontane informatie-uitwisseling.

2.5.2. Als uit de uitgewisselde informatie blijkt dat er een intracommunautaire inbreuk bestaat, schrijft het voorstel voor dat de bevoegde autoriteiten optreden om onverwijld een einde aan de inbreuk te maken.

2.5.3. Het voorstel vertrekt van het algemeen beginsel dat bevoegde autoriteiten kunnen optreden tegen handelaars in hun rechtsgebied, ongeacht de plaats waar de betrokken consument zich bevindt.

2.5.4. Ook wordt voorzien in de mogelijkheid om krachtens bilaterale overeenkomsten informatie uit te wisselen met bevoegde autoriteiten van derde landen.

2.6. De rol van de Gemeenschap blijft beperkt tot het ondersteunen van maatregelen die gericht zijn op een algemene verhoging van de handhavingnorm en die consumenten beter in staat stellen om hun rechten af te dwingen. Zo is het de taak van de Gemeenschap de uitwisseling van goede praktijkervaringen aan te moedigen en de nationale maatregelen te coördineren, teneinde overlappenden en verspilling te vermijden.

2.7. Verder wordt bepaald dat de lidstaten regelmatig statistieken over klachten van consumenten verstrekken, en wordt voorzien in de oprichting van een databank met actuele gegevens die toegankelijk zijn voor de bevoegde autoriteiten; ook de coördinatie van de handhaving van de wetgeving en administratieve samenwerking komen in het voorstel aan de orde.

2.8. Het voorstel voorziet in de oprichting van een adviescomité om de Commissie bij te staan bij de praktische kant van de tenuitvoerlegging van de verordening. Dit comité zal met name bestaan uit vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité staat achter de in dit Commissievoorstel vastgelegde doelstellingen. Zo heeft het er ook in vroegere adviezen<sup>(4)</sup> al bij de Commissie op aangedrongen dat zij uiteindelijk vaart zou zetten achter de daadwerkelijke toepassing van de bestaande wetgeving en de samenwerking tussen de ter zake bevoegde instanties, om zo een begin te maken met de verbetering van de grensoverschrijdende bescherming van de consument. Het voorstel sluit hoe dan ook niet uit dat civiele maatregelen worden genomen om de wetgeving te doen naleven.

<sup>(4)</sup> Advies over het „Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie”, PB C 125 van 27-05-2002, en advies over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006”, PB C 95 van 23-04-2003

3.2. De in de ontwerpverordening voorgestelde rechtsgrondslag is art. 95 van het EG-Verdrag. In dat artikel is echter alleen sprake van „maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen”. Gezien de doelstelling van het Commissievoorstel, namelijk om een doeltreffend systeem in te voeren voor de verbetering van de bescherming van de economische belangen van de consument, vindt het Comité het jammer dat niet art. 153 is gekozen als rechtsgrondslag en verzoekt het de Commissie erover na te denken hoe meer gebruik kan worden gemaakt van dat artikel.

3.2.1. Het Comité is het er mee eens dat per lidstaat minstens één bevoegde openbare instantie moet worden opgericht, en wel om de volgende redenen:

- alleen overheidsinstanties beschikken over de vereiste onderzoeksbevoegdheden om grensoverschrijdende inbreuken tegen te gaan;
- overheidsinstanties zijn de meest aangewezen instellingen om geheimhouding en een vlot verloop van het onderzoek te garanderen;
- alleen overheidsinstanties kunnen garanderen dat alle consumenten worden beschermd;
- zij vergemakkelijken de uitwisseling van informatie en helpen een einde te maken aan grensoverschrijdende inbreuken.

3.2.2. De Commissie zou meer op de voorgrond moeten treden en moeten deelnemen aan de coördinatievergaderingen.

3.2.3. Daar niet is voorzien in specifieke maatregelen voor de beslechting van geschillen die betrekking hebben op het verlenen van wederzijdse bijstand, zou de Commissie moeten optreden als bemiddelaar en moeten zorgen voor administratieve oplossingen om die bijstand in goede banen te leiden. Dit geldt vooral ook in het licht van de uitbreiding, waarmee de naleving van artikel 10 van het EG-Verdrag er niet gemakkelijker op zal worden. Het gaat immers in hoofdzaak om landen met een bureaucratische traditie, die niet voldoende vertrouwd zijn met dit soort gebruiken.

3.2.4. Het voorstel blijft vaag over de terugbetaling van gemaakte kosten en opgelopen schade als gevolg van maatregelen die door een rechtbank op basis van de inhoud van de intracommunautaire inbreuk „ongegronde” worden verklaard. De Commissie zou duidelijk moeten aangeven dat het hier om definitieve rechterlijke uitspraken gaat, waartegen dus geen beroep meer mogelijk is. Wat gebeurt er als de lidstaat van de aangezochte instantie een beroep van de hand wijst, terwijl de lidstaat van de verzoekende instantie van mening is het recht te

hebben beroep aan te tekenen? Een dergelijke mogelijkheid, die in de praktijk toch niet kan worden uitgesloten, komt in het voorstel niet ter sprake.

3.2.5. Een verzoek om wederzijdse bijstand kan worden geweigerd als het administratieve lasten met zich mee zou kunnen brengen die niet in verhouding staan tot de ernst van de intracommunautaire inbreuk in termen van mogelijke schade voor de consument. De Commissie lijkt er met andere woorden van uit te gaan dat „de minimis”-inbreuken op het vlak van consumentenzaken, die in een andere lidstaat worden begaan, ongestraft kunnen blijven. Het Comité betreurt dit, aangezien het in het geval van klachten op consumentengebied op een enkele uitzondering na steeds om beperkte bedragen gaat.

3.2.6. Daarnaast kan een instantie beslissen geen gehoor te geven aan een verzoek om bijstand als dat verzoek niet goed onderbouwd is. Dat is een wel erg formalistische oplossing. Beter zou zijn in dit soort gevallen te voorzien in de mogelijkheid om de indiener van het verzoek de kans te geven binnen een bepaalde termijn opheldering te verschaffen, zodat een verzoek pas in tweede instantie kan worden afgewezen.

3.2.7. Verder zouden lidstaten de mogelijkheid moeten krijgen beroep aan te tekenen als zij van mening zijn dat een verzoek om bijstand ten onrechte van de hand is gewezen.

3.3. Met het oog op meer transparantie zouden de databanken met de gegevens over de klachten van consumenten toegankelijk moeten zijn voor het publiek, en met name voor de meest representatieve werkgeversorganisaties en de consumentenverenigingen die bevoegd zijn een actie in te stellen om grensoverschrijdende inbreuken te doen beëindigen<sup>(5)</sup>, alsook voor universiteiten en onderzoekscentra. Dit geldt overigens niet voor vertrouwelijke gegevens.

3.4. Het Comité erkent het belang van coördinatie van handhavingactiviteiten, maar wijst erop dat ambtenaren pas zouden mogen deelnemen aan uitwisselingsprogramma's als zij van tevoren terdege zijn onderricht over het rechtsstelsel van de lidstaat van „bestemming”, dit om in de mate van het mogelijke problemen op het vlak van wettelijke aansprakelijkheid te vermijden.

3.5. In het voorstel wordt enkel verwezen naar administratieve samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. Het gaat daarmee voorbij aan het feit dat hier ook een rol is weggelegd voor de maatschappelijke organisaties, en in het bijzonder voor de werkgeversorganisaties en de consumentenverenigingen.

<sup>(5)</sup> Zie art. 3 van Richtlijn 98/27/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen, PB L 166 van 11-06-1998

3.6. Het permanent comité onderzoekt en beoordeelt hoe de in de verordening vastgelegde regelingen inzake samenwerking functioneren. Op het gebied van bijstand echter wordt het comité geen enkele bevoegdheid toegekend.

3.7. Na de datum van inwerkingtreding van de verordening lichten de lidstaten de Commissie om de twee jaar in over de tenuitvoerlegging van deze verordening. Het Comité zou echter graag zien dat ook de Commissie verplicht werd gesteld om aan de hand van gegevens uit alle lidstaten regelmatig aan het EP en het EESC verslag uit te brengen over de toepassing van de verordening in de EU.

3.8. De omschrijving van het toepassingsgebied van de verordening onder de letter a van artikel 3, waar verwezen wordt naar de uitputtende lijst van richtlijnen in bijlage I, is niet correct. De sub a bedoelde richtlijnen zouden als voorbeeld moeten worden genoemd en er zou dus moeten staan: „met name de in bijlage I genoemde richtlijnen”.

Een – op het eerste gezicht minder goed – alternatief is om aan Bijlage I in ieder geval de volgende Richtlijnen toe te voegen:

- Prijsaanduiding (98/06/EG)
- Etikettering (79/112/EEG en 2000/13/EG)
- Algemene productveiligheid (92/59/EEG)

- Veiligheid van speelgoed (93/68/EEG)
- Aansprakelijkheid voor producten met gebreken (99/34/EG)
- Bescherming van persoonsgegevens (95/46/EG en 2002/58/EG).

3.9. Het is niet terecht dat lidstaten hun activiteiten pas coördineren als is vastgesteld dat een intracommunautaire inbreuk consumenten in minstens drie lidstaten schaadt. In artikel 9, lid 2 zou daarom niet moeten staan „in meer dan twee lidstaten”, maar „in minstens twee lidstaten” of „in twee of meer lidstaten”.

3.10. Aangezien in de artikelen 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16 en 17 wordt verwezen naar artikel 19, lid 2, zou hierin concreet moeten komen te staan welke procedure gekozen dient te worden en niet slechts moeten worden verwezen naar de artikelen 3 en 7 van Besluit 1999/468/EG, dat bovendien op deze manier zou worden omgezet in de nationale wetgeving van de lidstaten.

Verder maken de in dit Besluit vastgelegde procedures een te bureaucratische indruk om toegepast te kunnen worden in het kader van de verordening, die daarom eigen mechanismen zou moeten bevatten waardoor zij sneller kan worden toegepast.

Brussel, 29 januari 2004

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

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Verslag van de Commissie „XXXIIe Verslag over het mededingingsbeleid 2002”

(SEC(2003) 467 def.)

(2004/C 108/19)

De Europese Commissie heeft op 25 april 2003 besloten, het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde verslag.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 december 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Metzler.

Het Comité heeft tijdens zijn 405e zitting (vergadering van 29 januari 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 60 stemmen vóór en 18 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd:

### 1. Inleiding: achtergrond

1.1. Zoals commissaris Monti in zijn voorwoord bij het XXXIIe verslag over het mededingingsbeleid 2002 (hierna te noemen „verslag”) reeds benadrukt, stond het mededingingsbeleid van de Commissie in 2002 geheel in het teken van een ingrijpende modernisering. In het kader van antitrustmaatregelen is nieuwe procedurele regelgeving goedgekeurd die voorziet in afschaffing van het vrijstellingsmonopolie van de Commissie en in gedecentraliseerde toepassing van de antitrustregelgeving. Om de efficiëntie van de concentratiecontrole te verbeteren – met name met het oog op de uitbreiding van de Unie – is een voorstel voor wijziging van de concentratieverordening ingediend. Daarnaast is een pakket maatregelen afgekondigd om de procedurele rechten van partijen in het kader van de procedures voor concentratiecontrole te verstevigen. Op het gebied van het toezicht op staatssteun is de Commissie verder gegaan met het stroomlijnen van de procedures en het doorzichtiger maken van de besluitvorming.

1.2. Een van de prioriteiten van het communautaire mededingingsbeleid is gelegen in het behartigen van de belangen van de consumenten en de werknemers, met andere woorden: waarborgen dat de consument en de werknemer profiteert van de welvaart die de Europese economie heeft gebracht. In de inleiding van het verslag wordt daarbij het tweeledige doel van het mededingingsbeleid uiteengezet; dit bestaat enerzijds in het wegnemen van marktimperfections als gevolg van concurrentieverstorend gedrag van marktdeelnemers of bepaalde marktstructuren, en anderzijds in het bevorderen van een algemeen economisch beleidskader binnen alle economische sectoren om ervoor te zorgen dat daadwerkelijke mededinging de boventoon gaat voeren.

1.3. In het verslag wordt andermaal een breed overzicht gegeven van de werkzaamheden van het directoraat-generaal

Concurrentie in 2002, wordt het beleid van dit DG toegelicht, wordt de diverse uitgevaardigde regelgeving beschreven en wordt ingegaan op vele individuele zaken. In 2002 lag het totale aantal nieuwe zaken op 1.019 (in 2001 waren het er nog meer, namelijk 1.036), waarvan 321 antitrustzaken (tegen 284 in 2001). Het aantal fusiezaken liep verder terug (met 277 zaken in 2002 tegen 335 in 2001), terwijl het aantal staatssteunzaken ongeveer gelijk bleef (met 421 in 2002 tegen 417 in 2001). Het aantal afgesloten zaken steeg in 2002 tot 1.283 (tegen 1.204 in 2001), waarvan 363 antitrustzaken, 268 fusiezaken en 652 staatssteunzaken.

1.4. Het verslag bestaat uit zes delen, waarin achtereenvolgens antitrustmaatregelen, concentratiecontrole, staatssteun, diensten van algemeen belang, internationale activiteiten en de vooruitzichten voor 2003 aan de orde komen. In het hiernavolgende worden de op 2002 betrekking hebbende eerste vijf delen samengevat en van commentaar voorzien.

### 2. Antitrust – artikelen 81 en 82; staatsmonopolies en monopolierechten – artikelen 31 en 86

2.1. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) is in 2002 afgelopen, na 50 jaar van kracht te zijn geweest. Het gevolg hiervan is dat op de onder de EGKS vallende sectoren nu de primaire en afgeleide wetgeving van het EG-Verdrag van toepassing is.

2.2. In december 2002 heeft de Raad Verordening nr. 1/2003 voor de tenuitvoerlegging van de in de artikelen 81 en 82 van het Verdrag vastgelegde mededingingsregels goedgekeurd<sup>(1)</sup>. Deze verordening moet in de plaats komen van de sinds 1962 geldende Verordening nr. 17 inzake antitrustprocedures. De nieuwe regelgeving, die een ingrijpende hervorming van het systeem inhoudt, moet in werking treden op de datum van de uitbreiding, namelijk 1 mei 2004.

<sup>(1)</sup> zie het advies van het ESC over het Witboek betreffende Modernisering van de uitvoeringsbepalingen voor de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag, PB C 51/55 van 23 februari 2000, alsook het advies van het ESC over het Verordeningvoorstel, PB C 155/73 van 29 mei 2001

2.2.1. Hierbij moet erop worden gewezen dat deze nieuwe verordening gepaard gaat met een overgang van een stelsel van aanmelding en toestemming op een stelsel van wettelijke uitzondering, waarbij ondernemingen hun overeenkomsten zelf moeten toetsen op conformiteit met artikel 81 van het EG-Verdrag. Overeenkomsten die vallen onder artikel 81 van het EG-Verdrag zijn – anders dan volgens het stelsel van aanmelding en toestemming – ook wanneer zij niet onder een groeps-vrijstellingsverordening vallen, met onmiddellijke ingang van kracht mits voldaan is aan de in artikel 81, lid 3, van het EG-Verdrag genoemde voorwaarden. Dit is positief; een stelsel van wettelijke uitzondering is bevorderlijk voor de vrije mededinging, aangezien de Europese Commissie zich in de toekomst kan concentreren op die gevallen die vanuit mededingingsoogpunt van belang zijn. Met het stelsel van wettelijke uitzondering worden ondernemingen verlost van overbodige administratieve rompslomp. De met deze overgang samenhangende onduidelijke rechtspositie van ondernemingen had deels ondervangen kunnen worden indien de verordening had voorzien in het recht voor ondernemingen om in gecompliceerde gevallen een gemotiveerd advies van de Commissie te eisen in plaats van informeel advies in te winnen dat de Commissie niet verplicht is te verstrekken. De Commissie zou in ieder geval bereid moeten zijn om ondernemingen van advies te dienen bij nieuwe inhoudelijke en juridische vraagstukken, maar ook in het geval van aanzienlijke investeringen en omvangrijke of onomkeerbare structuurveranderingen <sup>(2)</sup>.

2.2.2. De communautaire antitrustregelgeving wordt in de toekomst rechtstreeks en decentraal ten uitvoer gelegd door de nationale mededingingsautoriteiten, die binnen een Europees netwerk nauw zullen samenwerken met de Commissie en met elkaar. Het Comité zou evenwel graag zien dat het „one-stop-shop”-beginsel sterker in de regelgeving wordt verankerd om te vermijden dat ondernemingen worden onderworpen aan meerdere gelijktijdige antitrustprocedures in verschillende lidstaten. Aangezien de verordening geen specifieke criteria voor de toewijzing van zaken bevat, verdient het aanbeveling dat de Commissie in de vorm van richtsnoeren voor de voor de ondernemingen vereiste rechtszekerheid zorgt <sup>(3)</sup>.

2.2.3. Nationale wetgeving moet in de toekomst naast de communautaire wetgeving kunnen worden toegepast, waarbij de tenuitvoerlegging van de nationale mededingingsregels niet tot een andere uitkomst mag leiden dan de toepassing van artikel 81 van het EG-Verdrag, zoals de Commissie in haar verslag aangeeft. Met het oog op het creëren van gelijke voorwaarden en een „level playing field” in Europa zou het wenselijk zijn geweest indien de Commissie – in strijd met art. 3, lid 2, van Verordening 1/2003 – de uniforme toepassing van de communautaire wetgeving ook had laten gelden voor unilateraal handelen. Nationale wetgeving kan immers aanleiding geven tot verbodsbeschikkingen die niet in overeenstemming zijn met de communautaire wetgeving, waardoor de economische bedrijvigheid in Europa nadelig zou worden beïnvloed.

2.2.4. Het is consequent van de Commissie dat zij haar onderzoeksbevoegdheden heeft uitgebreid om een efficiënte handhaving van de communautaire mededingingsregels binnen

het stelsel van wettelijke uitzondering te kunnen waarborgen. De verordening garandeert de rechten van ondernemingen om zich te verdedigen evenwel slechts in beperkte mate. Gewaarborgd zou moeten worden dat de algemene beginselen van de rechtsstaat, voorzover deze in de verordening zelf niet tot uitdrukking komen, worden gerespecteerd. Het zou een goede zaak zijn indien de Commissie dit in de door haar aangekondigde Bekendmakingen duidelijk zou zeggen <sup>(4)</sup>.

2.2.5. Volgens het Comité is het verder van belang dat in het kader van de decentrale toepassing van de mededingingsregels door de nationale autoriteiten wordt gezorgd voor een optimale transparantie. De Commissie zou erop moeten aandringen dat in ieder geval alle definitieve beschikkingen van de nationale autoriteiten openbaar worden gemaakt.

2.3. In februari 2002 heeft de Commissie een herziene clementieregeling goedgekeurd die de betreffende ondernemingen meer zekerheid moet verschaffen dan de vorige regeling. Het door de Commissie geconstateerde succes bij de bestrijding van kartelvorming – gedurende de eerste tien maanden na het van kracht worden van de nieuwe clementieregeling zijn in Europa ongeveer tien gevallen van kartelvorming aan het licht gebracht – pleit vóór de nieuwe regeling. Bij een volgende herziening van de clementieregeling verdient het aanbeveling de hieraan gekoppelde richtsnoeren voor de vaststelling van geldboetes in de regeling op te nemen. Ook zou het wenselijk zijn indien de Commissie zich bij de vaststelling van de hoogte van de boetes meer baseert op de concrete schade en de gevolgen daarvan die door inbreuk op de mededingingsregels is veroorzaakt.

2.4. De Commissie heeft in 2002 – meer nog dan in 2001 – voorrang verleend aan de bestrijding van kartelvorming en de behandeling van antitrustzaken. Daarbij heeft ze 9 beschikkingen genomen en boetes van in totaal 1 ongeveer miljard euro opgelegd. Er is echter geen beschikking met betrekking tot artikel 82 van het Verdrag uitgevaardigd.

2.5. In het verslag wordt uitvoerig ingegaan op de sectorale ontwikkelingen op mededingingsgebied.

2.5.1. In de energiesector wordt gewerkt aan de „versnelingsrichtlijn” en de verordening betreffende grensoverschrijdende handel in elektriciteit. Deze moeten leiden tot verdere liberalisering en intensievere mededinging binnen de energiesector, maar met behoud van de voorzieningszekerheid <sup>(5)</sup>. De Commissie heeft geen vroegere datum dan 2007 kunnen vaststellen voor de volledige openstelling van de markt voor particuliere klanten, waardoor de verwezenlijking van de gemeenschappelijke energiemarkt andermaal vooruit moest worden geschoven.

<sup>(2)</sup> zie het advies van het ESC over het Verordeningvoorstel, PB C 155/73 van 29 mei 2001, par. 2.10.1

<sup>(3)</sup> zie het advies van het ESC over het Verordeningvoorstel, PB C 155/73 van 29 mei 2001 par. 2.10.1

<sup>(4)</sup> zie het advies van het ESC in PB C 155/73 van 29 mei 2001, par. 2.12

<sup>(5)</sup> zie het advies van het ESC over beide voorstellen, PB C 36/10 van 8 februari 2002

2.5.2. De Raad en het Europees Parlement hebben op voorstel van de Commissie een nieuwe Postrichtlijn vastgesteld (2002/39/EG) <sup>(6)</sup>. Deze Richtlijn voorziet in een verdere opening van de markt met een gefaseerde beperking van de voorbehouden diensten (2006).

2.5.3. Op telecommunicatiegebied heeft de Raad een nieuw regelgevingskader aangenomen voor de ex-anteregulering m.b.t. elektronische communicatienetwerken en -diensten. Het betreft hier een herziening van het regelgevingskader voor telecommunicatie met als doel de concurrentie een grotere rol te laten spelen <sup>(7)</sup>. Bijzondere aandacht in dit verband verdient de nieuwe definitie van het begrip „aanmerkelijke marktmacht” in art. 14 van Kaderrichtlijn 2002/21/EG, dat gebaseerd is op het begrip „machtspositie” in de zin van artikel 82 van het EG-Verdrag. Deze deregulering zal gevolgen hebben voor alle marktdeelnemers.

2.5.4. In het luchtvervoer is de groepsvrijstellingsverordening 1617/93 in juni 2002 verlengd, terwijl in het zeevervoer drie arresten zijn geweest m.b.t. de toepassing van Verordening 4056/86, die de Commissie na vijftien jaar aan een herziening wil onderwerpen met het oog op vereenvoudiging ervan. Voor het spoorwegvervoer heeft de Commissie een pakket voorstellen ingediend met als doel om de nationale spoorwegnetten tot een Europese spoorverkeersruimte te integreren. Het Comité is het met de Commissie eens dat tot op heden geen sprake is van echte concurrentie in het spoorwegvervoer.

2.5.5. Wat de mediasector betreft heeft de Commissie zich beziggehouden met de centrale verkoop van televisierechten op voetbalwedstrijden; zij heeft zich verzet tegen de verkoop in een exclusief pakket, aangezien dit mediaconcentratie in de hand kan werken en de concurrentie tussen omroeporganisaties dreigt te belemmeren.

2.5.6. In oktober 2002 is de nieuwe groepsvrijstellingsverordening voor de motorvoertuigensector in werking getreden. Deze verordening heeft betrekking op de verkoop en de reparatie van motorvoertuigen en op de verkoop van reserveonderdelen, en voorziet in de invoering van nieuwe verkoopmethoden – zoals verkoop via het Internet – en in „multibranding”-verkoop <sup>(8)</sup>. De Commissie hoopt door middel van strengere regelgeving de concurrentie tussen de handelaren te vergroten, de grensoverschrijdende aanschaf van nieuwe motorvoertuigen te vergemakkelijken en de prijsconcurrentie te versterken. Het combineren van selectieve en exclusieve distributie, alsook het vaststellen van locatieclausules, is op grond van de nieuwe verordening niet meer mogelijk. Of de doelstellingen van de Commissie ook inderdaad bereikt kunnen worden, hangt af van de toekomstige marktontwikkeling. Dit zal moeten blijken uit verder onderzoek naar de marktontwikkeling. Hieraan moeten vervolgens consequenties worden verbonden.

2.5.7. Op het gebied van de financiële dienstverlening heeft de Commissie in juli 2002 een ontwerp van groepsvrijstellings-

verordening voor de verzekeringssector gepubliceerd, die met kleine wijzigingen op 27 februari 2003 is goedgekeurd. In plaats van de gevallen op te sommen waarvoor het verbod op kartelvorming niet geldt, geeft de verordening nog slechts aan welke afspraken niet in de vrijgestelde overeenkomsten mogen worden vastgelegd. De vrijstelling voor de gezamenlijke overname van verzekeringsmaatschappijen sluit bovendien aan op de groeiende marktmacht. Deze aanpak is in lijn met de economisch georiënteerde aanpak zoals die inmiddels ook wordt nagestreefd in andere groepsvrijstellingsverordeningen.

2.5.8. De Commissie is zich blijven inzetten voor het creëren van een open en concurrerend klimaat voor de ontwikkeling van Internet en e-commerce. In dit verband heeft zij zich met name beziggehouden met de markten voor verlening van toegang tot Internet, alsook met de behandeling van klachten, op grond van artikel 82, tegen registrators van topniveaudo-mainnamen.

2.5.9. Een relatief groot deel van het verslag is gewijd aan de vrije beroepen.

2.5.9.1. Het Comité verwelkomt het streven van de Commissie om de sector van de vrije beroepen transparanter te maken voor de consument <sup>(9)</sup>. De Commissie laat weten dat zij een instituut opdracht heeft gegeven tot het uitvoeren van een kosten-batenanalyse met betrekking tot regelgeving voor de vrije beroepen in de lidstaten. De Commissie heeft eveneens met de nationale mededingingsautoriteiten een dialoog over regelgeving voor de vrije beroepen in gang gezet. De raadpleging van de nationale mededingingsautoriteiten, die met de dwingende nationale regels voor de vrije beroepen vertrouwd zijn, is een goede eerste stap in deze richting. Om de transparantie van de reguleringsprocedure te waarborgen, moeten evenwel ook vertegenwoordigers van de afzonderlijke vrije beroepen als deskundige worden geraadpleegd.

2.5.9.2. Het Comité is ermeê ingenomen dat de mededingingsregels in beginsel zullen worden toegepast. Aangezien de vrije beroepen niet alleen economische, maar ook maatschappelijke functies vervullen en daarom aan dwingende rechtsregels onderworpen zijn, moeten de mededingingsvoorschriften volgens het Comité compatibel zijn met het minimum aan regelgeving dat onontbeerlijk is voor de naleving van deze dwingende wettelijke voorschriften („deontologie” oftewel gedragscode). Dit is door het Hof van Justitie bevestigd in zijn – ook in het verslag aangehaalde – uitspraak in de zaak-Wouters. Verder ziet het Comité een probleem vanuit integratieoogpunt, nl. het gevaar dat, wanneer de „deontologie” van de vrije beroepen op de helling wordt gezet, die lidstaten die hebben gekozen voor zelfregulering hun toevlucht zullen nemen tot nationale regelgeving die geen bepalingen ten aanzien van kartelvorming bevat. Dit zou leiden tot sterkere nationale regelgeving voor de vrije beroepen, wat nadelig zou zijn voor de consument en het algemeen belang.

<sup>(6)</sup> zie het advies van het ESC over het richtlijnvoorstel, PB C 116/99 van 20 april 2001

<sup>(7)</sup> zie de adviezen van het ESC over de 5 richtlijnvoorstellen, PB C 123/50, C 123/53, C 123/55 en C 123/56 van 25 april 2001

<sup>(8)</sup> zie het advies van het ESC over het Verordeningvoorstel, PB C 221/10 van 17 september 2002

<sup>(9)</sup> dit komt ook tot uitdrukking in de werkzaamheden in het kader van de richtlijn inzake de wederzijdse erkenning van diploma's

2.5.9.3. De Commissie wijst erop dat zij geen vraagtekens plaatst bij zelfregulering, maar wil met het oog op het algemene doel, nl. bescherming van de consument, het bestaansrecht van eigen regelingen op het gebied van tarieven, multidisciplinaire samenwerkingsverbanden, reclame, klantenwerving en toegang tot het beroep aan een onderzoek onderwerpen. Het Comité wijst erop dat veel regelgeving voor de vrije beroepen ook de consumentenbescherming ten goede kan komen.

### 3. Concentratiecontrole

3.1. In 2002 heeft de Commissie geen verbodsbeschikking inzake concentratiecontrole gegeven (tegen vijf in 2001). In zeven zaken werd reeds in Fase II een beslissing genomen (tegen 20 in 2001). Van de 275 eindbeschikkingen werden er 252 goedgekeurd in Fase I, waarvan 111 via de vereenvoudigde procedure.

3.2. Van groot belang waren drie arresten die het Gerecht van eerste aanleg heeft gewezen; hierbij werden verbodsbeschikkingen inzake concentratiecontrole nietig verklaard, namelijk in de zaken *Airtours/First Choice*, *Schneider/Legrand* en *Tetra Laval/Sidel*. Het arrest in de zaak *Airtours* maakt duidelijk welke bewijzen worden vereist om aan te tonen dat sprake is van een collectieve machtspositie doordat ondernemingen stilzweigend hun gedrag op elkaar afstemmen. In de zaak *Schneider* werd gesteld dat de Commissie fouten had gemaakt bij de analyse en de beoordeling van de economische omstandigheden en dat zij de rechten van verdediging had geschonden. Het arrest in de zaak *Tetra-Laval*, waartegen de Commissie vanwege het fundamentele belang van de zaak beroep heeft aangetekend bij het Hof van Justitie, was het eerste waarbij een Europese rechtbank zich heeft gebogen over fusies tussen conglomeraten, dat wil zeggen fusies tussen ondernemingen die actief zijn op verschillende markten.

3.3. Het aantal verwijzingen tussen Commissie en lidstaten is over het geheel genomen toegenomen. Zo heeft de Commissie in 2002 elf zaken (tegen zeven in 2001) verwezen naar de lidstaten. Op hun beurt hebben lidstaten in 2002 voor het eerst twee zaken verwezen naar de Commissie.

3.4. Hierbij dient in het bijzonder te worden gewezen op het voornemen van de Commissie om de concentratiecontrole te herzien, in het kader waarvan zij in december 2002 een ontwerp voor een nieuwe concentratieverordening<sup>(10)</sup> heeft ingediend. Vrijwel gelijktijdig publiceerde de Commissie een ontwerpmededeling betreffende de beoordeling van horizontale fusies<sup>(11)</sup>, alsook aanbevelingen inzake beste praktijken („best practices”) en andere administratieve maatregelen om de transparantie en de interne procedures op het gebied van concentratiecontrole te verbeteren. Doel is met name om de communautaire wet- en regelgeving inzake concentratiecontrole na ruim twaalf jaar toepassing af te stemmen op de uitdagingen van de komende jaren (toetreding van de kandidaat-lidstaten, toename van internationale fusies vanwege de mondialisering) en om de

procedures inzake concentratiecontrole in zijn algemeenheid te vereenvoudigen en te versnellen.

3.4.1. Enerzijds bevat de voorgestelde verordening enkele verbeteringen waarmee het Comité is ingenomen, anderzijds voldoet het voorstel niet aan de verwachtingen. Het Comité verwelkomt de voorstellen voor vereenvoudiging van de toetsingsprocedure<sup>(12)</sup>. Zo maakt de afschaffing van de aanmeldingstermijn van één week na het sluiten van een overeenkomst het mogelijk om fusies die ook buiten Europa moeten worden aangemeld, beter te organiseren. Ook wordt het door deze afschaffing in de toekomst mogelijk om fusies reeds aan te melden wanneer sprake is van het vaste voornemen tot het sluiten van een overeenkomst. Tevens steunt het Comité de Commissie in haar voornemen om onmiddellijk, en niet pas na afloop van de toetsingsprocedure, in te stemmen met fusies die via de vereenvoudigde procedure kunnen worden aangemeld. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de praktische behoefte van ondernemingen. Een ander kernpunt van de herziening vormt de mogelijkheid om de toetsingsprocedure in beide fasen te verlengen wanneer de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Daarbij dient erop te worden gelet dat de strikte termijnen in geen geval moeten worden losgelaten om de snelle totstandkoming van de fusies te waarborgen.

3.4.2. Het is toe te juichen dat de Commissie met het oog op de rechtszekerheid wil vasthouden aan de oorspronkelijke toetsing van de machtspositie en niet wil overstappen op toetsing van de „Substantial Lessening of Competition”<sup>(13)</sup>. Het Comité is echter bezorgd over de vage formulering van art. 2, lid 2, van het verordeningvoorstel. Aan de formulering van dit artikellid ligt de bedoeling ten grondslag om een „hiaat” in de toetsing van de machtspositie, dat tot dusver zou hebben bestaan bij fusies op geconcentreerde markten zonder marktledersposities, te dichten. Zo worden op grond van art. 2, lid 2, één of meer ondernemingen geacht een machtspositie te bekleden „indien zij, al dan niet door coördinatie van hun marktgedrag, de economische macht bezitten om met name de prijzen, de productie, de kwaliteit van de producten of diensten, de distributie of de innovatie merkbaar te beïnvloeden, of om mededinging merkbaar uit te sluiten”. Het Comité is van mening dat met lid 2 van het nieuwe artikel 2 van de ontwerpverordening dit eventuele hiaat weliswaar wordt gedicht, maar dat als gevolg van de vage formulering de drempel voor ingrijpen aanzienlijk wordt verlaagd en nieuwe onzekerheden worden gecreëerd die de beproefde en betrouwbare rechtspraak van de Europese rechtbanken en de besluitvorming van de Commissie in gevaar brengen. Het Comité roept de Commissie dan ook op, zich uitsluitend te concentreren op gevallen waarin sprake is van „unilaterale effecten”, en verder haar oude definities te blijven hanteren om te waarborgen dat de rechtszekerheid voor Europese ondernemingen niet wordt aangetast<sup>(14)</sup>. De oorspronkelijke toetsing van de machtspositie moet dan ook worden gehandhaafd.

<sup>(10)</sup> zie het advies van het ESC over dit verordeningvoorstel, CESE 1169/2003 van 24 september 2003

<sup>(11)</sup> zie het advies van het ESC over deze mededeling, CESE 1170/2003 van 24 september 2003

<sup>(12)</sup> zie het advies van het ESC over het Voorstel voor een verordening (CESE 1169/2003) van 24 september 2003, par. 3.10, en over het Groenboek betreffende herziening van de Verordening fusiecontrole, PB C241/130 van 7 oktober 2002, par. 3.3.1

<sup>(13)</sup> zie het advies van het ESC over het Voorstel voor een verordening (CESE 1169/2003) van 24 september 2003, par. 3.10, en over het Groenboek betreffende herziening van de Verordening fusiecontrole, PB C241/130 van 7 oktober 2002, par. 3.2.13

<sup>(14)</sup> zie het advies van het ESC over de Ontwerpmededeling (CESE 1170/2003) van 24/25 september 2003, par. 3.1.4



3.4.3. Het Comité is eveneens ingenomen met het voorstellen van de Commissie om in het kader van haar algemene beoordeling van een fusie elk argument i.v.m. verbetering van de efficiëntie zorgvuldig te toetsen. Alleen op deze wijze kan de Europese consument duurzaam profiteren van de concentratiecontrole<sup>(15)</sup>. Met het oog op discussies hierover in beroepskringen zou het wenselijk zijn indien de Commissie zich uitdrukkelijk zou uitspreken over de vraag in welke gevallen op fusies terug te voeren efficiëntieverbeteringen bij wijze van uitzondering ook ten nadele van de betrokken ondernemingen kunnen worden uitgelegd. Indien hierover geen duidelijkheid bestaat, valt te vrezen dat ondernemingen ook in de toekomst niet met efficiency-argumenten zullen komen, waardoor het nieuwe beleid van de Commissie zou worden uitgehouden<sup>(16)</sup>.

3.4.4. Het streven van de Commissie om de onderzoeks- en interventiebevoegdheden van de nieuwe Verordening nr. 1/2003 inzake kartelprocedures vrijwel geheel onder te brengen bij concentratiecontroles is echter problematisch. De vervolging van inbreuken op het verbod op kartelvorming en de toetsing van fusies tussen ondernemingen zijn twee verschillende doelstellingen die verschillende instrumenten vereisen. Inbreuken op het kartelverbod zijn direct nadelig voor derde partijen en voor de consument, en worden bestraft met boetes (in sommige landen worden ze zelfs als delict aangemerkt). Bij concentratiecontrole gaat het er niet om, een aanvankelijke verdenking van onrechtmatig handelen hard te maken en daarbij de gebruikelijke strafrechtelijke middelen toe te passen; fusies tussen ondernemingen zijn zonder meer rechtmatig, wat wordt aangetoond door het geringe aantal verbodsbeschikkingen. Het Comité doet de Commissie dan ook de aanbeveling om ten aanzien van dit onderdeel van de concentratiecontrole geen wijzigingen door te voeren, en in de verordening ook het verbod op zelfbeschuldiging en andere rechten van verdediging van ondernemingen, alsook het recht van externe en interne advocaten om bepaalde informatie over hun cliënten niet te verstrekken, expliciet op te nemen. Bovendien moet het huidige regime van boetes en dwangsommen gehandhaafd blijven, aangezien de zwaarte van de inbreuk in redelijke verhouding moet staan tot de opgelegde geldstraffen.

3.4.5. Het Comité betreurt dat het niet gelukt is om de bevoegdheden van de Europese Commissie zodanig uit te breiden dat meervoudige aanmeldingen in de toekomst minder zullen voorkomen<sup>(17)</sup>. Integendeel, vanwege de uitbreiding van de Europese Unie zouden meervoudige aanmeldingen, die voor ondernemingen veel administratieve rompslomp, hoge kosten en tijdverlies met zich meebrengen, zich juist vaker kunnen voordoen. Weliswaar is het positief dat de Commissie op verzoek van ondernemingen tijdens een vooronderzoek in de toekomst snel wil vaststellen of een fusieplan een communautaire dimensie bezit en of de Commissie derhalve bevoegd is

om tot toetsing over te gaan, maar aangezien het aan de lidstaten is om een besluit te nemen, kan dit voorstel waarschijnlijk niet in de plaats komen van een duidelijke regeling inzake de bevoegdheden.

3.4.6. Het Comité steunt nadrukkelijk de aangekondigde maatregelen ter verbetering van de economische deskundigheid van het DG Concurrentie, namelijk het creëren van de functie van „Chief Competition Economist” binnen het DG Concurrentie, met daarbij een staf. Aldus zou de Commissie een bijdrage leveren aan het verbeteren van de gebrekkige wetenschappelijke onderbouwing van de analyses, waarop de drie bovengenoemde nietigverklaringen van het Gerecht van eerste aanleg grotendeels zijn terug te voeren. Voor het welslagen van deze institutionele vernieuwing is het van cruciaal belang dat deze hoofdconoom en zijn staf in een vroeg stadium en structureel bij de beoordeling van individuele gevallen worden betrokken.

3.5. De Commissie neemt actief deel in alle drie de subgroepen die samen de in 2001 opgerichte werkgroep „fusiecontrole” van het International Competition Network (ICN) vormen. Het Comité staat uiterst positief tegenover deze betrokkenheid van de Commissie. Verbetering van de convergentie en vermindering van de lasten voor de particuliere en overheidssector door middel van verschillende stelsels voor concentratiecontrole en meervoudige aanmeldingen vormen een hoofddoelstelling van Europese ondernemingen die zich temidden van de mondiale concurrentie willen handhaven. Het Comité pleit nadrukkelijk voor een optimale afstemming tussen de diverse stelsels en voor de ontwikkeling van „best practices”.

#### 4. Staatssteun

4.1. Wat betreft staatssteun heeft de Commissie in 2002 vaart gezet achter de herziening van zowel de procedurele als de materiële regelgeving. Een van de hoofddoelen van de herziening bestaat erin, het onderzoek naar staatssteun procedureel gezien zo veel mogelijk te vereenvoudigen. Hierdoor kunnen beschikkingen in de meeste gevallen sneller worden gegeven en kunnen meer middelen worden gebruikt voor de lastigste zaken. De Commissie verwacht de herziening nog vóór de uitbreiding op 1 mei 2004 te kunnen afronden. Het Comité juicht de versnelling van de procedures toe, temeer daar belangrijke toetsingsexercities in het verleden vaak meer dan een jaar hebben geduurd, waardoor ondernemingen dikwijls rechtszekerheid ontbeerden. Het Comité acht de tot dusver genomen maatregelen echter niet toereikend om deze doelstelling ook daadwerkelijk te verwezenlijken. Het dringt er bij de Commissie dan ook op aan, eventuele verdere maatregelen op korte termijn bekend te maken, zodat deze ook daadwerkelijk per 1 mei 2004 ten uitvoer kunnen worden gelegd.

<sup>(15)</sup> zie het advies van het ESC over het Groenboek, PB C241/130 van 7 oktober 2002, par. 3.2.12

<sup>(16)</sup> zie het advies van het ESC over de Ontwerpmededeling (CESE 1170/2003) van 24/25 september 2003, par. 4.7.2

<sup>(17)</sup> zie het advies van het ESC over het Groenboek, PB C241/130 van 7 oktober 2002, par. 3.1.2

4.2. De Commissie heeft al in 2001 het staatssteunregister en het scorebord voor staatssteun in het leven geroepen, en deze in 2002 verder ontwikkeld. Deze instrumenten moesten dienen als uitgangspunt voor de discussie tussen de lidstaten over de wijze waarop de staatssteun in zijn totaliteit zou kunnen worden verminderd en de resterende staatssteun zou kunnen worden gebruikt voor sectoroverschrijdende doeleinden. Het Comité is ingenomen met het streven van de Commissie naar meer transparantie op het gebied van staatssteun; gezien de staatssteun in de kandidaat-lidstaten lijkt dit van cruciaal belang. Wanneer de bestaande steunregelingen in de kandidaat-lidstaten na toetsing door de Commissie als „bestaande steun” en derhalve als in stand te houden verworvenheden worden aangemerkt, moet worden gewaarborgd dat de betreffende actoren van tevoren in de gelegenheid worden gesteld om hun standpunt naar voren te brengen. Verder pleit het Comité ervoor om het staatssteunregister, dat alle beschikkingen vanaf 1 januari 2000 bevat, uit te breiden met eerdere beschikkingen. Aldus kan voor toekomstige gevallen geput worden uit omvangrijk referentiemateriaal.

4.3. In 2002 heeft de Commissie een aantal kaderregelingen en richtsnoeren herzien. Het Comité juicht de huidige verduidelijkingen en preciseringen door de Commissie toe. Er moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de groepsvrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun<sup>(18)</sup>, die de lidstaten moet helpen bij het scheppen van werkgelegenheid.

4.4. Voor zover regelgeving inzake regionale steun of andere in het kader van structuurfondsen verleende steun van toepassing is, zou het zinvol zijn wanneer in toekomstige verslagen tevens de praktijk van de Commissie op dit terrein worden beschreven.

## 5. Diensten van algemeen belang

5.1. In haar verslag aan de Europese Raad van Laken heeft de Commissie laten weten een communautair kader in het leven te willen roepen voor overheidssteun ten behoeve van ondernemingen die belast zijn met de verlening van diensten van algemeen economisch belang. Nadien heeft het Hof van Justitie – niettegenstaande de jurisprudentie van het Gerecht van eerste aanleg – met zijn arrest in de zaak-Ferring echter bepaald dat compensaties voor openbare dienstverlening niet worden aangemerkt als staatssteun wanneer ze slechts dienen om de betreffende ondernemingen te compenseren voor de kosten van hun dienstverlening. Tot eind 2002 was onduidelijk of het Hof van Justitie aan haar afwijkende uitspraak zou vasthouden. In zijn arrest in de zaak-Altmark van 24 juli 2003 heeft het Hof zijn uitspraak in de zaak-Ferring, volgens welke kostencompensaties niet worden aangemerkt als staatssteun, bevestigd. Het Hof heeft hiervoor echter de volgende vier belangrijke voorwaarden vastgesteld: ten eerste moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk zijn belast met de uitvoering

van taken van algemeen belang, die bovendien duidelijk moeten zijn omschreven. Ten tweede moet de hoogte van de compensaties kunnen worden bepaald; hiervoor moeten eerst objectieve en transparante parameters worden vastgesteld. Ten derde mogen de compensaties uitsluitend de kosten van de uitvoering van de taken van algemeen belang dekken, waarbij rekening moet worden gehouden met de verkregen inkomsten en een passende winst. Ten vierde moet voor compensaties een plafond worden vastgesteld indien de taken niet via een openbare aanbesteding zijn toegewezen. Als criterium voor de berekening gelden de kosten die een gemiddelde, efficiënt bestuurd onderneming zou maken bij de uitvoering van deze taken. Aangezien compensaties die niet voldoen aan de door het Hof geformuleerde voorwaarden worden beschouwd als staatssteun, bestaat nog steeds behoefte aan het in het vooruitzicht gestelde, verduidelijkende communautaire kader. Het Comité neemt nota van de met het „non-paper” van 12 november 2002 op gang gebrachte discussie met deskundigen uit de lidstaten, en pleit ervoor deze discussie snel af te ronden onder verwijzing naar het Altmark-arrest, zodat met de goedkeuring van de vereiste verduidelijkingen zo spoedig mogelijk rechtszekerheid kan worden geschapen voor Europese ondernemingen.

5.2. Het Comité pleit ervoor dat de Commissie met haar in het verslag aangekondigde en op 21 mei 2003 verschenen „Groenboek – diensten van algemeen belang” een aanvang maakt met het door de Europese Raad van Barcelona (2002) gevraagde onderzoek naar de vraag of de grondbeginselen voor de diensten van algemeen belang in een algemeen communautair rechtskader dienen te worden geconsolideerd en gepreciseerd<sup>(19)</sup>.

## 6. Internationale activiteiten

6.1. In 2002 heeft de Commissie haar voorbereidingen en onderhandelingen in het kader van de toetreding voortgezet en nagegaan in hoeverre de kandidaat-lidstaten reeds beschikken over effectieve mededingingsregels. Daarbij heeft de Commissie vastgesteld dat er alleen ten aanzien van de controle op staatssteun nog een zekere achterstand bestaat. In 2002 heeft de Commissie voor het eerst ook de gegevens van de kandidaat-lidstaten opgenomen in het scorebord voor staatssteun. Daarmee zijn deze gegevens nu voor iedereen beschikbaar.

6.2. In het kader van de bilaterale samenwerking dient erop te worden gewezen dat de Commissie in oktober 2002 met de kartelautoriteiten van de Verenigde Staten „best practices” voor samenwerking op het gebied van concentratiecontrole is overeengekomen. Het Comité hecht groot belang aan de nauwe samenwerking tussen de kartelautoriteiten van de twee grootste economische mogendheden ter wereld, aangezien hierdoor in de toekomst tegenstrijdige uitspraken kunnen worden voorkomen en de administratieve rompslomp voor de betrokken ondernemingen kan worden verminderd.

<sup>(18)</sup> zie het advies van het ESC over het verordeningvoorstel, PB C241/143 van 7 oktober 2002

<sup>(19)</sup> zie het advies van het ESC over de Diensten van algemeen belang, PB C241/119 van 7 oktober 2002

## 7. Conclusies

7.1. Het verslag bevat een grote hoeveelheid informatie alsmede een aantal maatregelen die voor het communautaire mededingingsrecht en voor consumenten en bedrijfsleven van belang zijn.

7.2. Het Comité vat zijn conclusies als volgt samen:

- Het Comité is ingenomen met de herziening van de anti-trustwetgeving en de hiermee gepaard gaande overstap naar een stelsel van wettelijke uitzondering. De Commissie moet de moderniseringsmaatregelen van tijd tot tijd echter nog aanpassen, en zorgen voor meer rechtszekerheid voor ondernemingen en voor een sterkere verankering van het one-stop-shop-beginsel. Ook moet het recht van ondernemingen op verdediging beter worden vastgelegd (par. 2.2.1, 2.2.2, 2.2.4);
- Bij de vaststelling van de hoogte van boetes moet meer rekening worden gehouden met de daadwerkelijk geleden schade (par. 2.3);
- De mededingingsregels moeten zoveel regelgeving voor de vrije beroepen mogelijk maken als deze nodig hebben om

hun bijzondere taken en wettelijke verplichtingen te kunnen vervullen (par. 2.5.9.2);

- Naar aanleiding van de herziening van de concentratiecontrole moet de Commissie zich bij de herziene toetsing van de machtspositie uitsluitend concentreren op de „unilaterale effecten”, zodat de rechtszekerheid voor ondernemingen optimaal gehandhaafd wordt. De Commissie kan de gebruikmaking van efficiency-argumenten nog sterker bevorderen, en moet er in het kader van haar onderzoeksbevoegdheden en bij de vaststelling van de hoogte van boetes rekening mee houden dat concentratiecontroles en kartelprocedures de inzet van verschillende middelen vereisen (par. 3.4.2, 3.4.3, 3.4.4);
- De Commissie moet op korte termijn laten weten welke maatregelen zij wil nemen in het kader van de herziening van de staatssteunregelingen, en moet de betrokken actoren in de gelegenheid stellen hun standpunt ten aanzien van de toekomstige verlening van „bestaande steun” naar voren te brengen. Bovendien zou de wijze waarop de Commissie omgaat met het recht op steun uit de structuurfondsen kunnen worden opgenomen in toekomstige verslagen over het mededingingsbeleid (par. 4.1, 4.2, 4.4).

Brussel, 29 januari 2004

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

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen”**

(COM(2003) 687 def. - 2003/0273 (CNS))

(2004/C 108/20)

De Raad heeft op 8 december 2003 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de heer PARIZA CASTAÑOS aan te wijzen als algemeen rapporteur en hem te belasten met de voorbereiding van dit advies.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 januari 2004 gehouden 405e zitting (vergadering van 29 januari 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 75 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd:

### 1. Samenvatting van het voorstel voor een verordening

1.1. In het op 13 juni 2002 door de Raad goedgekeurde Plan voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie werd de oprichting van een gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen in het kader van het Strategisch comité voor immigratie, grenzen en asiel (SCIGA) geratificeerd om een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen tot stand te brengen.

1.2. In zijn conclusies d.d. 5 juni 2003 over effectief beheer van de buitengrenzen van de EU-lidstaten heeft de Raad ervoor gepleit de gemeenschappelijke instantie als werkgroep te versterken met deskundigen die door de lidstaten bij het Secretariaat-generaal van de Raad worden gedetacheerd.

1.3. De Europese Raad van Thessaloniki heeft de bovengenoemde conclusies van de Raad van 5 juni 2003 op zijn bijeenkomst van 19-20 juni 2003 goedgekeurd en de Commissie verzocht te onderzoeken of er nieuwe institutionele mechanismen moeten worden gecreëerd, waaronder een mogelijke communautaire operationele structuur, om de operationele samenwerking voor het beheer van de buitengrenzen te verbeteren.

1.4. In zijn conclusies toonde de Europese Raad van 16-17 oktober 2003 zich ingenomen met het voornemen van de Commissie om een voorstel in te dienen voor de oprichting van een agentschap voor het beheer van de buitengrenzen. Het onderhavige voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen beoogt aan het verzoek van de Europese Raad te voldoen. Het houdt rekening met de ervaringen met samenwerking tussen de lidstaten in het kader van de gemeenschappelijke instantie, waarvan het agentschap de coördinatie van de operationele samenwerking zal overnemen.

1.5. Aangezien het Schengen-acquis in het kader van de EU is opgenomen, bestaan op communautair niveau reeds regels

inzake controle en bewaking van de buitengrenzen. De gemeenschappelijke regels worden op operationeel niveau toegepast door de bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaten, die deel uitmaken van de ruimte zonder binnengrenzen. Deze verordening beoogt dan ook de tenuitvoerlegging van het communautaire beleid inzake het beheer van de buitengrenzen doeltreffender te maken door de operationele samenwerking tussen de lidstaten beter te coördineren via de oprichting van een agentschap.

1.6. Het agentschap zal met name de volgende taken uitvoeren:

- Coördinatie van gezamenlijke operaties en proefprojecten tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en de Gemeenschap teneinde controle en bewaking aan de buitengrenzen van de EU te verbeteren;
- Opleiding op Europees niveau voor opleiders van nationale grenswachten van de lidstaten alsmede aanvullende opleiding voor nationale grenswachten;
- Algemene en specifieke risicoanalyses;
- Follow-up van onderzoek in verband met controle en bewaking van de buitengrenzen van de EU alsmede het verstrekken van technische expertise aan de Commissie en de lidstaten;
- Coördinatie tussen de lidstaten op het gebied van de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven;
- Bijstand aan de lidstaten die worden geconfronteerd met omstandigheden die meer technische en operationele bijstand met betrekking tot controle en bewaking van de buitengrenzen van de EU vergen;
- Beheer van de technische uitrusting van de lidstaten (gemeenschappelijke lijsten van uitrusting en aanschaf van nieuwe aan de lidstaten ter beschikking te stellen uitrusting).

1.7. De door de lidstaten ingediende voorstellen voor gezamenlijke operaties en proefprojecten worden door het agentschap gecoördineerd. Het agentschap kan ook zelf initiatieven nemen, in samenwerking met de lidstaten. Voor de organisatie van gezamenlijke operaties kan het agentschap tevens gespecialiseerde bijkantoren openen in de lidstaten.

1.8. Bij de organisatie en coördinatie van gezamenlijke terugkeeroperaties zal het agentschap de lidstaten de nodige technische ondersteuning verlenen, bijvoorbeeld door een netwerk van contactpunten op te zetten, een actuele inventaris van bestaande en beschikbare middelen en faciliteiten bij te houden en specifieke richtsnoeren en aanbevelingen terzake op te stellen.

1.9. Op coördinatiegebied kan het agentschap bijstand verlenen aan lidstaten die worden geconfronteerd met omstandigheden die extra operationele en technische bijstand aan de buitengrenzen vergen.

1.10. Het agentschap kan gezamenlijke operaties en proefprojecten aan de buitengrenzen medefinancieren met subsidies uit zijn begroting, overeenkomstig zijn financieel reglement.

1.11. Het agentschap is een orgaan van de Gemeenschap. Het heeft rechtspersoonlijkheid, en is onafhankelijk met betrekking tot technische aangelegenheden. Het agentschap wordt vertegenwoordigd door zijn uitvoerend directeur, die wordt benoemd door de raad van beheer.

1.12. De raad van beheer bestaat uit twaalf leden en twee vertegenwoordigers van de Commissie. De Raad benoemt de leden en de plaatsvervangers die hen in hun afwezigheid vertegenwoordigen. De Commissie benoemt haar vertegenwoordigers en hun plaatsvervangers. De ambtstermijn bedraagt vier jaar en kan eenmaal worden verlengd. De raad van beheer neemt besluiten bij absolute meerderheid van stemmen. Voor de benoeming van de uitvoerend directeur is een meerderheid van twee derde van de stemmen vereist.

1.13. Het agentschap vangt zijn werkzaamheden aan op 1 januari 2005; het zal beschikken over een personeelsbestand van 27 personen, en een financiële toewijzing van 15 miljoen euro voor de periode 2005-2006.

1.14. Artikel 66 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat tot het Schengen-acquis behoort, is de rechtsgrond voor de oprichting van het agentschap. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland, die niet gebonden zijn aan het Schengen-acquis, nemen niet deel aan de goedkeuring van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaten. Op basis van zijn eigen specifieke status beslist Denemarken binnen een termijn van zes maanden of het deze verordening in zijn nationale wetgeving zal omzetten.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. De controles aan de buitengrenzen zijn niet altijd even doeltreffend. De autoriteiten van de lidstaten zijn niet in staat te garanderen dat alle onderdanen van derde landen die het grondgebied van de Schengen-ruimte betreden voldoen aan de procedurele vereisten van de communautaire en nationale wetgeving.

2.2. Het EESC heeft er in verschillende adviezen bij de Raad op aangedrongen meer spoed te zetten achter de behandeling van wetgevingsvoorstellen inzake immigratie en asiel, zodat de EU op dit gebied kan beschikken over gemeenschappelijke wetgeving en een gemeenschappelijk beleid. De Raad houdt echter onvoldoende rekening met de adviezen van het Parlement en het Comité, zodat de wetgeving die hij goedkeurt niet in staat is te bewerkstelligen dat de immigratie in de EU via legale en transparante kanalen verloopt. Het EESC heeft er in verschillende adviezen<sup>(1)</sup> op gewezen dat het ontbreken van een gemeenschappelijk beleid om de migratiestromen via legale, flexibele en transparante kanalen te laten verlopen, een van de belangrijkste oorzaken van illegale immigratie is. In zijn advies over de Mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie<sup>(2)</sup> merkt het Comité op dat de huidige achterstand bij de goedkeuring van de communautaire wetgeving het beheersen van de migratiestromen via legale kanalen bemoeilijkt.

2.3. Personen zonder geldige papieren zijn zeer kwetsbaar voor uitbuiting op het werk en sociale uitsluiting; hoewel zij niet mogen worden beschouwd als personen zonder rechten<sup>(3)</sup>, hebben zij te kampen met tal van uiteenlopende problemen die het gevolg zijn van hun situatie. In zijn advies over immigratie, integratie en werkgelegenheid<sup>(4)</sup> heeft het EESC er reeds op gewezen dat zwartwerk en illegale immigratie duidelijk met elkaar samenhangen; daarom moet worden opgetreden om de wettelijke verblijfsstatus van deze personen te regulariseren en zwartwerk aan het licht te brengen.

2.4. Het EESC hoopt dat de doeltreffendheid van de grenscontroles met inachtneming van het asielrecht wordt opgevoerd. Veel personen die internationale bescherming behoeven bereiken de buitengrenzen langs clandestiene wegen. De autoriteiten moeten garanderen dat deze personen een verzoek om bescherming kunnen indienen en dat hun verzoek overeenkomstig de internationale verdragen en de communautaire en nationale wetgeving wordt behandeld. Zolang de administratieve en gerechtelijke procedures niet zijn afgerond mogen asielzoekers niet worden uitgezet en moeten zij de gepaste bescherming genieten.

<sup>(1)</sup> Zie het advies over de Mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie – PB C 149 van 21 juni 2002 en het advies over immigratie, integratie en werkgelegenheid, dat is goedgekeurd tijdens de zitting van 11 december 2003

<sup>(2)</sup> Zie het eerste advies dat wordt genoemd in voetnoot 1

<sup>(3)</sup> Zie hetzelfde advies

<sup>(4)</sup> Zie voetnoot 1, tweede advies

2.5. Van de ondoeltreffende controles aan de buitengrenzen wordt veelal gebruikgemaakt door criminele netwerken die mensenhandel bedrijven, en die er niet voor terugschrikken het leven van andere mensen in gevaar te brengen om er zelf op illegale wijze rijker van te worden. In zijn advies over de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur voor slachtoffers van illegale immigratie of mensenhandel<sup>(5)</sup>, hamerde het EESC erop dat met dezelfde ijver waarmee netwerken van mensen-smokkel en mensenhandel worden bestreden, de autoriteiten ook de slachtoffers moeten beschermen, vooral de meest kwetsbare zoals minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel en seksuele uitbuiting.

2.6. Het EESC heeft in eerdere adviezen al betoogd dat het voor een goed beheer van de buitengrenzen noodzakelijk is dat de grensautoriteiten van de lidstaten nauw samenwerken, en dat de autoriteiten van de herkomst- en transitlanden hun medewerking verlenen, via het netwerk van verbindingfunctionarissen.

2.7. In het eerder genoemde advies over illegale immigratie<sup>(6)</sup> steunt het EESC „het voorstel van de Commissie om, uitgaande van een gemeenschappelijke norm en een geharmoniseerd opleidingsprogramma, een Europese grenswacht op te zetten”. Ook werd daarin gesteld dat „stappen nodig zijn om op middellange termijn een Europese grenswachtacademie op te richten. Grenscontroles moeten worden uitgevoerd door personeel dat is opgeleid om met mensen om te gaan en dat over grondige technische kennis beschikt.” Ook stemde het EESC in met het voorstel om een Europees observatorium voor migratie op te zetten, en met de ontwikkeling van een alarmsysteem voor illegale immigratie.

2.8. Het EESC neemt in dit advies een positief standpunt in ten aanzien van de oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen, dat met de onderhavige verordening in het leven wordt geroepen. Hoewel het agentschap en diens ambtenaren geen enkele uitvoeringsbevoegdheid zullen uitoefenen, geen beleidsvormende rol krijgen en geen wetgevingsvoorstellen kunnen opstellen, zal het de coördinatie tussen de autoriteiten van de lidstaten en de doeltreffendheid van de controles aan de buitengrenzen verbeteren. Het belang van operationele samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten wordt in artikel 41 van de ontwerpgrondwet van de EU erkend.

### 3. Concrete opmerkingen

3.1. In artikel 2 – belangrijkste taken van het agentschap – moeten tevens de bevordering van een menswaardige behande-

ling en een betere naleving van de internationale mensenrechtenverdragen worden opgenomen. Het is met name van belang dat doeltreffende grenscontroles niet indruisen tegen het asielrecht. De opleiding van grenswachten (artikel 5) – waaraan het agentschap krachtens dit artikel zijn medewerking verleent – moet tevens mensenrechten op het programma hebben staan.

3.2. Verder moeten de taken van het agentschap worden uitgebreid met de coördinatie met de reddingsdiensten – met name op zee – om personen die zich als gevolg van riskante praktijken van illegale mensensmokkelaars in gevaar bevinden, te waarschuwen en te helpen. In sommige gevallen zijn door het politieoptreden op zee kleine bootjes gezonken en mensenlevens verloren gegaan, wat voorkomen had kunnen worden. Het helpen van mensen in nood zou een eerste plicht van grenswachten moeten zijn.

3.3. Krachtens artikel 9 coördineert of organiseert het agentschap terugkeeroperaties van de lidstaten, waarvoor communautaire financiële middelen kunnen worden gebruikt. Het EESC herinnert aan zijn opmerking in het advies over het Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven<sup>(7)</sup>, dat „Indien het gedwongen-terugkeerbeleid niet geflankeerd wordt door regulariseringsmaatregelen, [...] het aantal illegalen niet [zal] verminderen, met alle gevolgen van dien op het vlak van zwartwerk, uitbuiting op het werk en maatschappelijke uitsluiting.”

3.4. Het Comité is het met de Commissie eens dat vrijwillige terugkeer de voorkeur verdient, en dat gedwongen terugkeer slechts een tweede optie is. Het is van mening dat gedwongen uitzetting een uiterste maatregel is, en alleen sporadisch mag worden gebruikt. Het Comité beroept zich op artikel II-19 van de ontwerpgrondwet van de EU (bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering, uit het Handvest van de grondrechten), op grond waarvan collectieve uitzetting is verboden en wordt bepaald dat niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar dan wel uitgeleverd aan een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of straffingen wordt onderworpen.

3.5. Het agentschap dient er bij terugkeeroperaties voor te zorgen dat de mensenrechten en in het bijzonder het asielrecht worden gerespecteerd. Ook moet het zorgen voor toepassing van het beginsel dat personen die in hun land van herkomst of doorreis dreigen te worden vervolgd of mishandeld of ernstig moeten vrezen voor hun leven, niet worden verwijderd.

<sup>(5)</sup> In PB C 221 van 17 september 2002

<sup>(6)</sup> Zie het advies dat wordt geciteerd in voetnoot 1, par. 3.6.4

<sup>(7)</sup> Zie paragraaf 2.4 van het advies in PB C 61 van 14 maart 2003

3.6. Bovendien heeft het EESC in zijn advies over de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen<sup>(8)</sup> benadrukt dat er omstandigheden zijn waarin niet mag worden overgegaan tot verwijdering:

- het gezin van de betrokken persoon zou uit elkaar vallen; de betrokkene zou m.a.w. worden gescheiden van directe verwanten in opgaande of neergaande lijn;
- terugkeer van de betrokkene zou minderjarigen die hij/zij ten laste heeft ernstig benadelen;
- de betrokkene is lichamelijk of psychisch ernstig ziek;
- de veiligheid, het leven en de vrijheid van de betrokkene worden in het land van herkomst of van doorreis ernstig bedreigd.

3.7. De terugkeeroperaties kunnen worden begeleid door internationale organisaties als de IOM, het UNHCR en het Rode Kruis.

3.8. Artikel 17 van de voorgestelde verordening schrijft voor dat de raad van beheer elk jaar een algemeen verslag toezendt

aan het Europees Parlement, de Commissie en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Het EESC juicht toe dat het door het agentschap op de hoogte wordt gehouden van zijn activiteiten. Het behoudt zich het recht voor adviezen uit te brengen en de directeur van het agentschap uit te nodigen voor relevante vergaderingen.

3.9. Het is zaak dat de leden van de raad van beheer (artikel 18) over adequate kennis en ervaring beschikken en onafhankelijk van hun regeringen opereren.

3.10. Het EESC vindt het een goede zaak dat drie jaar na de datum waarop het agentschap zijn taken heeft aangevangen een onafhankelijke externe evaluatie van het functioneren van het agentschap wordt gemaakt (artikel 29). Op grond van deze evaluatie zal de raad van beheer de Commissie aanbevelingen doen betreffende wijzigingen die hij nodig acht om de werkmethode van het agentschap te verbeteren. Het EESC wenst een advies uit te brengen telkens als wijzigingen op de verordening worden voorgesteld, en hoopt dat het Europees Parlement hetzelfde doet.

Brussel, 29 januari 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

<sup>(8)</sup> Zie PB C 220 van 16 september 2003 (rapporteur: PARIZA CASTAÑOS)

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De werkgelegenheidssituatie in de landbouw in de EU en de kandidaat-lidstaten - wat er tussen nu en 2010 gedaan kan worden”

(2004/C 108/21)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 23 januari 2003 besloten overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over „De werkgelegenheidssituatie in de landbouw in de EU en de kandidaat-lidstaten – wat er tussen nu en 2010 gedaan kan worden”.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 december 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer WILMS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 januari 2004 gehouden 405e zitting (vergadering van 29 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 65 stemmen vóór en 2 stemmen tegen (geen onthoudingen) is goedgekeurd:

### 1. Inleiding

1.1. Landbouw en plattelandsontwikkeling behoren tot de dringendste problemen die bij de aanstaande uitbreiding van de EU moeten worden opgelost. In de nieuwe Midden-Europese lidstaten zal de aanpassing aan de randvoorwaarden van de EU gevolgen hebben voor vrijwel alle aspecten van het leven op het platteland. De leefomstandigheden zullen er dan ook grondig veranderen.

1.2. Tegelijkertijd echter biedt de uitbreiding de kans om de economische en structurele problemen van de landbouw in Midden-Europa middels een gericht landbouwbeleid aan te pakken.

1.3. Met de uitbreiding zal het aantal in de landbouw werkzame personen (zowel zelfstandige boeren als agrarische werknemers) stijgen en zal de landbouw een structurele wijziging ondergaan. Hierdoor zal de concurrentie onder boeren toenemen en de strijd om agrarische arbeidsplaatsen feller worden. Dit kan ingrijpende consequenties hebben voor het sociaal-economische weefsel van de Europese landbouw en voor de socialezekerheidsstelsels.

1.4. Voor dit advies heeft het EESC een openbare hoorzitting gehouden waar deskundigen uit verscheidene toetredingslanden de situatie in hun land toelichtten. Daarbij kwamen met name de volgende thema's ter sprake:

- de hoge werkloosheid in de landbouw;
- het grote aantal armen in landelijke gebieden en de plattelandsvlucht;
- het aantal migranten dat van Oost naar West trekt;
- de tekortschietende sociale bescherming in de landbouw en de hoge gemiddelde leeftijd van de in de landbouw werkzame personen;
- ontoereikende scholing van agrariërs;
- het feit dat veel bedrijven over onvoldoende kapitaal beschikken;
- het ontbreken van een gestructureerd maatschappelijk middenveld.

1.5. Het beeld dat uit de hoorzitting naar voren kwam, staat haaks op het beeld dat de Commissie in haar verslagen pleegt te schetsen. Duidelijk werd dat de situatie op het platteland door de lokale bevolking als aanmerkelijk slechter wordt ervaren dan in de officiële documenten wordt beschreven. Tijdens de hoorzitting bleek echter ook dat de mensen de moed erin houden. Zij verwachten dat de aanstaande toetreding tot de EU de ontwikkeling ten goede zal komen.

1.6. Een belangrijk probleem bij de uitbreiding vormt de enorme inkomens kloof tussen de huidige en de toekomstige lidstaten, alsmede het feit dat er in laatstgenoemde relatief veel mensen in de landbouw werken. Het platteland zal er waarschijnlijk te maken krijgen met concentraties van bedrijven en ingrijpende structuurwijzigingen die, als maatregelen uitblijven, tot hogere plattelandswerkloosheid in de nieuwe lidstaten en tot grotere druk op de arbeidsmarkt in de huidige EU-landen zullen leiden.

1.7. De welvaartsverschillen tussen stedelijke gebieden en afgelegen plattelandsregio's zullen naar verwachting nog groter worden. In de landbouw ligt de werkloosheid hoger dan in andere sectoren. Op het platteland is er buiten de landbouw nauwelijks andere werkgelegenheid.

1.8. Dit leidt ertoe dat het platteland steeds armer wordt, en niet alleen in economisch opzicht. Ook het menselijk kapitaal ondervindt hiervan de gevolgen. Jonge en goed opgeleide mensen trekken weg naar meer welvarende regio's.

1.9. De strijd tegen de werkloosheid dient de komende jaren dan ook te worden opgevoerd. Daarbij is het vooral zaak dat het aanwezige potentieel beter wordt benut en dat politieke maatregelen worden getroffen om voor synergie tussen de bestaande mogelijkheden en programma's te zorgen. De sociale partners kunnen er samen met andere actoren in de regio's naar toe werken dat er, op basis van hun vakkenis en ervaring, nieuwe ideeën ontwikkeld en uitgevoerd worden. Hun bekendheid met supraregionale programma's en contacten met overheidsinstanties op hoger niveau kunnen bij het verwezenlijken van de plannen van pas komen.



## 2. Uitgangssituatie

### 2.1. Een concurrerende en duurzame landbouw

2.1.1. Met Agenda 2000 is de aanzet gegeven tot een hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Over de ingeslagen weg heerst nogal wat scepsis. Feit blijft echter dat er in het licht van de EU-uitbreiding en de internationale druk (WTO-onderhandelingen) nieuwe scenario's voor het landbouwbeleid moeten worden uitgewerkt die zowel de huidige als de toekomstige EU-lidstaten uitzicht bieden op een concurrerende landbouw. Met het oog op een multifunctionele landbouw dient duurzaam ondernemen als een rode draad door het landbouwbeleid te lopen <sup>(1)</sup>.

2.1.2. De toetredingslanden moeten zich nog flinke inspanningen getroosten om hun agrarische systeem aan de normen van de EU aan te passen. Vooral op het gebied van landbouw, correcte uitbetaling van financiële steun, kwaliteitsnormen en milieu zijn er gegronde redenen om zich zorgen te maken <sup>(2)</sup>.

### 2.2. Een geïntegreerd plattelandsbeleid als voorwaarde voor duurzame landbouw

2.2.1. Vele actoren houden zich met het platteland bezig en er zijn tal van mogelijkheden om steun te verlenen. Sommige daarvan, zoals de structuurfondsen, zouden beter kunnen worden benut. Het ontbreken van een geïntegreerde aanpak om doeltreffend van het bestaande potentieel gebruik te maken, valt te betreuren.

2.2.2. Het economische belang van de landbouw in plattelandsregio's overstijgt de landbouw zelf. Elke euro die in de landbouw wordt omgezet, levert in de toeleverings- en verwerkende sectoren toegevoegde waarde en werkgelegenheid op. Van elke arbeidsplaats in de landbouw hangen vier tot vijf arbeidsplaatsen in de toeleverings- en verwerkende sectoren af.

### 2.3. Gegarandeerde inkomens voor landbouwers

2.3.1. „Op het niveau van de EU-15 hebben de hoofdelijke inkomens in de landbouw zich heel gunstig ontwikkeld sinds het begin van het hervormingsproces. Achter deze gunstige ontwikkeling gaan echter het toegenomen belang van rechtstreekse betalingen voor de landbouwinkomens en aanzienlijke verschillen tussen landen, regio's en sectoren schuil.

2.3.2. Omdat voor vele landbouwhuishoudens geldt dat uit de markt verkregen inkomsten alleen niet genoeg zijn om hun een aanvaardbare levensstandaard te bieden, blijven rechtstreekse betalingen een centrale rol spelen als het erom gaat de agrarische gemeenschap een redelijke levensstandaard en inkomensstabiliteit te bezorgen.” <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Advies van het Economisch en Sociaal Comité over "Een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel", PB C 368 van 20 december 1999, blz. 76-86

<sup>(2)</sup> Uitgebreid verslag van de Europese Commissie over de voorbereiding op de toetreding, 2003

<sup>(3)</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, COM(2002) 394 def., blz. 7

2.3.3. De landbouwinkomens stijgen, maar de stijging loopt achter bij die van de inkomens in andere sectoren. De landbouw raakt dus achterop.

### 2.4. Werkgelegenheid in de landbouw

2.4.1. Met de aanstaande uitbreiding zal de gemiddelde participatiegraad in de EU dalen en de werkloosheid stijgen. Vooral problematisch is de situatie in de landbouw. In de huidige 15 lidstaten is gemiddeld 4,1 % van de beroepsbevolking in de landbouw werkzaam, in de tien landen die binnenkort zullen toetreden 13,2 % en wanneer ook Roemenië en Bulgarije worden meegeteld, 20,8 %. In het Europa van de 25 zal het aandeel op 5,5 % liggen, en in de EU-27 op 7,6 % <sup>(4)</sup>

2.4.2. Indien maatregelen uitblijven, zal de nu al zeer hoge werkloosheid in landelijke gebieden alleen nog maar toenemen.

2.4.3. „Naar verwachting zal de landbouwsector van de meeste kandidaat-lidstaten in de komende jaren (met of zonder uitbreiding) een belangrijke herstructurering ondergaan die tot structurele druk op de plattelandsgebieden in die landen zal leiden.” <sup>(5)</sup>

2.4.4. In de EU-15 zijn thans nog ongeveer 5,5 mln zelfstandige boeren als ondernemer werkzaam (in de tien toetredingslanden ca. 4 mln.). Het aantal kleine boeren daalt nog steeds. Deze ontwikkeling zal zich na de uitbreiding vooral in de toetredingslanden versneld voortzetten. In de EU-landbouw zijn er ongeveer één miljoen bedrijven met personeel in dienst (in de tien toetredingslanden ca. 80.000).

2.4.5. In de EU-15 zijn er ca. 1 mln. werknemers in vaste dienst die socialezekerheidspremies betalen (in de 10 nieuwe lidstaten zijn er ca. 550.000). De EU-uitbreiding zal leiden tot een verschuiving in de verhouding tussen kleine boeren en werknemers (meer werknemers, minder kleine boeren).

2.4.6. Het EESC heeft diverse malen aandacht gevraagd voor de situatie van seizoenarbeiders in de landbouw. Ondanks herhaalde verzoeken aan de Commissie zijn er nog steeds geen nauwkeurige gegevens over aantallen, herkomst, loon en leefomstandigheden van seizoenwerkers in Europa beschikbaar. Het aantal seizoenwerkers in de Europese landbouw wordt thans geschat op ongeveer 4,5 mln, wat overeenkomt met minstens 1 mln voltijdse werknemers. Van hen komen er 420.000 uit derde Europese landen en 50.000 van buiten Europa. In de toetredingslanden zijn er naar schatting zo'n 250.000 seizoenarbeiders. Daarnaast zijn er ook daar veel illegale seizoenwerkers, o.a. uit Oekraïne, Rusland en Wit-Rusland.

2.4.7. Zorgwekkend is het groeiende aantal illegale migranten uit derde landen, voornamelijk uit Oekraïne, Rusland en Wit-Rusland. Alleen in Tsjechië al wordt hun aantal op 250.000 geraamd.

<sup>(4)</sup> Mededeling van de Commissie - Tweede voortgangsverslag over de economische en sociale cohesie, COM(2003) 34 def., blz. 14

<sup>(5)</sup> Idem

2.4.8. Tijdens de hoorzitting werd uiteengezet dat er juist in de landbouw in de toetredingslanden relatief veel werknemers zijn die niet in de statistieken zijn terug te vinden, omdat zij op het bedrijf meewerken zonder daarvoor betaald te worden.

2.4.9. Tussen de particuliere en de overheidssector heeft zich in de voorbije jaren geleidelijk een nieuwe sector ontwikkeld waarin particulieren zich vrijwillig inzetten voor het algemeen belang. Dit heeft er inmiddels toe geleid dat er tal van ondernemingen zijn opgericht die steeds meer mensen in dienst nemen. Ook in landelijke regio's hebben deze organisaties en bedrijven uit de „sociale economie” ofwel het „derde systeem”<sup>(6)</sup> van oudsher hun plaats. Verenigingen die zich bezighouden met de instandhouding van de lokale cultuur en gewoonten, het commercieel aantrekkelijk maken van toeristische en culturele bezienswaardigheden, en werkgelegenheid voor jongeren, alsook coöperaties voor de gemeenschappelijke afzet van landbouwproducten, worden voor het economische, sociale en culturele leven en het milieu op het platteland steeds belangrijker. De Commissie heeft al meermaals op het economische belang van deze sector gewezen<sup>(7)</sup>.

2.4.10. De Commissie verwijst in het kader van haar werkgelegenheidsstrategie naar de lokale dimensie van het werkgelegenheidsvraagstuk<sup>(8)</sup>. Landelijke regio's behoren nog altijd tot de gebieden met de hoogste werkloosheid en de laagste welvaart. Het ontbreekt echter nog steeds aan uitvoeringsplannen voor lokale werkgelegenheidsinitiatieven. Ook in de nationale en lokale actieprogramma's voor de werkgelegenheid (NAP's en LAP's) krijgen platteland en landbouw niet de plaats die zij verdienen.

## 2.5. Inkomenssituatie

2.5.1. In de huidige EU lopen de inkomens van landbouwbedrijven en werknemers per regio nu al sterk uiteen. Met de uitbreiding zullen deze verschillen alleen nog maar groter worden.

2.5.2. „De agrarische gemeenschap een redelijke levensstandaard te bieden en bij te dragen tot de stabiliteit van de landbouwinkomens blijven essentiële doelstellingen voor het GLB”.<sup>(9)</sup> Naar verwachting zullen echter vooral de inkomsten van kleinere bedrijven erop achteruit gaan.

<sup>(6)</sup> Onder bedrijven en organisaties van het 'derde systeem' of de 'sociale economie' vallen sociaal-economische organisaties die in essentie de volgende gemeenschappelijke beginselen hebben: het ontbreken van winstoogmerk, autonomie ten opzichte van de openbare en particuliere sector, streven naar een meer participatieve organisatievorm en dienstbaarheid aan de gemeenschap. Deze organisaties beantwoorden aan behoeften waaraan niet wordt voldaan door de openbare dienstverlening of de markt. Daartoe oefenen zij een economische activiteit uit en nemen zij personeel in dienst. Meestal gaat het om kleine en middelgrote bedrijven die in de lokale gemeenschap zijn geworteld en zich inzetten voor de ontwikkeling van hun regio op lange termijn (zie ook voetnoot 5).

<sup>(7)</sup> Mededeling van de Commissie - Lokale werkgelegenheidsinitiatieven - Een lokale dimensie voor de Europese werkgelegenheidsstrategie, COM(2000) 196 def., blz. 12

<sup>(8)</sup> Idem

<sup>(9)</sup> Zie voetnoot 2

2.5.3. Het EESC heeft herhaaldelijk kritiek geuit op het feit dat werknemers in de landbouw in verslagen van de Commissie over het hoofd worden gezien, hoewel ook zij rechtstreeks door alle economische en structurele veranderingen worden getroffen. Zo zijn er geen verslagen over de veranderingen in de inkomens van agrarische arbeidskrachten en van werknemers in de agrarische loonbedrijven, en evenmin over hun maatschappelijke situatie.

2.5.4. Het verschil in levensstandaard tussen de Europese regio's kan op lange termijn de sectorale overeenkomsten en daarmee ook de cao's in gevaar brengen. Hoe minder de sociale partners tijdens vrije onderhandelingen kunnen regelen, hoe noodzakelijker het wordt, teneinde een algehele inkomensachteruitgang te voorkomen, dat de overheid voorziet in de behoefte aan regelgeving, bv. in de vorm van verordeningen, decreten en minimumloonregelingen.

2.5.5. Het loonpeil is in Noordwest-Europese landen zoals Nederland en Denemarken tamelijk hoog, ruim vier keer zo hoog zelfs als in Midden-Europese landen als Slovenië en Polen. In centraal gelegen landen als Duitsland, Oostenrijk en (Noord-)Italië, die rechtstreeks aan de „welvaartsgrens” liggen, zullen deze verschillen tot een scheefgroei in de loonstructuur leiden.

2.5.6. Cao's worden niet in alle landen op hetzelfde niveau gesloten. In Nederland bv. gebeurt dit op centraal niveau, terwijl in Duitsland op federaal niveau een kaderovereenkomst wordt gesloten die vervolgens op regionaal niveau wordt geïmplementeerd. In enkele landen worden alleen op het niveau van de regio's of zelfs van de ondernemingen cao's gesloten.

2.5.7. Ook de invloed van de staat op cao's verschilt per land. In Duitsland en Oostenrijk bijvoorbeeld zijn alleen de cao-partijen bij de onderhandelingen betrokken, maar in het Verenigd Koninkrijk kan de overheid er zijn stempel op drukken.

2.5.8. In vele landen wordt de ondergrens van het inkomen bepaald door een minimumloon. Hoe kleiner de invloed van de vakbonden en de werkgeversorganisaties op de cao-onderhandelingen is, hoe groter de noodzaak van een wettelijke regeling.

2.5.9. In de toetredingslanden is het zeer moeilijk om cao's te sluiten en ten uitvoer te leggen. Op regionaal niveau en daarboven staan zulke overeenkomsten nog in de kinderschoenen.

2.5.10. De sociale partners in de landbouw hebben in een als aanbeveling bedoelde overeenkomst o.m. benadrukt dat flexibele werktijdenregelingen voor werknemers op het platteland belangrijk zijn, en zij hebben tevens een wettelijke arbeidstijd per jaar bepleit.

2.5.11. De loonstructuur en het loonniveau van werknemers in de landbouw zijn gebaseerd op nationale systemen, die zowel in de huidige als in de toekomstige lidstaten in verband met de uitbreiding van de EU geëvalueerd en aangepast moeten worden.

## 2.6. Sociale criteria in een duurzame landbouw

2.6.1. Bij duurzame ontwikkeling wordt naar een evenwicht tussen sociale, economische en milieubelangen gestreefd. Het debat over de sociale dimensie en de daarbij te hanteren criteria en indicatoren staat nog in de kinderschoenen. Het is nog tamelijk onduidelijk wat „sociale duurzaamheid” is of zou kunnen zijn. De discussie daarover wordt tot dusverre vooral in wetenschappelijke kringen en in de top van sommige bedrijven gevoerd, zonder dat het grondbeginsel van participatie in acht wordt genomen. Belangrijke betrokkenen komen niet aan bod en het moet dan ook betwijfeld worden of er voor de concrete omzetting van de uitkomsten van de discussie voldoende draagvlak zal zijn.

## 2.7. Sociale bescherming

2.7.1. De sociale bescherming in Europa vormt een complex systeem, dat er door de Europese integratie niet overzichtelijker op wordt. Ieder land laat zich bij de ontwikkeling van zijn systeem leiden door de eigen cultuur en tradities. Sociale bescherming behoort tot de eigen bevoegdheden van de lidstaten.

2.7.1.1. In veel EU-lidstaten vraagt men zich af of de socialezekerheidsstelsels op lange termijn nog wel te betalen zijn.

2.7.1.2. In de toetredingslanden zijn of worden de stelsels voor sociale bescherming geherstructureerd. De omschakeling van een puur staatsstelsel op een onafhankelijk, op opdrachten gebaseerd systeem leidt bij lage inkomens en een hoge werkloosheid tot kapitaalarme socialezekerheidsstelsels. Dit heeft tot gevolg dat de pensioenen voor oudere boeren (zelfstandigen en werknemers) nog onvoldoende veiliggesteld zijn.

2.7.2. De pensioenen voor landbouwers in de toetredingslanden zijn zeer laag, waardoor vele pensioengerechtigden er toch nog bij moeten blijven werken om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Er zijn geen tekenen die erop wijzen dat de hoogte van de landbouwpensoenen aan het algemene pensioenpeil zal worden aangepast. Tijdens de hoorzitting is erop gewezen dat vooral boeren die in de omschakelingsperiode werkloos zijn geworden, zich in een precaire situatie bevinden. Voor hen is het een zeer hard gelag.

2.7.3. Ouderdomsvoorzieningen worden per lidstaat verschillend geregeld. Er is veelal sprake van een gemengd stelsel bestaande uit:

- staatspensioenen
- wettelijk verplichte verzekeringen
- aanvullende pensioenen uit hoofde van de cao
- particuliere regelingen.

2.7.4. Gezien de lage inkomens in de landbouw zijn er nauwelijks mogelijkheden om particuliere regelingen te treffen. Een verbetering van de wettelijke minimumbescherming moet

dus vooral komen van via cao's vastgestelde aanvullende pensioenen. In Duitsland, Frankrijk en Nederland is hiermee ervaring opgedaan.

2.7.5. In de socialezekerheidsstelsels moet rekening worden gehouden met het feit dat werknemers steeds mobieler worden, ook over de landsgrenzen heen. In de meeste pensioenstelsels is voor migrerende werknemers en seizoenarbeiders nog totaal niets geregeld. Hier dient dringend iets aan te worden gedaan.

2.7.6. Het werk op het land verandert en daarmee verandert ook de kwaliteit van de arbeid. In de discussie over duurzaamheid en bij het vaststellen van duurzaamheidsindicatoren verdient ook dit punt de nodige aandacht. Er moet voor dusdanige arbeidsvoorwaarden worden gezorgd dat de opvolging van arbeidskrachten kan worden gegarandeerd.

2.7.7. De regels inzake veiligheid en gezondheid op de werkplek in de toetredingslanden zijn aan herziening toe. Er zijn terzake al grote inspanningen geleverd, maar toch krijgen nog steeds veel kinderen en jongeren die in deze landen in de landbouw actief zijn, te maken met ongevallen.

2.7.8. De zwakte van de socialezekerheidsstelsels in de Midden-Europese toetredingslanden draagt in aanzienlijke mate bij tot het hoge aandeel van de subsistentie-economie in deze landen. Ter illustratie: van de ongeveer 4 mln. Polen die in de landbouw werkzaam zijn, hebben er ca. 900.000 de pensioengerechtigde leeftijd.

2.7.9. Tijdens de hoorzitting wezen verscheidene sprekers op de hoge gemiddelde leeftijd van de boeren en op de gevolgen daarvan. Deze leeftijdsopbouw zal op den duur tot een tekort aan gekwalificeerd personeel leiden.

## 2.8. Scholing en bijscholing

2.8.1. In Europese strategieën wordt veel gewicht toegekend aan opleidingsmaatregelen. Er bestaat een oorzakelijk verband tussen het aantal arbeidsplaatsen, de kwaliteit van de banen en het opleidingsniveau van werknemers. Tegen deze achtergrond is het van groot belang dat opleidingsmaatregelen gestimuleerd worden.

2.8.2. Voorwaarde voor generatieopvolging in de landbouw is het bestaan van een goede basisberoepsopleiding. Bij de inrichting van het onderwijs moet erop worden gelet dat er naast een gedegen vakopleiding tevens gezorgd wordt voor een brede vorming, zodat arbeidskrachten later ook in andere sectoren of landen aan de slag kunnen.

2.8.3. In het kader van de sociale dialoog hebben de sociale partners in een overeenkomst inzake beroepsopleiding aangegeven welke stappen er nodig zijn om de beroepsopleiding naar een hoger plan te tillen en hoe er gezorgd kan worden voor transparante vakdiploma's, teneinde recht te doen aan de grotere mobiliteit van werknemers <sup>(10)</sup>.

<sup>(10)</sup> EFFATT/GEOPA, Overeenkomst inzake beroepsopleiding en bijscholing

2.8.4. Agrarische werknemers nemen minder vaak deel aan opleidingsmaatregelen dan de gemiddelde werknemer in de EU. In de toetredingslanden is er een zeer grote behoefte aan scholing op het gebied van nieuwe technieken en technologieën, nieuwe markten en economische en sociale kennis en vaardigheden.

2.8.5. Om een agrarisch bedrijf te kunnen runnen is er tegenwoordig meer nodig dan alleen maar vakkennis op landbouwgebied. Aangezien de situatie op technisch, ecologisch, economisch en sociaal vlak voortdurend verandert, wordt er van landbouwondernemers steeds meer gevraagd. Vooral in regio's met grote bedrijven is het zaak dat er voor generatieopvolging wordt gezorgd. Zo zal er bv. in de nieuwe Duitse deelstaten spoedig een tekort zijn aan goed opgeleide personen die een landbouwbedrijf met succes kunnen voortzetten. Een soortgelijke ontwikkeling kan binnenkort ook in de toetredingslanden worden verwacht.

2.8.6. In vrijwel alle landelijke gebieden in de EU, maar vooral in afgelegen, dunbevolkte regio's doet zich het probleem voor dat de jongere, mobiele mensen wegtrekken. Vooral ouderen blijven achter, met het gevaar dat zij vereenzamen en geestelijk wegwijnen. Waardig ouder worden vereist ook dat men kan deelnemen aan cursussen en aan de informatiemaatschappij. In het kader van opleidingsactiviteiten voor ouderen:

- moet hun decennialange ervaring met werk op het land worden benut,
- moet erop gelet worden waar zij in het dagelijks leven behoefte aan hebben,
- moeten zij worden aangezet tot deelname aan het maatschappelijk leven, en
- moeten vereenzaming en geestelijke verarming worden tegengegaan.

Op dit punt wordt in landelijke gebieden al veel vrijwilligerswerk verricht. Thans is het evenwel tijd dat de activiteiten gebundeld worden en dat opleidingsmaatregelen voor ouderen doeltreffend in Europese programma's als ESF en LEADER worden ingepast.

### 2.9. *Inspraak en participatie*

2.9.1. In de Europese Unie is in de loop der jaren een sociaal model ontstaan dat erop gericht is zoveel mogelijk betrokkenen inspraakmogelijkheden te geven. De sociale partners spelen hierbij een voorname rol. Zij dragen er via overeenkomsten in het kader van sociaal overleg of op ondernemingsniveau toe bij dat het Europese sociale model verder gestalte krijgt. Daarbij gaat het ook om zgn. non-trade concerns. Aan deze niet-economische aspecten moet meer gewicht worden toegekend, mede in het licht van de noodzaak de EU tegen externe factoren te beschermen. Hierbij gaat het bv. ook over afspraken tussen bedrijven en vakbonden en andere ngo's inzake de naleving van hoge sociale en milieunormen in het kader van certificering. In de land- en bosbouw vormen het Flower Label-programma en de Forest Stewardship Council veelbelovende eerste aanzetten.

2.9.2. Met de uitwerking van Europese programma's zijn nieuwe participatiemogelijkheden geschapen, bv. in het kader van de toezichtcomités voor de structuurfondsen, het Europees Sociaal Fonds (ESF) en de „plaatselijke groepen” voor LEADER. Geconstateerd moet echter worden dat de sociale partners, in het bijzonder de werknemers, in deze gremia ondervertegenwoordigd zijn en dat de overheid te veel invloed heeft.

2.9.3. Van inspraakregelingen in landbouwbedrijven is slechts in beperkte mate sprake, daar het meestal om kleine bedrijven gaat. Slechts in een gering aantal grotere ondernemingen bestaan er inspraakorganen. In de toetredingslanden, waar grotere ondernemingen zijn ontstaan, moet nog heel wat gebeuren om binnen de bedrijven inspraakstructuren op te zetten.

2.9.4. Op bedrijfsniveau is de inspraak dus beperkt, op sectorniveau daarentegen is zij van grotere betekenis. Zo bestaan er in sommige lidstaten (bv. Frankrijk) paritaire structuren in de vorm van kamers of verenigingen die inzake opleiding en werkgelegenheid participatiemogelijkheden bieden.

2.9.5. De sociale partners houden zich naast hun werkzaamheden op het gebied van de geïnstitutionaliseerde inspraak ook steeds meer bezig met de uitbouw van het maatschappelijk middenveld. In dit verband stellen leden van werkgevers- en werknemersorganisaties hun kennis op het vlak van samenwerking en communicatie ter beschikking en helpen zij bij het moderniseren van vastgeroeste structuren. Hieruit kunnen nieuwe ideeën, producten, markten en arbeidsplaatsen voor ondernemingen voortvloeien.

## 3. **Toekomstbeeld voor 2010**

3.1. De geschiedenis van de EU toont aan dat een toekomstbeeld werkelijkheid kan worden als er doelstellingen geformuleerd worden en eenieder tot samenwerking bereid is. Ook in dit advies wordt een toekomstbeeld geschetst, aangevuld met concrete voorstellen voor maatregelen.

3.2. *Het EESC rekent op een concurrerende, duurzame en sociaal evenwichtige landbouw die voor werkgelegenheid zorgt.*

3.2.1. Er bestaat een concurrerende landbouw die met inachtneming van de duurzaamheidsvereisten wordt bedreven. In dit verband moet duurzame landbouw worden opgevat als een proces waarin het - dankzij permanent overleg tussen alle betrokkenen - mogelijk wordt om tot een evenwicht tussen economische, sociale en milieubelangen te komen.

3.2.2. De werkgelegenheid in de landbouw verandert voortdurend van gezicht. Naast landbouwbedrijven met vaste arbeidskrachten voor wie verplichte sociale verzekeringen gelden, zijn er ook agrarische loonbedrijven en seizoenarbeiders, zodat op flexibele wijze op de productievereisten kan worden ingespeeld.

3.2.3. Overeenkomsten over de wereldhandel scheppen de voorwaarden voor eerlijke concurrentie. Daarin worden ook afspraken gemaakt over sociale en milieunormen in de ontwikkelingslanden.

3.3. *Het EESC rekent op een geïntegreerd plattelandsontwikkelingsbeleid, met ook de nodige aandacht voor de gevolgen voor de toeleverings- en verwerkende sectoren.*

3.3.1. Met de tweede Europese plattelandsontwikkelingsconferentie (Salzburg, 2003) zijn doorslaggevende aanzetten gegeven tot een herziening van het plattelandsontwikkelingsbeleid. Men is het er in de gehele Europese Unie over eens geworden dat de EU de financiering van de plattelandsontwikkeling garandeert - zonder dat dit ten koste gaat van de landbouw -, waarbij uit de begrotingen van de nationale lidstaten voor aanvullende middelen wordt gezorgd. Het aanvankelijke systeem, dat gecompliceerd en onflexibel was, is vereenvoudigd. Het is nu veiliggesteld en niet meer alleen bedoeld om de landbouw te ondersteunen.

3.4. *Het EESC zou graag zien dat er in Europa een uniform subsidiesysteem komt waarmee het inkomen van de Europese boeren wordt veiliggesteld.*

3.4.1. In 2010 is het aanpassingsproces van de landbouw in de nieuwe lidstaten voltooid. Er is dan een uniform subsidiesysteem ingevoerd. Het inkomen van de boeren wordt gegarandeerd. Boeren creëren nieuwe inkomensbronnen door het begrip „multifunctionele landbouw” concrete invulling te geven. Productiegerelateerde subsidies worden steeds verder afgebouwd ten gunste van een prestatiegerichte ondersteuning van de boereninkomens.

3.4.2. De ondernemingen stellen zich tijdig in op de permanente structuurwijzigingen. In dit verband ontplooiën de boeren ook steeds vaker activiteiten buiten de traditionele landbouw.

3.4.3. Prestatiegerichte steun kan bv. verleend worden wanneer milieumaatregelen worden genomen, landbouwgrond voor toerisme ter beschikking wordt gesteld en toeristische voorzieningen worden getroffen.

3.4.4. Boeren die hun bedrijf van de hand willen doen en werknemers die uit de landbouw stappen, moeten in aanmerking blijven komen voor werkgelegenheids- en opleidingsmaatregelen.

3.5. *Het EESC verwacht een toename van de werkgelegenheid in de landbouw.*

3.5.1. De omvorming van de rechtspositie van landbouwbedrijven en van de eigendomsregels voor landbouwgrond is voltooid. Alle rechtsvormen in de landbouw zijn thans gelijkgesteld. Het totale aantal werknemers en zelfstandige ondernemers in de landbouw (met inbegrip van seizoenarbeid en agrarische dienstverleningscentra) is toegenomen. Om de werkgelegenheid te stimuleren en de opleiding te verbeteren, worden in overleg met de sociale partners regionale fondsen opgezet.

3.5.2. De verschillende stimuleringsmogelijkheden worden daadwerkelijk benut en bij de diverse overheidssteunregelingen wordt het criterium toegepast dat er duurzame arbeidsplaatsen moeten worden geschapen.

3.5.3. Seizoensbanen worden in werkgelegenheidsstrategieën in voltijdsequivalenten berekend en aan toezicht onderworpen. Illegale arbeidsovereenkomsten zijn omgezet in legale.

3.6. *Het EESC zou graag zien dat de sociale partners cao-afspraken maken die een redelijk inkomen garanderen.*

3.6.1. Voor werknemers zijn er cao's vastgesteld. Deze zijn algemeen van toepassing, zodat de van overheidswege vastgestelde minimumlonen de uitzondering worden. De cao's zijn van dien aard dat werknemers op een redelijk inkomen<sup>(1)</sup> kunnen rekenen.

3.7. *Het EESC wenst dat seizoenarbeiders op voet van gelijkheid worden behandeld.*

3.7.1. Ook voor seizoenarbeiders en migrerende werknemers zijn er cao's. Alle arbeidskrachten hebben menswaardige huisvesting en worden via een pensioenverzekering beschermd tegen het risico van armoede op oudere leeftijd.

3.7.2. Het is absoluut noodzakelijk dat seizoenwerkers in hun moedertaal voorgelicht worden over bepalingen inzake bescherming op de werkplek. Het EESC beseft dat dit niet altijd gemakkelijk is en verzoekt de Europese beroepsorganisaties en ongevallenverzekeringinstellingen zich over deze problematiek te buigen en mogelijke oplossingen voor te stellen.

3.7.3. Illegale arbeid behoort tot het verleden.

3.7.4. Indien bedrijven behoefte hebben aan extra personeel, kunnen er regelingen worden getroffen inzake het aantrekken van arbeidskrachten van buiten de EU.

3.8. *Het EESC zou graag zien dat bij het verlenen van „duurzame landbouw”-certificaten aan agrarische ondernemingen ook sociale criteria en indicatoren worden meegenomen.*

3.8.1. Met het verstrekken van certificaten aan agrarische ondernemingen kan een belangrijke bijdrage worden geleverd tot een duurzame ontwikkeling van de landbouw. Bij de invoering van zo'n voor heel Europa geldend certificeringssysteem moet van sociale criteria en indicatoren worden uitgegaan.

3.9. *Het EESC meent dat goed functionerende socialezekerheidsstelsels ertoe kunnen bijdragen om werken in de landbouw aantrekkelijk te maken.*

3.9.1. Socialezekerheidsregelingen in de landbouw behoeden werknemers ertegen dat ze de eindjes niet meer aan elkaar kunnen knopen en aan de rand van de samenleving belanden.

<sup>(1)</sup> Een „redelijk inkomen” houdt in dat werknemers voor de door hen geleverde prestaties een vastgestelde beloning ontvangen waarmee zij aan hun economische, sociale en culturele behoeften kunnen voldoen. De inkomensontwikkeling in de landbouw moet gekoppeld worden aan de algemene inkomensontwikkeling.

3.9.2. Oudedagsvoorzieningen voor zelfstandige landbouwers en agrarische werknemers garanderen hun een redelijk inkomen op hogere leeftijd<sup>(1)</sup>. Dankzij een regeling inzake vervroegde uittreding kunnen zij op menswaardige wijze uit het actieve beroepsleven stappen.

3.9.3. Om ervoor te zorgen dat boeren de pensioengerechtigde leeftijd in goede gezondheid bereiken, moet het werkklimaat tijdens hun actieve leven gericht zijn op duurzame ontwikkeling van de arbeidskrachten. In het kader van een Europese strategie zijn hiervoor doeltreffende regelingen en instrumenten geschapen. Deze strategie wordt aangevuld door nationale maatregelen ter bescherming van landbouwers op de werkplek.

3.9.4. De nationale socialeverzekeringsstelsels voor de landbouw in Europa zijn transparant en compatibel, zodat probleemloos van het ene op het andere systeem kan worden overgeschakeld.

3.10. *Het EESC verwacht dat het werkgelegenheidsbeleid geschraagd wordt door een sectorspecifieke strategie op het vlak van levenslang leren.*

3.10.1. Er komt een sectorale strategie op het gebied van levenslang leren, die uit de volgende pijlers bestaat:

- basisberoepsopleiding
- bijscholing voor agrarische werknemers
- stimulering van de ondernemingszin in de landbouw
- cursussen voor ouderen.

3.10.2. Door de strategie ten uitvoer te leggen en op het platteland in samenwerking met de sociale partners een netwerk van opleidingsinstanties te creëren, is de vraag naar opleidingsmaatregelen in de landbouw toegenomen.

3.10.3. Het tussen de sociale partners gesloten akkoord inzake beroepsopleiding wordt ten uitvoer gelegd, waarbij de bevoegde overheden de rol spelen die hen toekomt.

3.10.4. De maatregelen komen in aanmerking voor Europese steunverlening uit hoofde van het ESF, het GLB en het LEADER-programma, en worden medegefinancierd door de lidstaten.

3.10.5. Door middel van grensoverschrijdende Europese wedstrijden kunnen beroepen in de land- en bosbouw een aantrekkelijker imago krijgen. In dit verband is er tevens ruimte voor gerichte individuele steunmaatregelen en studiebeurzen.

3.11. *Het EESC zou graag zien dat maatschappelijke organisaties bij de duurzame ontwikkeling van het platteland worden betrokken.*

3.11.1. In het kader van het streven om de participatie in Europa nieuw leven in te blazen dragen maatschappelijke organisaties ertoe bij dat het platteland zich op duurzame wijze ontwikkelt. Essentieel daarbij is dat de landbouw aan de hand van duurzaamheidscriteria wordt vormgegeven.

3.11.2. Er worden richtsnoeren vastgesteld die een duurzame landbouw dichterbij moeten brengen. In geval van belangenconflicten moet de landbouw met verantwoordelijkheidsbesef en in overleg met de maatschappelijke organisaties naar een oplossing streven waarbij inzake het gebruik van hulpbronnen ook rekening wordt gehouden met economische vereisten.

3.11.3. Met duurzame ontwikkeling wordt mede beoogd de ontvolking van het platteland tegen te gaan.

3.11.4. In alle lidstaten bestaan er instrumenten die het mogelijk maken om op nationaal en regionaal niveau sociaal overleg in de landbouwsector te plegen.

3.11.5. De wetgeving is van dien aard dat werknemers in landbouwbedrijven op doeltreffende wijze voor hun belangen kunnen opkomen.

#### 4. Wat er gedaan kan worden

##### 4.1. Een concurrerende, duurzame landbouw

4.1.1. Een groot deel van het grondgebied van de Europese Unie wordt gebruikt voor landbouw, die een cruciale rol speelt in het streven naar duurzame ontwikkeling. Daarom is het gerechtvaardigd dat een Europese strategie betreffende duurzame ontwikkeling wordt aangevuld met een sectorspecifieke Europese strategie voor een duurzame landbouw.

— De Commissie werkt deze strategie uit in samenspraak met de maatschappelijke organisaties op het platteland. Mede op basis van deze strategie wordt gediscussieerd over de wijze waarop de nieuwe steunperiode, die in 2007 ingaat, haar beslag dient te krijgen.

— De strategie voor duurzame ontwikkeling kan pas effect sorteren als er een breed draagvlak voor is. Daarom wordt er bij de Commissie op aangedrongen een programma vast te stellen om de strategie bekendheid te geven en financiële middelen vrij te maken voor voorlichtingsactiviteiten in de vorm van bv. studiebijeenkomsten en publicaties. Maatschappelijke organisaties op het platteland wordt verzocht om aan de tenuitvoerlegging van de strategie mee te werken.

4.1.2. Met de beoogde duurzame landbouw moet tijdens de WTO-onderhandelingen rekening worden gehouden. Daarbij mag niet getornd worden aan het beginsel dat gezonde voedingsmiddelen tegen een redelijke prijs beschikbaar dienen te zijn en moeten er op sociaal en milieugebied minimumnormen vastgesteld en nageleefd worden.

##### 4.2. Geïntegreerde plattelandontwikkeling

4.2.1. De Commissie moet er op alle niveaus meer op aandringen dat het steunverleningsbeleid op een gemeenschappelijk doel wordt gericht. Uitgangspunten hierbij zijn dat alle betrokkenen een stem in het kapittel krijgen, doelstellingen helder worden geformuleerd en de ingezette middelen een duurzaam effect sorteren.

<sup>(1)</sup> Zie voetnoot 11

#### 4.3. Een gegarandeerd inkomen voor de boer

4.3.1. Door het landbouwbeleid van de EU-15 en dat van de toetredingslanden stapsgewijs met elkaar in overeenstemming te brengen, moet voor behoud van werkgelegenheid en inkomen van de landbouwers (zelfstandigen en werknemers) worden gezorgd. Belangrijk daarbij is dat middelen die als gevolg van verlaging van de rechtstreekse steun vrijkomen, beschikbaar komen voor plattelandontwikkeling („modulatie”). Het is immers zaak dat de ontwikkeling van het platteland verder gestimuleerd wordt, zodat landbouwbedrijven nieuwe inkomensbronnen kunnen aanboren.

- De GLB-steunverlening zou twee doelen moeten dienen: innovatieve ondernemingen moeten overgangssteun krijgen, en er moet een rechtstreekse financiële beloning komen voor het leveren van prestaties die niet door de markt vergoed worden, maar wel maatschappelijk noodzakelijk zijn en breed gedragen worden (bv. maatregelen om het natuurlijk landschap te herstellen).
- Het LEADER-programma moet meer op participatie van de sociale partners op lokaal niveau, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling gericht worden.
- Binnen het LEADER-programma moet voortaan ook steun kunnen worden verleend voor werkgelegenheids- en opleidingsmaatregelen ten behoeve van boeren die hun bedrijf van de hand moeten of willen doen. Zo moet worden voorkomen dat zij werkloos worden. Het programma moet in deze zin ook worden aangepast met het oog op de toetreding van de kandidaat-lidstaten.

#### 4.4. Toename van de werkgelegenheid in de landbouw

4.4.1. Vooral in plattelandsgebieden wordt duidelijk hoe belangrijk de lokale dimensie van de werkgelegenheidsstrategie is. Daar waar grote niet-agrarische bedrijven zich maar zelden vestigen, moeten de plaatselijke ondernemingen en werkenden zelf zien hoe zij voor behoud van arbeidsplaatsen kunnen zorgen en daartoe samen ideeën ontwikkelen. De huidige plannen van de Commissie in het kader van LEADER en het Europese werkgelegenheidsinitiatief moeten nader worden uitgewerkt en beter op elkaar worden afgestemd. Lokale belanghebbenden worden op plaatselijk niveau echter nog onvoldoende bij het proces betrokken. Wat participatie betreft, hebben gemeenten en regio's (NUTS 1 EN NUTS 2) nog een flinke inhaalslag te maken. Om het geschetste toekomstbeeld werkelijkheid te laten worden, is het volgende nodig:

- Er moet meer gelet worden op de effecten van EU-maatregelen (GLB, LEADER, lokale werkgelegenheid) op de arbeidsmarkt in landelijke gebieden.
- Er moet een programma opgezet en uitgevoerd worden waarmee de sociale partners op het platteland de plaatselijke werkgelegenheidssituatie in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie kunnen verbeteren.
- De Commissie moet erop aandringen dat in de nationale en lokale actieprogramma's voor de werkgelegenheid recht wordt gedaan aan de werkgelegenheidssituatie op het platteland en in de landbouw.

- In Europese steunprogramma's moet bijzondere aandacht worden besteed aan de uitbouw van het „derde systeem”, om de economische, sociale en culturele situatie in rurale gebieden te stabiliseren. Hier bestaan nog tal van terreinen (ondersteuning van het maatschappelijk middenveld) die banenkansen bieden. Werk aan de winkel is er met name in de toetredingslanden, waar het „derde systeem” ofwel de „sociale economie” nog niet erg ontwikkeld is.
- Uit hoofde van Europese programma's moet er steun komen voor lokale opleidings- en werkgelegenheidsfondsen, teneinde de sociale partners te helpen om opleidings- en werkgelegenheidsinitiatieven te ontplooiën.

#### 4.5. De sociale partners stellen collectieve arbeidsovereenkomsten op

4.5.1. Landbouwbedrijven krijgen via het GLB gegarandeerde inkomens. Werknemers van deze bedrijven moeten ook van de algemene inkomensontwikkeling kunnen profiteren. Dit moet mogelijk zijn op basis van collectieve arbeidsovereenkomsten die door de sociale partners worden gesloten. Regels van de overheid, bv. inzake minimumlonen, mogen slechts voor uitzonderingsgevallen bedoeld zijn. Pas indien onderhandelingen uitblijven, dient de staat in actie te komen.

- De ontwikkeling van de cao-lonen en de werkgelegenheid in de landbouw en de situatie van migrerende en seizoenarbeiders zijn van groot belang voor de economische en sociale cohesie in de EU-25. Daarom dient er een waarnemingspost voor cao-lonen, werkgelegenheid en seizoenarbeid in de landbouw te worden opgericht die nagaat welk effect de EU-uitbreiding heeft op de inkomens, de sociaal-economische situatie van de werknemers en de sociale ontwikkeling in de landbouw in bredere zin. Doel van de waarnemingspost is de vinger aan de pols te houden, adviezen te geven aan o.a. de sociale partners, de Commissie en de regeringen, en voorstellen te doen voor eventueel te nemen maatregelen. Het EESC verzoekt het Paritair comité voor de landbouw om de taak van waarnemingspost op zich te nemen.
- Verslagen van de Commissie moeten gegevens bevatten over de inkomens van de werknemers.
- Als onderdeel van het sociaal overleg moeten voorlichtingsbijeenkomsten worden georganiseerd over de cao-onderhandelingen tussen de sociale partners in de lidstaten en de toetredingslanden.
- Het sociale partnerschap is in de toetredingslanden nog niet zover ontwikkeld dat er in alle sectoren cao's bestaan. De Commissie moet op dit punt nog de nodige (met name financiële) steun verlenen.

#### 4.6. Seizoenwerk

4.6.1. Om distorsies op de agrarische arbeidsmarkt in Europa te voorkomen, moet seizoenwerk in de landbouw ook na de toetreding van de Midden-Europese landen tot de EU gereguleerd worden.

- Met steun van de Commissie dienen de sociale partners in de landbouw afspraken te maken over minimumnormen voor de behandeling en huisvesting van seizoenarbeiders.

— Het is onverminderd noodzaak dat er een voor de gehele EU geldige vergunning voor migrerende werknemers en seizoenarbeiders wordt ingevoerd<sup>(13)</sup>. Deze vergunning moet niet gezien worden als een soort pas, maar dient de betrokken werkgevers en werknemers informatie te bieden over bv. beroepsopleiding en sociale zekerheid.

— Ingeval de EU na de uitbreiding nog behoefte heeft aan agrarische seizoenwerkers uit derde landen, moet er een Europese regeling komen waarmee een evenwicht wordt gevonden tussen de belangen van de sociale partners enerzijds en de lidstaten anderzijds.

#### 4.7. Invoering van sociale criteria en indicatoren bij certificering van bedrijven die landbouw als hoofdactiviteit hebben

4.7.1. De landbouwproductie speelt in de duurzame ontwikkeling van het platteland een essentiële rol. De roep van de consument om transparante bedrijfsproductieprocessen klinkt steeds luider en vindt bij steeds meer boeren gehoor. Om hiervan werk te maken, zijn er verscheidene benaderingen mogelijk. Voor een duurzame landbouw in Europa is het absoluut noodzakelijk dat er in overleg met de sociale partners certificeringssystemen worden uitgewerkt en ingevoerd.

— Certificeringssystemen, keurmerken en labels vormen een wezenlijk onderdeel van duurzame landbouw. Daarom moeten in het certificeringssysteem ook sociale criteria en indicatoren worden opgenomen.

— In het kader van de cross compliance-bepalingen moeten bedrijven beoordeeld worden naar de mate waarin zij in de praktijk voor „goede landbouwomstandigheden” zorgen. Dergelijke omstandigheden zijn pas haalbaar wanneer allen die bij het productieproces zijn betrokken, adequaat op de nieuwe taken worden voorbereid en de juiste kwalificaties bezitten. In de definitie van „goede landbouwomstandigheden” moeten desbetreffende criteria worden meegenomen.<sup>(14)</sup>

— Een door de Commissie voorgesteld bedrijfsadviesingssysteem moet ertoe bijdragen dat de economische, sociale en milieusituatie van de bedrijven voortdurend verbetert. Binnen dit systeem moet niet alleen advies worden gegeven aan ondernemers, maar onafhankelijk daarvan ook aan werknemers, zodat deze zich op de toekomst kunnen voorbereiden.<sup>(15)</sup>

— In de landbouw bestaat er een functionerende sociale dialoog op Europees niveau. In dit kader zouden als leidraad onverwijld sociale criteria en indicatoren moeten worden ontwikkeld, zodat er een gemeenschappelijke aanpak voor een duurzame landbouw kan worden uitgewerkt. Om voor een breed draagvlak te zorgen dient bij de vaststelling van deze criteria en indicatoren, die het beleid in de regio's mede richting moeten geven, te worden overlegd met ngo's, consumentenorganisaties, enz.

<sup>(13)</sup> Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwikkeling van een plan tot vaststelling van een kaderregeling voor de inzet van migrerende werknemers van buiten de EU in de landbouw” (initiatiefadvies), PB C 204 van 18 juli 2000, blz. 92

<sup>(14)</sup> zie het EESC-advies „Herziening GLB 2003”, CESE 591/2003, blz. 11

<sup>(15)</sup> zie het EESC-advies „Herziening GLB 2003”, blz. 11

#### 4.8. Socialezekerheidsstelsels in een duurzame landbouw

4.8.1. In vele Europese landen klagen landbouwbedrijven over een tekort aan vaklui. Een van de oorzaken van dit tekort is dat de landbouw minder aantrekkelijk wordt gevonden om in te werken dan andere sectoren, omdat er minder verdiend wordt en het werk vaak een zware wissel trekt op het menselijk lichaam. Wordt het socialezekerheidsstelsel verbeterd, dan kan het vak van boer voor jongeren interessanter worden gemaakt.

— Zo moeten er als onderdeel van het GLB meer mogelijkheden voor vervroegde uittreding komen, zodat landbouwers en agrarische werknemers op menswaardige wijze uit het actieve beroepsleven kunnen stappen. Voor de toetredingslanden dient dit te gebeuren via desbetreffende specifieke programma's. Gezien de vergrijzing van de landbouwbevolking in de Midden- en Oost-Europese landen zijn dergelijke maatregelen ook daar noodzakelijk.

— IAO-verdrag nr. 184 inzake veiligheid en gezondheid in de landbouw moet ten uitvoer worden gelegd. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan, terzake nationale strategieën vast te stellen en uit te voeren.

— Er moet een breed plan worden opgezet om migrerende werknemers te informeren over verbetering van hun sociale bescherming. Het EESC verzoekt de Commissie deze informatiecampagne samen met de socialeverzekeringsinstanties en de sociale partners te coördineren en financieel te ondersteunen.

— De lidstaten mogen ook in de toekomst hun verantwoordelijkheid voor de socialezekerheidsstelsels niet uit de weg gaan.

— Indien het hoofd van een klein landbouwbedrijf tijdelijk afwezig is, wordt er assistentie verleend door bedrijfshulpdiensten.

#### 4.9. Een sectorspecifieke strategie voor levenslang leren in de landbouw

4.9.1. Ter verbetering van de werkgelegenheidssituatie in de landbouw en op het platteland zijn meer inspanningen nodig om het opleidingsniveau te verhogen. Het opleidingsaanbod moet kwalitatief worden verbeterd, maar vooral ook is het zaak de vraag naar opleiding te stimuleren. Een sectorale strategie betreffende levenslang leren moet hiervoor een raamwerk bieden. Zo kan worden bijgedragen tot de totstandbrenging van de kenniseconomie die met de strategie van Lissabon wordt beoogd.

— De Commissie stelt in overleg met de sociale partners een plan voor levenslang leren in de landbouw op dat uit vier pijlers bestaat: basisberoepsopleiding, bijscholing op het vakgebied, stimulering van de ondernemingszin, en cursussen voor ouderen. Deze strategie moet mede bekostigd worden met Europese middelen, bv. uit hoofde van het ESF en het GLB.



- Als onderdeel van de strategie voor levenslang leren moeten landbouwers en agrarische werknemers advies krijgen over opleidingsmogelijkheden. Deze maatregel kan uit het GLB worden bekostigd. De financiële middelen moeten verleend worden in de vorm van technische hulpmiddelen en de sociale partners dienen bij het vaststellen van het adviesaanbod te worden betrokken.
- Het organiseren van de kennisoverdracht is in handen van een door de Commissie gesteund opleidingsnetwerk waarbinnen opleidings- en arbeidsmarktinstanties in overleg met de sociale partners opereren.
- De eigen financiële middelen komen uit regionale fondsen.

#### 4.10. *Betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties bij de duurzame ontwikkeling van het platteland*

4.10.1. De manier waarop de arbeidsverhoudingen in de landbouw zich ontwikkelen loopt per lidstaat sterk uiteen. De EU moet de bevordering van het sociaal overleg via passende maatregelen ondersteunen.

- De Commissie wordt verzocht, goede ervaringen die op het vlak van arbeidsverhoudingen zijn opgedaan te onderzoeken, te evalueren en onder de aandacht te brengen.
- Voor de sociale partners in de toetredingslanden moet de Commissie financiële middelen beschikbaar stellen, zodat door de sociale partners ontplooiende vernieuwende initiatieven die hun waarde hebben bewezen, op steun kunnen blijven rekenen.

4.10.2. Bij de uitbouw van het maatschappelijk middenveld in het kader van de duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden moet voor de voornaamste belanghebbenden een belangrijke rol worden weggelegd. Er dienen meer inspraakmogelijkheden te worden geschapen, zodat de participatie wordt opgevoerd en er een krachtig maatschappelijk middenveld kan ontstaan.

- Dankzij het sectorale overleg in de landbouw in de lidstaten en de regio's kunnen synergie-effecten benut worden. De Commissie wordt verzocht om binnen belangrijke programma's overlegfora in te stellen. In de sectorale dialoog moet gesproken worden over de ontwikkeling van programma's en het stimuleren van projecten in het kader van de operationele programma's, o.a. LEADER, ESF en EFRO.
- „Lokale agenda's" voor duurzame ontwikkeling zijn in plattelandsgebieden nog nauwelijks van de grond gekomen. Een belangrijk aspect daarbij is dat zoveel mogelijk mensen tot deelname moet worden aangezet. Een bottom-up-aanpak kan alleen slagen als de burgers zich in een positie bevinden om ook daadwerkelijk te kunnen meedoen. Een dergelijke aanpak is ook nodig willen lokale werkgelegenheidsmaatregelen zoden aan de dijk zetten.
- In alle landelijke gebieden moeten er op regionaal niveau permanente werkgroepen voor plattelandontwikkeling worden ingesteld, waar de voornaamste betrokkenen (politieke vertegenwoordigers, bevoegde ambtenaren, boerenorganisaties, vakbonden, kerken, enz.) de problemen van het platteland bestuderen.

Brussel, 29 januari 2004

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

---