

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

# C 117

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>408e zitting van 28 en 29 april 2004</b>	
2004/C 117/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen” (COM(2003) 689 def. - 2003/0272 (COD)) .....	1
2004/C 117/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake batterijen en accu's, alsook gebruikte batterijen en accu's” (COM(2003) 723 def. - 2003/0282 (COD)) .....	5
2004/C 117/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd” (COM(2003) 847 def. - 2003/0333 (COD)) .....	10
2004/C 117/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen” (gecodeerde versie) (COM(2004) 19 def. - 2004/0002 (COD)) .....	11
2004/C 117/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende een enkel kader voor transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties (Europass)” (COM(2003) 796 def.) .....	12



Prijs: 18 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2004/C 117/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat betreft de plaats van levering van diensten” (COM(2003) 822 def. – 2003/0329 (CNS)) .....	15
2004/C 117/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/49/EG waarbij bepaalde lidstaten overgangperiodes mogen instellen voor de toepassing van een gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty’s tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten” (COM(2004) 243 def. – 2004/0076 CNS) .....	21
2004/C 117/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Evaluatie van de strategie voor duurzame ontwikkeling” .....	22
2004/C 117/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Naar een thematische strategie voor het duurzame gebruik van hulpbronnen” (COM(2003) 572 def.) .....	38
2004/C 117/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité - Een interne markt zonder belemmeringen op het gebied van de vennootschapsbelasting - Verwezenlijkingen, lopende initiatieven en resterende uitdagingen” (COM (2003) 726 def.) .....	41
2004/C 117/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen” (COM (2003) 703 def. - 2003/0277 (COD)) .....	43
2004/C 117/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een meerjarenprogramma ter verbetering van de toegankelijkheid, het nut en de exploitatiebaarheid van digitale inhoud in Europa” (COM(2004) 96 def. -2004/0025 (COD)) .....	49
2004/C 117/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op EG-instellingen en organisaties” (COM(2003) 622 def. - 2003/0242 (COD)) .....	52
2004/C 117/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden” (COM(2003) 624 def. - 2003/0246 (COD)) .....	55
2004/C 117/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „De gevolgen van het handelsbeleid voor industriële reconversie: de staalsector” .....	58

## II

(Vorbereidende besluiten)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

### 408E ZITTING VAN 28 EN 29 APRIL 2004

#### Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen”

(COM(2003) 689 def. - 2003/0272 (COD))

(2004/C 117/01)

De Raad heeft op 28 november 2003 besloten, overeenkomstig de artt. 53 en 54 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen” (COM(2003) 689 def. - 2003/0272 (COD)).

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 april 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sharma.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 april 2004 gehouden 408e zitting (vergadering van 28 april 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 84 stemmen voor en 2 stemmen tegen is goedgekeurd:

#### 1. Inleiding

1.1 Richtlijn 89/109/EEG legde de basis op grond waarvan een hoog beschermingsniveau van de menselijke gezondheid en de belangen van de consument ten aanzien van materialen en voorwerpen die met levensmiddelen in aanraking komen werden gewaarborgd en tevens werd gezorgd voor de goede werking van de interne markt.

1.2 De technologische vooruitgang heeft materialen opgeleverd die bedoeld zijn om de toestand van levensmiddelen te handhaven of verbeteren en de houdbaarheidsperiode ervan te verlengen: de zogenaamde „actieve” materialen. Andere nieuwe verpakkingen die bekendstaan als „intelligente” materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen, worden gebruikt om informatie te bieden over de toestand van levensmiddelen.

1.3 Onder Richtlijn 89/109/EEG is het onduidelijk of deze „actieve” of „intelligente” verpakkingen onder de nationale of de communautaire wetgeving vallen. Het nieuwe voorstel verduidelijkt dat deze beide soorten materialen en voorwerpen onder de verordening vallen, en schrijft een reeks basisregels voor het gebruik ervan voor. Ook biedt het de mogelijkheid om hiervoor bijzondere uitvoeringsmaatregelen op te stellen.

1.4 De evaluatie van de stoffen wordt momenteel uitgevoerd door het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding.

Niettemin is het duidelijkheidshalve noodzakelijk meer gedetailleerde procedures vast te leggen voor de beoordeling van de veiligheid en de goedkeuring van stoffen die bij de vervaardiging van voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen worden gebruikt.

1.5 Materialen en voorwerpen die met levensmiddelen in aanraking komen moeten in alle stadia van de productie, verwerking en distributie traceerbaar zijn; daarom moeten er algemene regels betreffende de traceerbaarheid worden vastgesteld, in overeenstemming met soortgelijke, in artikel 18 van Verordening (EG) nr. 178/2002 opgenomen traceerbaarheidsbepalingen.

1.6 Er worden enkele aanvullende bepalingen inzake etikettering voorgesteld om de consumenten en gebruikers van de materialen die met levensmiddelen in aanraking komen beter te informeren.

#### 2. Essentie van het Commissievoorstel

2.1 De Commissie stelt voor de bestaande kaderrichtlijn inzake verpakkingswetgeving te vervangen en daarnaast de traceerbaarheid van actieve en intelligente verpakkingen te reguleren.

2.2 Actieve en intelligente verpakkingen kunnen grofweg in twee soorten worden onderverdeeld: enerzijds absorberende verpakkingen, die overtollige stoffen (bijvoorbeeld zuurstof) absorberen, en anderzijds verpakkingen die via een langzaam proces aroma's of conserveringsmiddelen afgeven aan levensmiddelen. In alle gevallen is het van belang erop te wijzen dat de verpakking en zowel de absorberende als afgeevende materialen moeten voldoen aan de levensmiddelen- en etiketteringswetgeving van de EU, en dus veilig moeten zijn voor voedsel. Het voorstel dient overeen te stemmen met Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden.

2.3 Het onderhavige voorstel beoogt Richtlijn 89/109/EEG zodanig te wijzigen dat rekening wordt gehouden met voor-noemde kwesties. Om praktische redenen is ook het bij Richtlijn 80/590/EEG vastgestelde symbool opgenomen waarvan materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen, moeten worden voorzien. De voorgestelde verordening zal derhalve de Richtlijnen 89/109/EEG en 80/590/EEG vervangen.

2.4 Richtlijn 89/109/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen (kaderrichtlijn) legt de algemene beginselen vast die van toepassing zijn op alle materialen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen. Hieronder vallen tevens beginselen als de „inertheid” van de materialen en de „zuiverheid van de levensmiddelen”; lijsten van stoffen waarvan het gebruik bij de vervaardiging van materialen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen is toegestaan, met uitsluiting van alle andere stoffen (positieve lijsten); en de bij uitvoeringsmaatregelen (bijzondere richtlijnen) te reglementeren groepen materialen en voorwerpen, met inbegrip van de evaluatie van de stoffen door het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding en het advies van het Permanent Comité voor levensmiddelen.

2.5 De algemene doelstelling van het beleid in termen van verwachte gevolgen is:

- een hoog niveau van de bescherming van de gezondheid van de mens en de belangen van de consument te waarborgen;
- het vrije verkeer van materialen en voorwerpen, bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen, te garanderen;
- recht te doen aan de ingrijpende technologische ontwikkelingen op het gebied van de verpakking van levensmiddelen;
- de traceerbaarheid en etikettering van materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen beter te waarborgen;
- de transparantie van de vergunningsprocedure te verbeteren door de diverse fases van de procedure te omschrijven;
- de Commissie in de gelegenheid te stellen om ten behoeve van de uitvoeringsmaatregelen niet slechts richtlijnen uit te

vaardigen, maar ook beschikkingen of verordeningen, aangezien deze laatste beter geschikt zijn voor maatregelen zoals positieve lijsten;

- de handhaving van de voorschriften te verbeteren door de oprichting van communautaire en nationale referentielaboratoria.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 De bepalingen inzake actieve en intelligente materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen zijn algemeen van aard en leggen de wettelijke status van deze verpakkingen in de Gemeenschap vast ten behoeve van de betrokken sector, de consumenten en de lidstaten.

3.2 De aanvullende etiketteringsvoorschriften garanderen een beter verantwoord gebruik door koper en eindconsument van de materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen.

3.3 De verbetering van de traceerbaarheid van de materialen in kwestie zal indien zich een probleem voordoet gunstig zijn voor de consument, en zal voor bedrijven betekenen dat zij defecte producten op een minder grote schaal uit de handel hoeven te nemen.

3.4 De fundamentele aanpak die aanbevolen wordt om bovengenoemde doelstellingen te bereiken behelst de verbetering en harmonisatie van de communautaire wetgeving inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen door de invoering van de voorgestelde voorschriften.

3.5 Wat betreft de naleving van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel: de Kaderrichtlijn 89/109/EEG werd goedgekeurd op grond van het feit dat verschillen tussen nationale wetgevingen van de lidstaten het vrije verkeer van deze materialen en voorwerpen belemmerden. Richtlijn 89/109/EEG harmoniseerde deze wetten om enerzijds het vrije verkeer van materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen te verwezenlijken en anderzijds de gezondheid en belangen van de consumenten te beschermen. Deze richtlijn legde eveneens een lijst van aan bijzondere richtlijnen onderworpen groepen materialen en voorwerpen vast. Deze aanpak is geslaagd en dient te worden voortgezet.

3.6 De keuze voor een verordening in plaats van een richtlijn is gerechtvaardigd vanwege de technische aard van de materie en zal leiden tot rechtstreekse toepassing van de voorgestelde regels in de gehele Gemeenschap. Dit is belangrijk met het oog op de uitbreiding van de Unie, die binnenkort 25 lidstaten zal omvatten en die ongetwijfeld baat zal hebben bij homogene voorschriften die op haar gehele grondgebied van toepassing zijn.

3.7 Communautaire vergunningverlening voor stoffen die worden gebruikt bij de vervaardiging van materialen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen is reeds geregeld bij Richtlijn 89/109/EEG. Derhalve brengen de bepalingen betreffende de vergunningsprocedure geen nieuwe verplichtingen voor het bedrijfsleven met zich mee.

3.8 Het voorstel van de Commissie bevat de volgende algemene verplichtingen voor aanvragers:

3.8.1 De aanvraag van de vergunning voor een stof wordt in eerste instantie aan de nationale bevoegde autoriteit van een lidstaat gezonden.

3.8.2 De Autoriteit wordt in kennis gesteld van alle nieuwe informatie die van invloed zou kunnen zijn op de beoordeling van de veiligheid van het gebruik van een toegelaten stof.

3.9 Algemene verplichtingen voor exploitanten van bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de productie, verwerking, invoer of distributie van materialen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen, zijn onder meer:

3.9.1 Etikettering van alle materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen, met inbegrip van die materialen en voorwerpen waarvoor deze wijze van gebruik al vanwege de aard ervan vanzelfsprekend is en waarop tot dusverre deze verplichting van Richtlijn 89/109/EEG niet van toepassing was.

3.9.2 Verstrekken van instructies over de toegestane gebruikswijze(n) van actieve en intelligente materialen en voorwerpen om de gebruikers hiervan in staat te stellen te voldoen aan andere relevante wetgeving die van toepassing is op levensmiddelen.

3.10 Exploitanten van bedrijven zijn verplicht om:

3.10.1 de gebruiksvoorwaarden en restricties na te leven die gelden voor goedgekeurde stoffen ten behoeve van de productie van materialen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen.

3.10.2 systemen in te voeren om de leveranciers van materialen en voorwerpen aan hun bedrijven te traceren en — in voorkomende gevallen — de voor de vervaardiging ervan gebruikte stoffen en producten. Op verzoek van de bevoegde instanties moet deze informatie worden overgelegd.

3.10.3 vast te stellen aan wie hun producten zijn geleverd en deze informatie — op verzoek — over te leggen aan de bevoegde instanties.

3.10.4 de in de Gemeenschap op de markt gebrachte materialen en voorwerpen te etiketteren om deze te kunnen traceren.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het EESC is ingenomen met het Commissiedocument (COM(2003 689 def.); de Commissie heeft terecht een brede raadpleging gehouden onder beroepsverenigingen en consumentenorganisaties alvorens dit document op te stellen. Het Comité is tevens verheugd over de invoering van de positieve lijst.

4.2 Het EESC stelt vast dat de Commissie aangeeft welke problemen er zijn (die bij wijze van referentie in het document

worden beschreven). Het is zich ervan bewust dat er geen uitvoerige beoordeling van dit voorstel zal zijn. Toch zou het EESC de Commissie erop willen wijzen dat de eerste paragrafen van het voorstel in de huidige vorm onduidelijk zijn ten aanzien van drie hoofdthema's:

- i. De Commissie stelt voor de bestaande kaderrichtlijn inzake verpakkingen te vervangen en daarnaast de traceerbaarheid van actieve en intelligente materialen te reguleren. Het EESC begrijpt dat in de nabije toekomst nader onderzoek zal worden gedaan naar plastic verpakkingen.
- ii. Er ontbreekt een duidelijke definitie van actieve en intelligente verpakkingen en hoe zij werken. De consumentenorganisaties zijn weliswaar geraadpleegd, maar duidelijke en eenvoudige definities en educatieve folders zouden nuttig zijn om angst en onwetendheid weg te nemen.
- iii. Het moet duidelijk zijn dat de verpakking en zowel de absorberende als afgeevende materialen in alle gevallen moeten voldoen aan de levensmiddelen- en etiketteringswetgeving van de EU. Alle ingrediënten die van en naar verpakkingsmateriaal migreren moeten op het etiket worden vermeld, en dienen veilig te zijn voor voedsel.

4.3 De aanvullende regelgeving en procedures voor het MKB in de levensmiddelen- en verpakkingsindustrie zullen levensmiddelenfabrikanten met extra auditprocedures opzadelen en extra kosten met zich meebrengen voor producenten van verpakkingsmateriaal, waardoor kleinere bedrijven vaak in moeilijkheden zullen komen.

4.4 De nieuwe vergunningsprocedures voor materialen en voorwerpen in een industriële sector die van oudsher niet gewend is aan een dergelijke regelgeving, met name op het stuk van termijnen, veilige ontwerpen en het restrictieve karakter van de procedures, kunnen leiden tot een geringere innovatie en een afbreuk van het concurrentievermogen in deze sector. Strenge controles op ingevoerde producten zijn nodig om een productieve en mondiaal competitieve industrie in stand te houden.

4.5 Het EESC begrijpt dat de Commissie de omslachtige auditprocedures wenst te verminderen, door alleen een conformiteits- of homologatiecertificaat te eisen, in alle stadia van de toeleveringsketen. De in het Commissiedocument gebruikte formulering waarbij ten minste één stap „voor” en één „na” zou echter verkeerd kunnen worden geïnterpreteerd. De Commissie zou richtsnoeren moeten vaststellen om de levensmiddelenindustrie te helpen bij de uitoefening van de controles. Ook zou zij duidelijke informatie moeten verstrekken aan levensmiddelenfabrikanten, handhavingsambtenaren en lidstaten, om hen te helpen met de specifieke bepalingen inzake traceerbaarheid, en zo iedere uitbreiding van het zorgvuldigheidsvereiste te voorkomen; in dit verband zou het volstaan om de informatie die door fabrikanten van verpakkingsmateriaal wordt verstrekt, op juistheid te controleren. De betreffende industrie, die nu al sterk gereguleerd is, zou hierbij moeten worden begeleid, en dus niet met extra regelgeving moeten worden opgezadeld.

4.6 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan extra financiering te overwegen om een zowel op het publiek als op het bedrijfsleven gerichte campagne te ondersteunen. De bewustmakingscampagne moet consumenten en gebruikers van materialen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen vertrouwd maken met de bepalingen inzake etikettering, en moet hen leren hoe zij zich op milieuvriendelijke wijze van het verpakkingsmateriaal kunnen ontdoen. De bewustmakingscampagne voor de levensmiddelenindustrie en de consumenten moet worden gesteund door de lidstaten en de bureaus voor regionale ontwikkeling. Het EESC hecht belang aan de correcte etikettering van actieve en intelligente materialen en voorwerpen, met bepalingen om te voorkomen dat dergelijke systemen de consumenten misleiden ten aanzien van de kwaliteit en de toestand van de levensmiddelen. In geen geval mag het gebruik van actief verpakkingsmateriaal natuurlijk bederf verdoezelen. Daarnaast zou het EESC de Commissie willen vragen onderzoek te doen naar de voedingswaarde van producten in actieve verpakkingen versus onverpakte producten, zodat de consument een bewuste keuze kan maken. Momenteel heeft de consument geen idee of actieve verpakkingen de voedingswaarde in stand houden of juist verminderen. Het EESC weet dat de etikettering van actieve en intelligente verpakkingen momenteel wordt onderzocht, en is van mening dat in combinatie met de totstandkoming van de nieuwe wetgeving, verpakkingen moeten worden getest op hun gevaar of voordelen voor de voedingswaarde.

4.7 Het EESC aanvaardt dat verpakkingen moeten voldoen aan de huidige levensmiddelenwetgeving, maar benadrukt dat de voorschriften duidelijk en begrijpelijk moeten zijn. Er dient

onmiddellijk meer duidelijkheid te komen omtrent de etikettering. Etiketten mogen geen aanleiding geven tot verkeerde interpretaties en mogen geen valse beweringen bevatten. Hoewel dit niet met zoveel woorden in het Commissiedocument staat, hamert het EESC erop dat de etikettering van plastic verpakkingen moet worden verbeterd om een verkeerd gebruik ervan te voorkómen, met name het verwarmen van plastic verpakkingen die levensmiddelen en vetstoffen bevatten. Dit zou kunnen worden geregeld in de aanvullende etiketteringswetgeving en de herziening van de voorschriften voor plastic verpakkingen en etikettering.

4.8 Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar ingevoerde levensmiddelen, waarbij moet worden vastgesteld of het symbool waarvan de materialen en voorwerpen in kwestie moeten worden voorzien, terecht wordt gebruikt. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de importeur; volledige traceerbaarheid van een product uit een land van buiten de EU kan echter lastig zijn. Dit in combinatie met etiketten in vreemde talen kan ertoe leiden dat inferieure producten op de EU-markt worden gebracht, hetgeen schadelijk is voor Europese fabrikanten van levensmiddelen en verpakkingsmateriaal, en mogelijk risico's inhoudt voor de gezondheid van de consument.

4.9 Het EESC begrijpt dat de levensmiddelen- en verpakkingsindustrie een lange overgangstijd zal krijgen om de voorraden aan verpakkingsmateriaal op te maken. Dit is van essentieel belang om te voorkómen dat de verwijdering en vernietiging van verpakkingen en voorwerpen die niet kunnen worden gerecycleerd, schade voor het milieu of hoge kosten voor het bedrijfsleven tot gevolg hebben.

Brussel, 28 april 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 inzake batterijen en accu's, alsook gebruikte batterijen en accu's"**

(COM(2003) 723 def. - 2003/0282 (COD))

(2004/C 117/02)

De Raad heeft op 11 december 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artt. 95 en 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake batterijen en accu's, alsook gebruikte batterijen en accu's" (COM(2003) 723 def.- 2003/0282 COD).

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 april 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pezzini.

Het Comité heeft tijdens zijn 408e zitting (vergadering van 28 april 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1 Batterijen en accu's zijn al enkele jaren onderwerp van discussie op grond van de omvang van het verschijnsel: niet minder dan circa 800 000 ton accu's voor auto's, 190 000 ton accu's voor industrieel gebruik en 160 000 ton draagbare batterijen komen jaarlijks op de Europese markt.

1.2 Bovendien groeit deze sector sterk, ook vanwege de ontwikkeling van nieuwe elektronische apparaten. De waarde van de wereldmarkt lijkt jaarlijks met circa 9 % toe te nemen. Wat de hoeveelheid in tonnen betreft, is er sprake van een jaarlijkse groei van circa 1 % bij de batterijen en 1,5 % bij de accu's voor industrieel gebruik.

1.3 Vermeldenswaard is voorts dat, met de verwachte en gewenste toename van de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen zoals wind en zon, de behoefte aan adequate technologie voor de opslag van zulke energie aanzienlijk zal stijgen. Dit zal ook een belangrijke oorzaak zijn voor de groei van een markt voor krachtige en veilige batterijen en accu's.

1.4 De huidige Europese wetgeving, met name voor batterijen, lijkt niet te hebben geleid tot doeltreffende regels voor de risico's die verbonden zijn aan het afval en heeft geen duidelijk kader geschapen voor de inzameling en recycling van batterijen. In 2002 is minder dan de helft van het totale aantal verkochte draagbare batterijen ingezameld en gerecycleerd; het grootste deel is in het milieu terechtgekomen. Daar staat tegenover dat de meeste auto- en industriële accu's en batterijen al ingezameld worden, vanwege de handelswaarde van gerecycleerd lood en de aanwezigheid van adequate systemen voor de inzameling van industriële accu's die nikkel/cadmium bevatten.

1.5 Het richtlijnvoorstel sluit aan bij de doelstellingen van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap<sup>(1)</sup>, de strategische richtsnoeren inzake afvalpreventie en -recycling — waarover het Comité zich al positief heeft uitgesproken<sup>(2)</sup>— en ten slotte Richtlijn 2000/53/EG over uit gebruik genomen voertuigen<sup>(3)</sup> en Richtlijn 2002/96/EG inzake afval van elektrische en elektronische apparaten<sup>(4)</sup>. Ook naar aanleiding van beide laatstgenoemde richtlijnen heeft het Comité zich herhaaldelijk uitgesproken<sup>(5)</sup> over en de invoering bepleit van ambitieuze doelstellingen voor terugwinning, hergebruik en recycling (CES 1407/2000, par. 3.4.1).

1.6 Tot slot dient eraan te worden herinnerd dat de Commissie een voorstel voor een kaderrichtlijn heeft goedgekeurd betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten<sup>(6)</sup> — waarover het Comité een advies heeft uitgebracht<sup>(7)</sup>; de Commissie wil hiermee milieu-aspecten integreren vanaf het ontwerp van energieverbruikende producten. Binnen dit kader en in aansluiting hierop zouden richtlijnen worden uitgewerkt voor de uitvoering per product, op basis van art. 95, lid 3, van het EG-Verdrag.

1.7 Alvorens dit voorstel in te dienen, heeft de Commissie een grondige impactanalyse gemaakt (uitvoerige impactevaluatie — UIE), waarin de meestbelovende beleidsopties op lange termijn zijn bekeken, onder andere aan de hand van een enquête waaraan 150 belanghebbenden hebben deelgenomen: nationale, regionale en lokale overheden; ondernemingen, verenigingen van producenten en distributeurs van batterijen en accu's; diverse NGO's, consumenten- en detailhandelorganisaties.

<sup>(1)</sup> PB L 242 van 10.9.2002.

<sup>(2)</sup> CESE 1601/2003 van 10-11.12.2003.

<sup>(3)</sup> PB L 269 van 21.10.2000.

<sup>(4)</sup> PB L 37 van 13.2.2003.

<sup>(5)</sup> CES 289/1998 van 26.2.1998 en CES 1407/2000 en 937/2003 van 17.7.2003.

<sup>(6)</sup> COM 2003/453 van 1.8.2003.

<sup>(7)</sup> CESE 505/04.

## 2. Samenvatting van de hoofdpunten van het richtlijnvoorstel

2.1 In het kort luiden de doelstellingen van het richtlijnvoorstel, dat betrekking heeft op alle soorten batterijen en accu's, als volgt:

- invoering van een verbod op storten of verbranden van batterijen en accu's,
- bevordering van een doeltreffend inzamelingsstelsel (minimaal 160 gram per inwoner/jaar voor draagbare batterijen) zonder kosten voor de consument,
- omschrijving van rendementsdoelstellingen voor recycling, om te garanderen dat de interne markt goed werkt,
- vermindering van de kosten voor inzameling en recycling door middel van de voorgestelde hogere plafonds voor inzameling.

2.2 De belangrijkste maatregelen uit het Commissievoorstel kunnen als volgt worden samengevat:

- a) intrekking van de bestaande richtlijnen<sup>(1)</sup> zowel inzake batterijen als accu's en vervanging door één nieuw juridisch instrument;
- b) verplichte inzameling en recycling van alle gebruikte batterijen en accu's om te voorkomen dat ze worden verbrand of definitief verwijderd en om de verschillende metalen waaruit zij bestaan, terug te winnen;
- c) invoering in EU-verband van een kader dat, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, de nationale inzamelings-, recycling- en stimuleringsmaatregelen vastlegt. Volgens de nieuwe bepalingen zijn producenten, groot- en kleinhandelaren, importeurs en exporteurs verplicht batterijen en industriële accu's terug te nemen, terwijl consumenten draagbare batterijen en accu's gratis kunnen inleveren. Wat autobatterijen en -accu's aangaat, blijven de voorschriften van Richtlijn 2000/53/EG voor autowrakken van kracht;
- d) verbod op definitieve verwijdering van batterijen en industriële en autoaccu's in afvalstorten of via verbranding;

<sup>(1)</sup> Richtlijn 91/157/EEG van de Raad in PB L 78 van 26.3.1991, gewijzigd bij Richtlijn 98/101/EG van de Commissie in PB L 1 van 5.1.1999, met verwijzing naar: Richtlijn 93/86/EEG van de Commissie in PB L 264 van 23.10.1993, Beschikking 2000/532/EG van de Commissie in PB L 226 van 6.9.2000, Mededeling van de Commissie COM(2003) 301; Mededeling van de Commissie COM(2003) 302.

- e) vaststelling van een minimumdoelstelling voor de gehele EU van 160 gram/inwoner voor de inzameling van alle draagbare batterijen en accu's, als uitgangspunt voor doeltreffende nationale systemen; verder moet er een specifieke doelstelling komen voor de gerichte inzameling van nikkel/cadmiumbatterijen en -accu's, gezien het gevaarlijke karakter ervan, dat minstens 80 % van deze producten uitmaakt;
- f) verplichting voor de lidstaten om te garanderen dat producenten van batterijen of accu's, of derden die namens hen optreden, recyclingfaciliteiten creëren, met de mogelijkheid om gebruikte producten voor verdere behandeling te exporteren;
- g) verplichting voor de lidstaten om de toepassing te bevorderen van geavanceerde recyclingtechnologie en van de onderschrijving van het communautaire systeem voor milieubeheer en -audit (EMAS);
- h) periodieke aanpassing van de (voor lood- en nikkel-cadmiumbatterijen strengere) voorschriften voor recycling op basis van de technische vooruitgang;
- i) verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat de producenten de kosten voor hun rekening nemen voor het beheer van gebruikte batterijen en accu's, waarbij er deugdelijke garanties moeten komen via inschrijving in een specifiek register. Verder bevordering van de mogelijkheid om financiële overeenkomsten tussen producenten en gebruikers te sluiten voor de industriële en auto-accu's;
- j) omschrijving van de aan de consument te verstrekken informatie en de verplichting voor de producent om op het product een speciaal teken aan te brengen. Op producten met kwik, lood of cadmium dient het desbetreffende chemische symbool te worden aangebracht;
- k) voorzien in een bepaling inzake heronderzoek op basis van de inspectieresultaten, met verplichte bekendmaking in het Publicatieblad;
- l) mogelijkheid tot erkenning van bepaalde aspecten van de richtlijn via milieuconvenanten met economische operatoren;
- m) verplichting voor de lidstaten om doeltreffende, passende en ontmoedigende sancties vast te stellen.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité onderschrijft de doelstellingen om te streven naar samenhang voor de communautaire regelgeving inzake batterijen en accu's, alsook naar stroomlijning, vereenvoudiging en opname in één regelgevend kader van deze complexe materie. Op die manier, met geharmoniseerde normen zou het milieu beter kunnen worden beschermd in een concurrerende interne Europese markt, die de natuurlijke hulpbronnen en materialen ontziet.



3.2 Anderzijds vindt het Comité dat, voor zover mogelijk, het toepassingsgebied van de huidige Richtlijn 2002/96/EG (AEEA) moet worden uitgebreid, zodat hier alle typen batterijen en accu's onder vallen, om dubbel werk en een overdaad aan regels en procedures te voorkomen. Deze richtlijn dienen de lidstaten immers in 2004 toe te passen en voor sommige aspecten vanaf 2006, met faciliteiten voor inzameling, recycling en monitoring, voorzieningen voor nationale AEEA-registers en voorschriften betreffende verantwoordelijkheid en financiering.

3.3 Wat het onderhavige richtlijnvoorstel betreft, meent het Comité dat er een rechtsgrondslag nodig is die tegelijkertijd het volgende waarborgt:

- volledig controleerbare, van sancties voorziene geharmoniseerde voorschriften voor alle al dan niet in de EU gevestigde producenten die batterijen en accu's op de Europese markt brengen;
- hoog niveau van bescherming van milieu en volksgezondheid;
- gelijke concurrentievoorwaarden tussen operatoren, ook tussen verschillende landen, met betrekking tot rechten, opties en prikkels, verplichtingen inzake productie en markering, registratie en inspectie, inzameling en recycling;
- bevordering van innovatie, technische en technologische vooruitgang, ook gezien het toenemend gebruik van veilige batterijen en accu's voor de opslag van hernieuwbare energie;
- doeltreffendheid en beheersbaarheid van kosten en procedures, die een duurzame ontwikkeling van de Europese economie waarborgen, uitmondend in de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld tegen 2010;
- zekerheid en meetbaarheid van de vooraf vastgelegde maximumnormen voor recycling;
- homogene nationale registratiemaatregelen en garanties voor het in de handel brengen en wederzijdse erkenning van deze maatregelen, om dubbele registratie te voorkomen.

3.4 Volgens het Comité zijn er vier opties:

- opsplitsing van het huidige voorstel in twee richtlijnvoorstellen, elk met een eigen rechtsgrondslag: art. 95 van het EG-Verdrag voor de richtlijn inzake technische specificaties; art. 175 van het EG-Verdrag voor kwesties die subsidiair aan de lidstaten zijn overgedragen;
- artikel 95, in het bijzonder lid 3, om een coherente, geharmoniseerde benadering en tegelijkertijd bindend regelgevingskader in de gehele EU te garanderen, dat haalbaar is uit het oogpunt van productie, verkoop en marketing op alle markten van de Unie en strookt met de ontwikkelingen op de wereldmarkt voor batterijen en accu's;

— artikel 175, dat op de verschillende nationale omstandigheden afgestemde regelgeving toestaat ter verbetering van de milieubescherming, maar geen geharmoniseerde en bindende normen kan garanderen voor de gehele Europese interne markt;

— de huidige dubbele rechtsgrondslag — artikelen 95 en 175 — van het onderhavige richtlijnvoorstel: voor de hoofdstukken II, III, VIII en bijlage II zou art. 95 gelden, voor de hoofdstukken IV, V, VI en VII zou art. 175 van toepassing zijn.

3.5 Het Comité onderstreept in dit verband dat er heel wat richtlijnen zijn met een aanzienlijke component „milieubescherming”, die gebaseerd zijn op artikel 95 van het EG-Verdrag, zoals de richtlijn inzake afvalbeheer, de verpakkingrichtlijn en de richtlijn betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (RoHS) <sup>(1)</sup>, alsook Richtlijn 91/157/EEG inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten <sup>(2)</sup>, die met het huidige Commissievoorstel worden ingetrokken en vervangen. Verder wil het Comité erop wijzen dat overeenkomstig art. 95, leden 5 en 6, lidstaten die zulks willen, op het gebied van milieubescherming verdergaande maatregelen kunnen treffen indien zij met redenen omklede argumenten verschaffen.

3.6 Gelet op de in par. 3.3 vermelde eisen in verband met de rechtsgrondslag en op de in par. 3.5 omschreven overwegingen, alsmede op de noodzaak om een uniform, coherent en vereenvoudigd kader voor toekomstige regelgeving te waarborgen, meent het Comité dat één richtlijn desondanks de aangewezen weg is.

3.7 Wat de rechtsgrondslag betreft, is het Comité van mening — ook al onderschrijft het de mogelijkheden en de verenigbaarheid van het voorstel met de artikelen 95 (voortschrijdende harmonisatie van de interne markt) en 175 (voortschrijdende milieubescherming) — dat zoveel mogelijk geprobeerd moet worden van één rechtsgrondslag uit te gaan en het voorstel te baseren op artikel 95, ter waarborging van een gelijksoortige behandeling en kosten voor de op de interne Europese markt in het vrije verkeer gebrachte producten, die rekening houden met een hoog niveau van milieubescherming, zonder verstoorde mededingingsvoorwaarden en ongelijke behandeling, zonder extra of dubbele kosten en bureaucratische rompslomp.

3.8 Mocht men van oordeel zijn dat het voorstel behalve op art. 95, ook op art. 175 gebaseerd moet zijn, dan beveelt het Comité aan om laatstgenoemd artikel ook toe te passen op de bepalingen inzake nationale inzamelingsystemen (hoofdstuk IV), behandeling en recycling (hoofdstuk V), alsook op consumentenvoorlichting (hoofdstuk VII). Wat echter de resterende bepalingen aangaat, en met name die betreffende de registratiesystemen: die zouden geharmoniseerd moeten worden overeenkomstig art. 95, ten behoeve van een uniforme markt.

<sup>(1)</sup> Richtlijn 2002/95/EG van 27.1.2003 in PB L 37 van 13.2.2003 – EESC-advies in PB C 116 van 19.12.2001.

<sup>(2)</sup> PB L 78 van 26.3.1991.

3.9 Het toepassingsgebied van het richtlijnvoorstel heeft betrekking op alle typen accu's en batterijen, ongeacht afmeting en categorie, met uitzondering van de voor de nationale veiligheid, ruimtevaart- en militair onderzoek gebruikte producten. Het Comité beseft waarom de genoemde uitzonderingen worden gemaakt, maar is van mening, gelet op het belang van het gebruik van batterijen en accu's op militair en veiligheids-terrein, dat de lidstaten de verantwoordelijkheid zouden moeten krijgen, aan de hand van eigen methoden en werkwijzen, om voor een adequate aanpak te zorgen van gebruik, inzameling en recycling, waarbij een hoog beschermingsniveau van de volksgezondheid en milieu steeds vooropstaat.

3.10 Het Comité acht het zaak dat in alle richtlijnen dezelfde definities worden gehanteerd teneinde tot uniformiteit te komen in de EU-wetgeving. Daarom moet de definitie van producent in het richtlijnvoorstel overeenstemmen met die in de AEEA-Richtlijn: een producent is iemand die een goed vervaardigt of verkoopt onder eigen handelsmerk, of iemand die een goed importeert of exporteert. Het wijst voorts op het belang van het beginsel van individuele verantwoordelijkheid van elke „producent” voor het op de markt brengen, alsmede op de door de „producenten” aan de nationale registers te verstrekken garanties voor de inzameling, behandeling en recycling van de industriële en in auto's gebruikte accu's en batterijen, en voor de verwerking van draagbare batterijen. Verder dient elke schakel in de inzamelingsketen: gemeente, detailhandelaar, consument, producent-importeur en overheid, zich bewust te zijn van zijn eigen verantwoordelijkheid.

3.11 Het Comité hecht er belang aan dat de inzamelingssystemen zoveel mogelijk gelijk zijn aan of lijken op de uit hoofde van andere richtlijnen ingevoerde systemen, waarbij de in de AEEA-richtlijn vermelde als leidraad kunnen dienen. Volgens het Comité zijn de voor alle gebruikte draagbare batterijen en accu's voorgestelde inzamelingsniveaus (gram/jaar per persoon) aanvaardbaar, na een termijn van vijftien maanden na goedkeuring van de richtlijn. De inzameling en recycling van in auto's gebruikte en industriële batterijen en accu's vindt nu reeds in de vorm van doeltreffende regelingen plaats (inleveringscontracten en Richtlijn 2000/53/EG voor autowrakken). Wat het vermelde percentage voor nikkel-cadmiumbatterijen betreft, is de doelstelling van 80 % in 5 jaar, wellicht iets te optimistisch en niet makkelijk te controleren, vooral voor draagbare batterijen.

3.12 Het Comité denkt verder dat het nuttig is om de uitvoeringstermijnen eventueel met 3 jaar te verlengen voor berg- of plattelandsgedebieden, dunbevolkte gebieden en eilanden. Evenzo acht het bijzondere maatregelen voor de nieuwe lidstaten zinvol.

3.13 Wat de voorgestelde recyclingvoorschriften betreft, ondersteunt het Comité het uitgangspunt dat alle batterijen moeten worden gerecycleerd, behalve als ze in te slechte staat verkeren en als gevaarlijk afval moeten worden beschouwd. Alle de ingezamelde recycleerbare batterijen moeten worden

gerecycleerd met de beste technieken die beschikbaar zijn die geen buitensporige kosten met zich meebrengen (BATNEEC<sup>(1)</sup>). Het streven om een recycling-efficiëntie te bereiken van 55 % (65 % voor lood en 75 % voor cadmium) als gemiddeld gewicht van de gebruikte materialen, lijkt haalbaar, ook om een evenwichtige concurrentie te garanderen tussen verschillende typen recycling, die aangepast worden aan de laatste stand der techniek.

3.14 Volgens het Comité moeten alle marktpartijen, als het om financieringsregelingen gaat, de gemaakte kosten kunnen doorberekenen aan de klant en eindverbruiker, net zoals de publieke partijen hun kosten via afvalbelastingen bij de burger in rekening brengen. De „producenten” van draagbare batterijen zijn verantwoordelijk voor de financiering van het vervoer vanaf de centrale inzamelingspunten naar de recyclingcentra en voor de financiering van de recycling, terwijl voor de financiering van de inzameling, de verwerking en de recycling van industriële en in auto's gebruikte accu's de producenten en de gebruikers overeenkomsten moeten kunnen sluiten voor de verdeling van de kosten. In geval van uitvoer naar andere lidstaten of derde landen, zoals vermeld in artikel 16, moet er naar het oordeel van het Comité aandacht worden besteed aan de eventuele externe gevolgen van het transport.

3.15 Voor de voorgestelde verwezenlijking van de interne markt, milieubescherming en volksgezondheid is volgens het Comité een evenwichtig beleid fundamenteel voor de voorlichting, opleiding en inbreng van de consument en de burger, vanaf het moment dat hij naar school gaat en ook al daarvoor.

3.15.1 Als verhoging van de verkoopprijs geen enkel effect heeft op het verbruik, zoals de ervaring in diverse landen in Noord-Europa leert, en als alle kosten voor inzameling en recycling voor gebruikte draagbare batterijen ten laste zouden komen van de consument, „dan zouden de bijkomende jaarlijkse kosten per huishouden tussen de één en twee euro liggen.”

3.15.2 Waar het om gaat, is in de eerste plaats een betere informatie en meer bewustmaking van de consument. Hiertoe stelt het Comité niet alleen voorlichtingscampagnes voor op lokaal en nationaal niveau, maar ook specifieke, tevens ludieke acties op scholen, vanaf de eerste klassen, om meer belangstelling te wekken voor de inzameling van gebruikte draagbare batterijen, alsook om meer kennis te verspreiden over de in de productinformatie gebruikte symbolen. De economische operatoren in de productie- en distributieketen dienen duidelijke en eenvoudige inlichtingen te verstrekken over het bewaren van het product en over het tijdstip van inlevering bij een recyclingcentrum.

3.15.3 Om de consument actief te maken, kan ook worden gedacht aan regelingen met beloningen, zoals wedstrijden met prijzen voor het verzamelen van „punten”, die gewonnen kunnen worden door inlevering van gebruikte batterijen, of andere economische prikkels.

(<sup>1</sup>) BATNEEC = Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost.

3.16 Volgens het Comité dienen bij het driejaarlijks verslag inzake de uitvoering van de richtlijn en de impact ervan op de goede werking van de interne markt, de milieubescherming en de volksgezondheid, niet alleen de samenvattingen van de nationale verslagen te worden gevoegd, maar ook informatie van de producenten- en consumentenorganisaties in Europees verband, alsook een hoofdstuk over de technische en technologische vooruitgang op dit gebied. Deze verslagen zouden moeten worden voorgelegd aan het Comité.

#### 4. Conclusies

4.1 Het Comité onderstreept het belang van een kader van samenhangende normen om aan de hand van geharmoniseerde standaards een optimale milieubescherming te waarborgen in een concurrerende interne Europese markt voor batterijen en accu's.

4.2 Volgens het Comité is het eveneens van belang de duurzaamheid en het innovatieve vermogen van een groeiende markt te behouden. Te veel regelgeving moet worden vermeden: zij bemoeilijkt de technische en technologische vooruitgang, zowel wat betreft de toename van de levensduur van het product (en dus minder verbruikte producten) als wat betreft de verbetering van de vereiste betrouwbaarheid, het vermogen en de veiligheid, onder meer in verband met de groeiende behoefte aan opslag van elektrische energie die steeds vaker afkomstig is uit hernieuwbare energiebronnen, zoals wind- en zonne-energie.

4.3 Het Comité herhaalt dat paal en perk moet worden gesteld aan de toename van voorschriften en procedures en de hiermee samenhangende groeiende bureaucratie en belemmeringen voor de ontwikkeling van innovatieve producten.

4.4 Volgens het Comité is het mogelijk van één rechtsgrondslag uit te gaan, die beide artikelen, artt. 95 en 175, omvat, die elk betrekking hebben op specifieke en verschillende delen van de richtlijn. Desondanks, met het oog op een hoog niveau van milieubescherming in een interne markt die voor iedereen gelijk is, geeft het Comité er de voorkeur aan zoveel mogelijk uit te gaan van artikel 95, waarbij de in par. 3 vermelde optie (hoog beschermingsniveau) en de in par. 5 en 6 besproken opties (invoering of behoud van strengere voorschriften inzake bescherming) op hun waarde worden geschat.

4.5 Ter vermindering van bureaucratische rompslomp hecht Comité er belang aan dat de inzamelings-, recycling- en registratiesystemen worden afgestemd op die in de AEEA-richtlijn.

4.6 Belangrijk is volgens het Comité tevens het beginsel van individuele verantwoordelijkheid van elke „producent” voor het op de markt brengen, alsmede de door de „producenten” aan de nationale registers te verstrekken garanties op basis van geharmoniseerde registratiesystemen. Verder dient elke schakel in de inzamelingsketen: gemeente, detailhandelaar, consument, producent-importeur en overheid, zich bewust te zijn van zijn eigen verantwoordelijkheid.

4.7 Het Comité onderschrijft het uitgangspunt dat alle batterijen worden gerecycled, behalve als ze in te slechte staat verkeren en als gevaarlijk afval moeten worden beschouwd. Alle ingezamelde recycleerbare batterijen moeten worden gerecycled met de beste technieken die beschikbaar zijn en die geen buitensporige kosten met zich meebrengen (BATNEEC<sup>(1)</sup>).

4.8 Volgens het Comité moeten alle marktpartijen, als het om financieringsregelingen gaat, de gemaakte kosten kunnen doorberekenen aan de klant en eindverbruiker.

4.9 Voor de voorgestelde verwezenlijking van de interne markt, milieubescherming en volksgezondheid is volgens het Comité een evenwichtig beleid fundamenteel op het gebied van voorlichting, opleiding en inbreng van de consument en de burger, vanaf het moment dat hij naar school gaat en ook al daarvoor.

4.10 Het Comité meent dat ten behoeve van de betrekkingen met het maatschappelijk middenveld het driejaarlijks verslag inzake de uitvoering van de richtlijn en de impact ervan op de goede werking van de interne markt, de milieubescherming en de volksgezondheid ook aan het Europees Economisch en Sociaal Comité dient te worden voorgelegd.

Brussel, 28 april 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> BATNEEC = Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd”**

(COM(2003) 847 def - 2003/0333 (COD))

(2004/C 117/03)

Op 22 januari 2004 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 175, lid 1 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd ” COM(2003) 847 def. - 2003/0333 (COD).

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité was belast, heeft haar advies op 5 april 2004 goedgekeurd (rapporteur: SÁNCHEZ MIGUEL).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 408e zitting (vergadering van 28 april 2004) dit advies goedgekeurd, met 97 stemmen vóór en bij 1 onthouding.

## 1. Inleiding

1.1 Doel van dit voorstel is Richtlijn 76/464/EEG van de Raad, van 4 mei 1976, betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd <sup>(1)</sup> te codificeren. De nieuwe richtlijn komt in de plaats van de bestaande richtlijnen <sup>(2)</sup>; dit voorstel wijzigt geenszins de inhoud van de teksten die worden gecodificeerd en brengt ze dus alleen maar samen in één tekst, met alleen de formele wijzigingen die voor de codificatie zelf vereist zijn.

Brussel, 28 april 2004

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 Het Comité vindt het heel nuttig dat alle teksten in één richtlijn worden samengebracht. In de context van een „Europa van de burgers” hecht het Comité, net als de Commissie, veel belang aan het vereenvoudigen en verhelderen van het Gemeenschapsrecht om het zo duidelijker en toegankelijker te maken voor de gewone burger, die er nieuwe mogelijkheden in ziet om gebruik te maken van de specifieke rechten die hij aan het Gemeenschapsrecht kan ontleenen.

2.2 Deze samenvoeging van bepalingen bevat helemaal geen inhoudelijke wijzigingen en dient geen ander doel dan het Gemeenschapsrecht op een duidelijke en transparante manier te presenteren. Het Comité staat daar volledig achter en stemt dan ook ten volle met het voorstel in.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> Uitgevoerd overeenkomstig de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Codificatie van het Acquis communautaire, COM (2001) 645 def.

<sup>(2)</sup> Zie bijlage II, deel A, bij dit voorstel.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen” (gecodificeerde versie)**

(COM(2004) 19 def. – 2004/0002 (COD))

(2004/C 117/04)

Op 29 januari 2004 heeft de Raad besloten, overeenkomstig de artikelen 175 en 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen” (COM(2004) 19 def. – 2004/0002 (COD)).

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité was belast, heeft haar advies op 5 april 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Santiago.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 408e zitting van 28 en 29 april 2004 (vergadering van 28 april 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 102 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd:

## 1. Inleiding

Dit voorstel beoogt de codificatie van Richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen<sup>(1)</sup>. De nieuwe richtlijn vervangt de verschillende besluiten die erin zijn verwerkt<sup>(2)</sup>; dit voorstel laat de inhoud van de besluiten die worden gecodificeerd onverlet en beperkt zich er derhalve toe deze samen te voegen en daarin slechts de formele wijzigingen aan te brengen die voor de codificatie zelf vereist zijn.

Brussel, 28 april 2004

## 2. Algemene opmerkingen

Het Comité vindt het heel nuttig dat alle teksten samen in één richtlijn worden samengebracht. In de context van een Europa van de burgers hecht het Comité, net als de Commissie, veel belang aan het vereenvoudigen en verhelderen van het Gemeenschapsrecht om het duidelijker en toegankelijker te maken voor de gewone burger, die er nieuwe mogelijkheden in ziet om gebruik te maken van de specifieke rechten die hij aan het Gemeenschapsrecht kan ontleen.

3. Deze samenvoeging van bepalingen bevat helemaal geen inhoudelijke wijzigingen en dient geen ander doel dan het Gemeenschapsrecht op een duidelijke en transparante manier uiteen te zetten. Het Comité staat daar volledig achter en stemt dan ook ten volle met het voorstel in.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

<sup>(1)</sup> Uitgevoerd overeenkomstig de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Codificatie van het acquis communautaire, COM (2001) 645 def..

<sup>(2)</sup> Zie bijlage III, deel A, bij dit voorstel.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende een enkel kader voor transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties (Europass)”**

(COM(2003) 796 def.)

(2004/C 117/05)

De Raad heeft op 14 januari 2004 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 149 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende een enkel kader voor transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties (Europass)” (COM(2003) 796 def.).

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

Het Comité heeft tijdens zijn 408e zitting op 28 en 29 april 2004 (vergadering van 28 april 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 93 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 Reeds in 1997 heeft de Commissie in haar „Voorstel voor een beschikking van de Raad inzake de bevordering van Europese opleidingstrajecten en alternerende opleidingen, waaronder begrepen het leerlingwezen” ((COM(97) 572 def.)<sup>(1)</sup>) erop gewezen dat bij de totstandbrenging van de interne markt en, meer in het algemeen, van een ruimte zonder grenzen, de mobiliteit van personen een steeds belangrijker aspect van het Europees burgerschap en een hulpmiddel voor interculturele en sociale integratie wordt.

1.2 Een gebrek aan transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties is, zowel vanuit onderwijs- als vanuit beroepsstandpunt, vaak beschouwd als een hindernis voor de mobiliteit en als een rem op de ontwikkeling van een flexibele arbeidsmarkt.

1.3 Om hierin verandering te brengen is de laatste jaren zowel op nationaal als op Europees niveau aan deze kwesties veel aandacht geschonken.

1.3.1 In de conclusies van het voorzitterschap van de in maart 2000 gehouden Europese Raad van Lissabon is een grotere transparantie van kwalificaties aangemerkt als een van de drie belangrijkste componenten van een beleid dat erop gericht is het aanbod van het onderwijs en de opleidingsystemen beter af te stemmen op de nieuwe behoeften van de kennismaatschappij wat het niveau en de kwaliteit van arbeid en levenslang leren betreft.

1.3.2 Twee jaar later heeft de Europese Raad van Barcelona zich met name tot doel gesteld de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels vóór 2010 tot een kwaliteitsreferentie op wereldniveau te maken. Daarbij riep hij specifiek op tot verdere actie om de transparantie van diploma's en kwalificaties met passende middelen te verzekeren.

1.3.3 Met het oog daarop bevatte de mededeling van de Commissie over een actieplan voor vaardigheden en mobiliteit (COM(2002)72 def.) een oproep tot toepassing en ontwikkeling van middelen ter ondersteuning van de transparantie en over-

draagbaarheid van kwalificaties om de mobiliteit binnen en tussen de sectoren te vergemakkelijken. Voorts werd in de mededeling gepleit voor het opzetten van een Europese „one-stop” informatiesite over mobiliteit als onderdeel van een ruimer Europees netwerk voor de verstrekking aan het publiek van uitgebreide en gemakkelijk toegankelijke informatie over essentiële aspecten van arbeid, mobiliteit, leermogelijkheden en de transparantie van kwalificaties in Europa. Voorts riep de resolutie van de Raad van 3 juni 2002 inzake vaardigheden en mobiliteit op tot versterkte samenwerking, onder meer met het oog op de vaststelling van een kader voor transparantie en erkenning gebaseerd op de bestaande instrumenten.

1.3.4 Er is gestart met een versterkte samenwerking voor beroepsonderwijs en -opleiding. Dit proces is geïnspireerd op het „Bologna-proces” voor het hoger onderwijs en stoelt op twee beleidsdocumenten, de verklaring van Kopenhagen van 30 november 2002 en de resolutie van de Raad van 19 december 2002 over de bevordering van intensievere Europese samenwerking inzake beroepsonderwijs en -opleiding.

1.3.4.1 De verklaring van Kopenhagen bevatte een expliciete oproep tot actie ter bevordering van de transparantie in beroepsonderwijs en -opleiding door de toepassing en stroomlijning van informatiehulpmiddelen en -netwerken, met name door bestaande instrumenten - zoals het Europees CV, aanvullingen op diploma's en certificaten, het gemeenschappelijk Europees referentiekader voor talen en de Europass - onder te brengen in één enkel kader.

1.4 In het onderhavige voorstel voor een beschikking wordt dit ene kader voor transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties, zoals bepleit in voornoemde resolutie van de Raad van 19 december 2002, vastgesteld. Het voorziet tevens in passende uitvoerings- en ondersteuningsmaatregelen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 Het Comité is over het algemeen ingenomen met de inhoud van het onderhavige voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad.

<sup>(1)</sup> ESC-advies 635/98 van 29 april 1998 - rapporteur: de heer DANTIN (PB C 214 van 10 juli 1998).

2.1.1 Het onderschrijft de idee dat een grotere transparantie op het gebied van kwalificaties en vaardigheden de mobiliteit in heel Europa met het oog op onderwijs en levenslang leren ten goede zal komen en tevens tot de ontwikkeling van kwaliteits-onderwijs en -opleidingen zal bijdragen. Ook zal daardoor de mobiliteit voor beroepsdoelstellingen, zowel tussen landen als sectoren, worden vergemakkelijkt, en kan de persoonlijke ontwikkeling van de burgers aldus worden bevorderd.

2.1.1.1 Voorts wordt hiermee een bijdrage geleverd aan het werkgelegenheidsbeleid en de ontwikkeling van de werkgelegenheid en wordt de overdraagbaarheid van kwalificaties vergemakkelijkt. De maatregel geeft een extra dimensie aan de Europese ruimte voor opleiding, versterkt het Europees burgerschap en draagt tegelijkertijd bij aan de verdieping van de interne markt.

2.2 Het Comité stemt over het algemeen in met de praktische en concrete tenuitvoerlegging van de maatregel; het gaat erom dat een document wordt opgesteld waarin de vaardigheden en kwalificaties die iemand via basis- of voortgezette opleiding, of door werkervaring heeft verworven, worden beschreven en gecertificeerd.

2.2.1 In dit portfolio, dat één enkel kader vormt, zullen de volgende documenten worden opgenomen:

- het Europees Curriculum Vitae, dat door het CEDEFOP is uitgewerkt;
- het Europees taalportfolio, waarin de taalvaardigheden op uniforme wijze zijn beschreven;
- het diplomasupplement, waarin het opleidingstraject wordt beschreven en dat de erkenning van gelijkwaardige opleidingen en bijgevolg ook de mobiliteit moet vergemakkelijken;
- het certificaatsupplement, dat vergelijkbaar is met het diplomasupplement maar op beroepskwalificaties slaat;
- en ten slotte de Europass-beroepsopleidingen, waarop de naam van het onderhavige initiatief is geïnspireerd en waarin de vaardigheden worden beschreven die tijdens alternerende beroepsopleidingen in andere lidstaten zijn verworven. Laatstgenoemd document wordt voortaan „MobiliPass” genoemd.

Aan deze documenten, die als „Europass-documenten” worden erkend, kunnen nog andere documenten worden toegevoegd, nadat zij door de Commissie in overleg met de nationale Europass-bureaus zijn goedgekeurd.

2.3 Het Comité is er ook voor te vinden dat elke lidstaat een nationaal Europass-bureau moet aanwijzen dat op nationaal niveau verantwoordelijk is voor de coördinatie van alle Europass-activiteiten en dat, indien nodig, in de plaats treedt van bestaande organen als bv. de huidige nationale contactpunten, die thans vergelijkbare activiteiten verrichten.

2.3.1 Deze bureaus kunnen worden beschouwd als echte „one-stop shops”, daar zij voor alle volgende kwesties verantwoordelijk zijn:

- in samenwerking met de desbetreffende nationale instanties de werkzaamheden betreffende het beschikbaar maken of uitreiken van Europass-documenten coördineren;

- het gebruik van de Europass, ook via diensten op internet, bevorderen;
- ervoor zorg dragen dat degelijke informatie en begeleiding inzake de Europass en zijn documenten voor eenieder beschikbaar is;
- eenieder voorzien van informatie en begeleiding over opleidingsmogelijkheden in heel Europa, over de structuur van onderwijs- en opleidingssystemen en andere aangelegenheden die verband houden met mobiliteit voor leerdoelstellingen;
- de communautaire financiële steun voor alle met Europass samenhangende activiteiten op nationaal niveau beheren.

2.3.2 Het Comité is voorts erg ingenomen met de oprichting van een Europees netwerk van nationale Europass-bureaus dat door de Commissie wordt gecoördineerd. Een dergelijk netwerk zal de uitwisseling van informatie en goede praktijken tussen de lidstaten bevorderen en aldus bijdragen tot een verbetering van de kwaliteit en de doeltreffendheid van elk bureau.

2.4 Indien de bestaande middelen in een gecoördineerd kader worden geïntegreerd dat in elk land door één afzonderlijk orgaan – dat deel uitmaakt van een netwerk op Europees niveau – wordt bevorderd en begeleid en dat zowel op nationaal als Europees niveau wordt ondersteund door een degelijk informatiesysteem, wordt de toegang ertoe, alles welbeschouwd, vergemakkelijkt en worden een grotere samenhang en betere bekendheid ervan verzekerd. Een gecoördineerd pakket van documenten heeft immers een groter communicatie-effect dan een hele reeks losse documenten. Het is een paspoort om de kwalificaties en competenties van burgers in heel Europa beter te begrijpen en kenbaar te maken.

2.5 Het Comité stelt met genoegen vast dat de inhoud van de onderhavige beschikking aansluit bij het in februari 2002 door de sociale partners overeengekomen actiekader voor de levenslange ontwikkeling van competenties en kwalificaties. Naast de erkenning en validering van competenties en kwalificaties, die als prioritaire actiegebieden moeten worden aange-merkt, wezen de sociale partners in dit verband immers met klem op de noodzaak om de transparantie en de overdraagbaarheid te verbeteren, als een middel om de geografische en beroepsmobiliteit te vergemakkelijken en de doeltreffendheid van de arbeidsmarkt te vergroten.

2.5.1 Zoals in het document van de Commissie is aangegeven, hebben de sociale partners ten aanzien van deze beschikking een belangrijke rol te spelen en moeten ze bij de uitvoering ervan worden betrokken. Het Raadgevend Comité voor de beroepsopleiding waarin de sociale partners en de nationale autoriteiten van de lidstaten zijn vertegenwoordigd, moet regelmatig over de tenuitvoerlegging van de beschikking worden geïnformeerd.

2.5.2 Dit punt moet ook worden behandeld in het evaluatieverslag over de uitvoering van de beschikking dat de Commissie om de vier jaar bij het Europees Parlement en de Raad moet indienen.

2.5.3 Dit evaluatieverslag maakt integrerend deel uit van en is het logische vervolg op deze beschikking en de tenuitvoerlegging ervan. Het EESC wenst dan ook t.z.t. over dit verslag te worden geraadpleegd.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Het voorstel voor een beschikking voorziet in de mogelijkheid om naast de communautaire instrumenten ook op transparantie gerichte documenten op te nemen die op nationaal of sectoraal niveau zijn opgesteld en na overleg met de nationale Europass-bureaus door de Commissie zijn goedgekeurd (zie par. 2.2).

3.1.1 Volgens het Comité zijn dit proces, de geldende criteria, de gehanteerde werkwijze en, algemeen, de elementen die in het portfolio kunnen worden opgenomen, onvoldoende duidelijk want gebrekkig gedefinieerd. Een en ander moet beter worden uitgelegd en „transparant” worden gemaakt.

3.2. Het Comité onderstreept het belang dat moet worden gehecht aan de informatie- en communicatiecampagnes die zowel op Europees, nationaal als sectoraal niveau zullen worden gevoerd.

3.2.1 De maatregel is immers niet alleen voor jongeren die voor het eerst werk zoeken maar voor de gehele arbeidsmarkt van belang. Hij mag dan ook niet alleen in universitaire milieus worden bevorderd, maar moet terdege doordringen tot alle instanties die zich met werkgelegenheidsvraag en -aanbod bezighouden.

3.2.2 Om doeltreffend te zijn moet de promotiecampagne niet alleen duidelijk gespecificeerd zijn maar moet zij zich ook tot het brede publiek richten. Vandaar ook dat het van het grootste belang is dat alle onderdelen van de maatregel op internet worden uiteengezet en dat er een logo wordt gecreëerd om duidelijke zichtbaarheid en snelle herkenbaarheid te verzekeren.

3.2.3 De publicatie on line zal bijdragen tot doeltreffende netwerkvorming van de nationale Europass-bureaus en moet alle werkenden, met inbegrip van immigranten, onbelemmerd toegang tot de maatregel verschaffen. Het Comité is hierover zeer te spreken.

3.2.4 Hoewel de publicatie op internet van Europass II van doorslaggevend belang is om maximaal effect te sorteren, mag de communicatie op papier niet worden verwaarloosd wil men werkenden die internet niet kunnen gebruiken, niet uitsluiten.

3.3 Het Comité onderschrijft de uitbreiding van de mogelijke „Europass-beroepsopleidingen”. De vervanging van „Europass-beroepsopleidingen” door „MobiliPass” gaat gepaard met een wijziging van de inhoud, die voortaan niet alleen meer op alternerende opleidingen slaat. Er zal ook rekening worden gehouden met andere soorten opleiding als ERASMUS-uitwisselingen en, algemener, alle communautaire programma's op onderwijs- en opleidingsgebied. Zo zal er een vollediger beeld kunnen worden verkregen van de in het kader van de intra-communautaire mobiliteit verworven kennis.

3.4 Wat de financiering betreft, worden evenveel middelen uitgetrokken als voor de Europass-opleidingen van de vorige

jaren, ondanks de uitbreiding van de maatregel en de uitbreiding van de Europese Unie tot 25 lidstaten. Alleen voor de jaren 2005 en 2006 werd een begroting vastgesteld, terwijl wordt gesteld dat „de kosten voor de jaren na 2006 niet veel hoger zullen zijn dan de kosten voor 2005 en 2006”.

3.4.1 Het Comité stelt voor om niet te wachten tot 2010, wanneer het evaluatieverslag aan het Europees Parlement en de Raad zal worden voorgelegd, maar reeds begin 2007 een financiële evaluatie te maken van de tweejarige toepassing van de maatregel, teneinde de begrotingen voor 2007 en de volgende jaren op basis daarvan vast te stellen.

### 4. Conclusies

4.1 Het Comité is over het algemeen ingenomen met het onderhavige voorstel.

4.2 Wat zowel de beginselen als de toepassing ervan betreft, sluit de voorgestelde maatregel op coherente wijze aan bij en vormt hij het logische vervolg op een reeks richtsnoeren en besluiten die zijn genomen door de Europese Raden van Lissabon en Barcelona, en zijn opgenomen in de Verklaring van Kopenhagen van november 2002.

4.3 Grotere transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties zal de mobiliteit in heel Europa voor beroeps- maar ook voor onderwijs- en opleidingsdoelinden vergemakkelijken.

4.4 Hiermee wordt ook een bijdrage geleverd aan het werkgelegenheidsbeleid en de ontwikkeling van de werkgelegenheid. De maatregel geeft een extra dimensie aan de Europese ruimte voor onderwijs, opleiding en leerlingwezen, versterkt het Europees burgerschap en draagt tegelijkertijd ook bij aan de verdieping van de interne markt.

4.5 Het Comité stemt in met de oprichting in iedere lidstaat van een nationaal Europass-bureau dat als een echte „one-stop shop” op dit gebied kan worden beschouwd.

4.6 De sociale partners moeten bij de tenuitvoerlegging van de maatregel worden betrokken.

4.7 Het onderhavige voorstel voor een beschikking zou aan precisie winnen als duidelijk zou worden aangegeven welke werkwijze en criteria moeten worden gehanteerd om te bepalen welke op nationaal of sectoraal niveau ontwikkelde instrumenten in het Europass II-portfolio kunnen worden opgenomen.

4.8 Het Comité onderstreept dat informatie- en communicatiecampagnes en de publicatie op internet van alle onderdelen van de maatregel van groot belang zijn voor het welslagen van het initiatief.

4.9 Het EESC stelt voor dat na twee jaar van toepassing van de maatregel een financiële evaluatie wordt gemaakt.

Brussel, 28 april 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 de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat betreft de plaats van levering van diensten”**

(COM(2003) 822 def. – 2003/0329 (CNS))

(2004/C 117/06)

Op 13 januari 2004 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat betreft de plaats van levering van diensten” (COM(2003) 822 def. – 2003/0329 (CNS)).

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie - economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 april 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer Burani.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 408e zitting op 28 en 29 april 2004 (vergadering van 28 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 99 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 1 onthouding is goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1 De Commissie heeft op 23 december 2003 een voorstel voor een richtlijn van de Raad <sup>(1)</sup> gepresenteerd tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat betreft de plaats van levering van diensten („de Zesde BTW-richtlijn”).

1.2 Het voorstel voor een richtlijn wijzigt de fiscale plaats van dienstverlening tussen belastingplichtigen. Het past binnen het werkprogramma van de Commissie ter verbetering van de werking van de interne markt.

1.3 Op 7 juli 2000 heeft de Commissie een mededeling gepresenteerd waarin zij haar strategie ter verbetering van de werking van het BTW-stelsel in het kader van de interne markt uiteenzette <sup>(2)</sup>. De strategie behelsde een actieprogramma op basis van vier hoofddoelstellingen:

- vereenvoudiging van de bestaande voorschriften;
- modernisering van de bestaande voorschriften;
- grotere uniformiteit in de toepassing van de huidige bepalingen;
- een nieuwe vorm van administratieve samenwerking.

Het voorstel waarover het EESC thans wordt geraadpleegd, sluit aan op de tweede doelstelling.

1.4 Dankzij verscheidene andere initiatieven van de Commissie is reeds vooruitgang geboekt met de verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen. Wat de vereenvoudiging betreft heeft de Raad bijvoorbeeld Richtlijn 2000/65/EG van 17 oktober 2000 goedgekeurd, waarbij de lidstaten intracommunautaire ondernemers sinds 1 januari 2003 niet langer kunnen verplichten een fiscaal vertegenwoordiger aan te wijzen voor handelingen die zij verrichten in andere lidstaten dan die waar zij gevestigd zijn.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 822 def. -2003/0329 (CNS)

<sup>(2)</sup> EESC-advies in PB C 193 van 10.7.01, blz. 45.

1.5 Andere initiatieven in dit verband waren bijvoorbeeld de mogelijkheid voor belastingplichtigen om hun verplichte opgaaf langs elektronische weg te doen, de harmonisatie van factuurvereisten en acceptatie van elektronische facturering, en ten slotte de richtlijn betreffende e-commerce.

## 2. Samenvatting van het richtlijnvoorstel

### 2.1 Huidige situatie

2.1.1 In art. 9 van de Zesde BTW-richtlijn wordt de plaats van levering van diensten vastgesteld, met het oog op de belastingheffing. Het opvallende van dit artikel is dat een algemene regel wordt vastgesteld die nog maar zelden wordt toegepast (art. 9, lid 1), en dat een reeks uitzonderingen wordt vastgesteld voor steeds meer handelingen (art. 9, lid 2 en 3):

- artikel 9, lid 1 definieert als de plaats van een dienst de plaats waar de dienstverlener de zetel van zijn bedrijfsuitoefening heeft gevestigd. Het algemene beginsel is dus dat de dienstverlening wordt belast in het land waar de dienstverlener is gevestigd;
- artikel 9, lid 2, stelt een aantal afwijkingen op de algemene regel vast:
  - sub a) staat dat diensten die betrekking hebben op een onroerend goed moeten worden belast in het land waar het goed is gelegen;
  - sub b) staat dat de plaats van vervoerdiensten de plaats is waar het vervoer plaatsvindt, zulks naar verhouding van de afgelegde afstanden;
  - sub c) staat dat de plaats van diensten in verband met culturele, artistieke, sportieve, wetenschappelijke, onderwijs- en vermakelijkheidsactiviteiten of soortgelijke activiteiten, de plaats is waar die diensten materieel worden verricht. Hetzelfde geldt voor expertises en werkzaamheden met betrekking tot roerende lichamelijke zaken;

- sub e) staat een lijst diensten die worden belast in het land waar de ontvanger van de dienst is gevestigd, indien deze weliswaar in de Gemeenschap doch buiten het land van de dienstverlener is gevestigd, of indien de ontvanger buiten de Gemeenschap is gevestigd. De volledige lijst van diensten, meestal „immateriële diensten” genoemd, is bij het onderhavige document gevoegd;
- sub f) staat dat de diensten bedoeld in het laatste streepje onder e), d.w.z. langs elektronische weg verrichte diensten, wanneer deze worden verricht voor een niet-belastingplichtige die gevestigd is in een lidstaat van de EU, worden belast in het land van de Unie waar deze persoon is gevestigd. Zodoende wordt rekening gehouden met art. 1 van Richtlijn 2002/38/EG van 7 mei 2002 tot wijziging van richtlijn 77/388/EEG.

## 2.2 De oorzaken van de huidige situatie

2.2.1 Momenteel bestaat het stelsel voor de plaats van belastingheffing voor diensten uit een algemene regel, die maar zelden wordt toegepast (de diensten worden belast in het land waar de dienstverlener is gevestigd), en waarop tal van uitzonderingen zijn (de diensten worden belast in het land waar de ontvanger van de dienst is gevestigd). Deze situatie is te wijten aan de keuzen die op het moment van goedkeuring van de Zesde richtlijn zijn gemaakt.

2.2.2 Tijdens het opstellen van de tekst maakte de Commissie gewag van de moeilijkheden om de verschillende wetgevingen van de lidstaten te harmoniseren: iedere lidstaat hanteerde een andere wijze van vaststelling van de plaats van levering van diensten met het oog op de belastingheffing. Sommige lidstaten kozen daarvoor de plaats van vestiging van de dienstverlener, andere kozen de plaats van vestiging van de ontvanger van de dienst.

2.2.3 Met de goedkeuring van de Zesde BTW-richtlijn, die een belangrijke stap was in de totstandkoming van de interne markt, heeft de Commissie de plaats van dienstverlening moeten uniformeren, om het risico van dubbele belastingheffing of het onbelast blijven van bepaalde handelingen te voorkomen of zelfs onmogelijk te maken. De optie waarvoor de Commissie in 1978 heeft gekozen, en die door alle lidstaten was goedgekeurd, hangt samen met de geldende regelgeving van die tijd, en houdt rekening met de aard van de meest voorkomende diensten.

## 2.3 De gevolgen van de huidige situatie

2.3.1 Volgens het Comité – dat daarmee een ruim verspreide mening vertegenwoordigt – heeft de huidige situatie twee soorten gevolgen, die de ontwikkeling van de interne markt kunnen belemmeren:

2.3.1.1 De huidige voorschriften zijn bijzonder complex, en strijdig met de zo noodzakelijke vereenvoudiging waarop de BTW-regelgeving moet zijn gebaseerd. Zij belemmeren de bedrijvigheid van ondernemingen in de Gemeenschap, met name het MKB, en staan in schril contrast met de wens van de

Commissie om de verplichtingen voor ondernemers en de burgers in het algemeen te vereenvoudigen.

2.3.1.2 De geldende voorschriften veroorzaken situaties waarbij handelingen onbelast blijven of dubbel worden belast, wat onrechtvaardig is, en waardoor ondernemingen van buiten de Unie worden bevoordeeld, ten koste van de ondernemingen in de Unie. De belangrijkste oorzaak van dit probleem is gelegen in het feit dat de uitzonderingen in art. 9, lid 2, sub e) uitsluitend van toepassing zijn op de aldaar specifiek genoemde situaties, en dat een uitbreiding van deze lijst een wijziging van de richtlijn vergt, en dus een lange en omslachtige procedure.

2.3.2 Op grond van artikel 9, lid 2, sub e) is het mogelijk diensten te belasten in het land waar de ontvanger is gevestigd, zelfs als de dienstverlener buiten de EU is gevestigd, en kunnen diensten die zijn verricht door in de EU gevestigde dienstverleners aan ontvangers buiten de EU, juist worden vrijgesteld. Dankzij dit systeem is de neutraliteit van de belasting gewaarborgd, en worden ondernemingen in de EU op gelijke voet behandeld als ondernemingen buiten de EU.

2.3.3 Bovendien is deze regel niet verplicht: als een lidstaat besluit deze niet toe te passen, vooral wanneer de betreffende dienst niet op de bovengenoemde lijst voorkomt, dan wordt de BTW voor „uitgevoerde” diensten die door Europese ondernemingen zijn verricht, geheven in de plaats waar de dienstverlener is gevestigd. Daarentegen worden „ingevoerde” diensten niet belast, zodat de belastingneutraliteit niet gewaarborgd is en ondernemingen die op het grondgebied van de EU zijn gevestigd onterecht worden benadeeld.

## 2.4 De voorstellen van de Commissie

2.4.1 Om een oplossing voor deze situatie te vinden, heeft de Commissie het onderhavige richtlijnvoorstel ingediend, waarin:

- zij voorstelt de plaats van belastingheffing op dienstverlening tussen belastingplichtigen (art. 9) te wijzigen. De algemene regel zal voortaan zijn dat de verrichte dienst wordt belast in het land waar de ontvanger van de dienst is gevestigd;
- zij van de gelegenheid gebruik maakt om erop te wijzen (art. 1.1) dat diensten die worden verricht binnen eenzelfde juridische entiteit – dat wil zeggen tussen verschillende kantoren van dezelfde ondernemingen, zelfs wanneer zij in verschillende landen zijn gevestigd – niet als een levering van diensten worden beschouwd.

2.4.1.1 Volgens de Commissie maakt deze regel het mogelijk bovengenoemde problemen uit de wereld te helpen, door het beginsel vast te stellen dat diensten tussen belastingplichtigen moeten worden belast op de plaats waar het werkelijke „verbruik” plaatsvindt, wat meestal overeenkomt met de vestigingsplaats van de ontvanger.

2.4.1.2 Voor diensten aan niet-belastingplichtigen blijft de plaats van belastingheffing het land waar de dienstverlener is gevestigd.

2.4.2 Ten slotte wordt een belastingplichtige die ook activiteiten of transacties verricht die niet als belastbare leveringen van goederen of diensten worden beschouwd, voor alle aan hem verleende diensten als belastingplichtige aangemerkt, behalve wanneer deze diensten voor eindgebruik zijn bestemd.

2.4.2.1 Met deze nieuwe formulering van artikel 9 van de Zesde BTW-richtlijn kan volgens de Commissie een groot deel van de hierboven uiteengezette problemen worden onderzocht.

2.4.3 Het voorstel voor een richtlijn voorziet verder in een reeks uitzonderingen:

- de plaats van belastingheffing van diensten die betrekking hebben op een onroerend goed blijft het land waar het goed is gelegen;
- ook hotelaccommodatie en tolwegen worden belast in de landen waar de onroerende goederen of tolwegen gelegen zijn;
- ten behoeve van de belastingheffing is de plaats van levering van personenvervoerdiensten de plaats waar het vervoer wordt verricht, zulks naar verhouding van de afgelegde afstanden;
- de plaats van levering van diensten in verband met culturele, artistieke, sportieve, vermakelijkheids- of soortgelijke activiteiten is de plaats waar deze diensten daadwerkelijk worden verricht. Deze uitzondering op de algemene regel stemt overeen met het algemene belastingbeleid, en hiermee wordt voorkómen dat dienstverlenende ondernemingen zich vestigen in landen met een laag BTW-tarief.

2.4.4 De nieuwe formulering die wordt voorgesteld omvat geen uitzondering voor wetenschappelijke en onderwijsdiensten, die dus opnieuw onder de algemene regel vallen. Het doel hiervan is volgens de Commissie een vereenvoudiging van de verplichtingen voor ondernemingen die actief zijn in sectoren die van fundamenteel belang zijn voor de economische ontwikkeling, zoals wetenschap en onderwijs, waarvoor het gevaar dat zich zij louter vanwege een lager BTW-tarief naar een andere lidstaat zullen verplaatsen, het kleinst is.

### 3. Opmerkingen en voorstellen

3.1 Het Comité stemt in met de doelstellingen van het richtlijnvoorstel, en meer in het algemeen met de formulering van de nieuwe regelgeving, die echter nog vrij ingewikkeld is en dus de reden is van de kanttekeningen en verzoeken om toelichtingen in onderstaande paragrafen. Het erkent dat het een complexe materie is en dat algemene regels niet altijd een oplossing bieden voor afzonderlijke gevallen.

#### 3.2 Personenvervoer (artikel 9 ter)

3.2.1 De Commissie stelt voor om als plaats van levering van personenvervoerdiensten „de plaats waar het vervoer wordt

verricht, zulks naar verhouding van de afgelegde afstanden” te hanteren. Deze regel is moeilijk te interpreteren: enerzijds is het niet duidelijk wat moet worden verstaan onder „de plaats waar het vervoer wordt verricht” (plaats van vertrek? plaats van bestemming?), vooral bij het luchtvervoer. Bovendien is het twijfelachtig of er evenveel BTW-tarieven moeten worden berekend als er trajecten zijn („zulks naar verhouding van de afgelegde afstanden”). Het is al moeilijk criteria vast te stellen voor vervoer over land, maar de criteria voor lucht- en zeevervoer veroorzaken nog grotere problemen bij de interpretatie en toepassing. Volgens het EESC is er behoefte aan een andere en duidelijkere formulering, maar vooral ook aan een herziening, om de belasting van het personenvervoer gelijk te trekken met het goederenvervoer (zie artikel 9 sexties).

3.2.2 De Commissie wijst erop dat er niets veranderd is ten opzichte van de oude situatie; het EESC vestigt de aandacht op het feit dat de toe te passen voorschriften zeer complex zijn. Bovendien geven zij in de praktijk aanleiding tot van geval tot geval verschillende interpretaties, waardoor twijfels ontstaan, en de werklast voor belastingplichtigen en belastingadministraties toeneemt. In deze sector zijn meer duidelijkheid en eenvoud noodzakelijk. Het EESC stelt voor om zowel de vorm als, eventueel, de inhoud van de regelgeving radicaal te herzien.

#### 3.3 Specifieke diensten aan belastingplichtigen (artikel 9 quinqües)

3.3.1 De Commissie stelt voor bovengenoemde diensten te belasten in het land van de dienstverlener, mits aan de volgende drie voorwaarden is voldaan:

- de diensten moeten worden verleend in de lidstaat waar de dienstverlener is gevestigd;
- zowel de dienstverlener als zijn klant moeten fysiek aanwezig zijn;
- de diensten moeten rechtstreeks worden verleend aan een individuele persoon voor onmiddellijk „verbruik”.

3.3.2 Wat betreft de derde voorwaarde: als onder „individuele persoon” een fysieke persoon wordt verstaan die behoort tot een BTW-plichtige organisatie, dan zou deze regel redelijk zijn. Maar in dat geval is het EESC van mening dat teneinde de verplichtingen voor ondernemers te verminderen, het nuttig zou zijn de Achtste BTW-richtlijn in te trekken en een grensoverschrijdend recht op belastingaftrek in te voeren.

3.3.3 Deze categorie uitzonderingen geldt niet voor verhuur en leasing op de lange termijn (meer dan dertig dagen). Dergelijke transacties zouden volgens het voorstel namelijk worden belast in het land van de ontvanger, in tegenstelling tot de huidige praktijk. Dit om te voorkómen dat ontvangers van diensten kunnen profiteren van het recht op belastingaftrek in het land van de dienstverlener, wanneer deze aftrek daar gunstiger zou zijn dan in hun eigen land.

3.3.3.1 Het EESC wijst er echter op dat grote economische transacties zoals leasing en verhuur van schepen eveneens onder deze categorie vallen: de inkomsten die van het ene naar het andere land worden overgebracht kunnen hoog oplopen, en de berekening van het economische voordeel voor ondernemingen zou tot nog meer bedrijfsverplaatsingen kunnen aanzetten.

#### 3.4 Goederenvervoer voor niet-belastingplichtigen (artikel 9 sexties)

3.4.1 Artikel 9 sexties beschouwt de plaats van vertrek als plaats waar deze diensten worden verleend. Volgens het EESC moet middels een toelichting worden duidelijk gemaakt welke samenhang er bestaat tussen de behandeling van personenvervoer, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen belastingplichtigen en niet-belastingplichtigen, en waarbij de plaats van belastingheffing de plaats is waar het vervoer plaatsvindt, zulks naar verhouding van de afgelegde afstanden, en het onderhavige artikel, dat duidelijk betrekking heeft op vervoer ten behoeve van particulieren.

3.4.2 In lid 2 van dit artikel staat dat de lidstaten het gedeelte van het goederenvervoer dat wordt afgelegd over wateren die niet tot het grondgebied van de EU behoren, niet aan de belasting behoeven te onderwerpen. Dit is misschien een logische vrijstelling, maar het EESC is er sterk tegen gekant dat de lidstaten hier (net als in andere artikelen) de „mogelijkheid” krijgen om al dan niet vrijstellingen toe te kennen. Op het gebied van belastingen, waar de harmonisatie nog lang geen feit is, dreigt keuzevrijheid de bestaande verschillen in behandeling van belastingbetalers alleen maar te verergeren.

3.4.3 Met betrekking tot de toepassing van de regel gelden de kanttekeningen en suggesties uit paragraaf 3.2.2.

#### 3.5 Langs elektronische weg verrichte diensten aan niet-belastingplichtigen (artikel 9 octies)

3.5.1 Diensten die worden verleend door een belastingplichtige die de zetel van zijn bedrijfsuitoefening buiten de Gemeenschap heeft gevestigd, worden volgens dit artikel beschouwd als te zijn verleend op de plaats waar de niet-belastingplichtige is gevestigd. De Commissie heeft erop gewezen dat dienstverleners van buiten de EU zich moeten registreren in het land waar de ontvanger van de dienst is gevestigd, met het oog op de inning van de verschuldigde belasting en de overmaking ervan aan dat land. Deze regel zou tot juli 2006 van toepassing zijn. Afgezien van de overweging dat de periode tot de aangegeven datum zeer kort is, en behalve het feit dat er niets wordt gezegd over de besluiten die daarna zullen worden genomen, merkt het EESC op dat een dergelijke regel misschien wel zal worden nageleefd door „grote” leveranciers van elektronische diensten, maar dat „kleine” of occasionele dienstverleners deze regel op grote schaal zullen ontduiken.

#### 3.6 Overige bepalingen

3.6.1 De andere uitzonderingen hebben betrekking op personen die niet belastingplichtig zijn; deze moeten in aanmerking worden genomen omdat het voorstel een algemene wijziging van artikel 9 inhoudt. De huidige voorschriften blijven behouden; hierover heeft het EESC niets op te merken.

Wel wijst het EESC erop dat het enerzijds wenselijk is dat de regels voor belastingheffing voor wel en niet-belastingplichtigen in een later stadium worden geharmoniseerd, en dat het anderzijds tevens wenselijk is dat de formaliteiten voor consumenten en dienstverleners hierdoor niet worden verzaamd. Deze ontwikkeling zou een veralgemenisering van het „one stop shop”-beginsel moeten bevorderen, zoals nu al het geval is voor elektronische diensten.

## 4. Conclusies

4.1 Als opmerking van algemene aard wijst het EESC erop dat voor wat betreft belastingplichtigen, het richtlijnvoorstel het mogelijk maakt om de regels inzake de plaats van belastingheffing voor goederen grotendeels gelijk te trekken met die voor diensten. Zo zouden de verplichtingen voor ondernemers moeten worden vereenvoudigd, en zouden bedrijven in de EU in sommige gevallen dezelfde behandeling krijgen als bedrijven die buiten de EU zijn gevestigd, zoals nu al gebeurt met de in- en uitvoer van goederen. Deze aanpak kan alleen maar worden toegejuicht.

4.1.1 Het EESC maakt van de gelegenheid gebruik om aan te dringen op het belang van een correcte evaluatie van de diversiteit van de dienstverlening, door onderscheid te maken tussen universele diensten van algemeen belang en particuliere diensten.

4.2 Het richtlijnvoorstel moet echter op verschillende onderdelen worden verduidelijkt; ook zou het aantal „uitzonderingen op de uitzonderingen” zoveel mogelijk moeten worden beperkt, omdat de toch al zo complexe materie anders nog ingewikkelder dreigt te worden. De nieuwe regels zijn totaal ontoereikend om de algemene vereenvoudigingsdoelstelling van de Commissie te verwezenlijken. Bovendien zou de tekst moeten worden herzien om de interpretatiemarge van de lidstaten en de beslissingsvrijheid van de belastingautoriteiten zoveel mogelijk te beperken.

4.3 De nieuwe regels hebben het aantal gevallen waarin de dienstverlener zich moet inschrijven in het BTW-register van het land waar de ontvanger is gevestigd, tot een minimum beperkt. Zij bevorderen dus de toepassing van het verleggingsmechanisme, waarbij de belastingplichtige de BTW betaalt en vervolgens het recht heeft deze af te trekken van de belastbare activiteiten.

4.3.1 Het verleggingsmechanisme plaatst het probleem van de controles op de voorgrond. Om deze te waarborgen stelt de Commissie voor, het VIES-systeem (een elektronisch systeem voor de uitwisseling van BTW-gegevens) dat in 1993 is ingevoerd voor goederen, uit te breiden tot diensten. Het is echter bekend - en de Commissie geeft dat zelf toe - dat dit systeem niet naar volle tevredenheid werkt, hoewel het al meer dan tien jaar operationeel is. Volgens de Commissie zou de toevoeging aan het systeem van gegevens m.b.t. diensten „geen zware last” vormen. Het EESC is een andere mening toegedaan: niet alleen zouden de bijkomende lasten aanzienlijk zijn, maar ook moeten vraagtekens worden gezet bij de termijn waarop de uitbreiding van het systeem van kracht moet worden (2008), gezien de moeilijkheden waar het systeem nu al mee kampt.

4.4 Tot besluit meent het EESC twee slotopmerkingen te moeten maken: de eerste is dat BTW de meest ontdoken belasting in Europa is, en dat deze ontduiking enerzijds grootschalige fraude bevordert, die weer aanzet tot georganiseerde misdaad, en anderzijds een aanzienlijke hoeveelheid middelen van de lidstaten vraagt, om deze te bestrijden. De vorderingskosten van deze belasting zijn niet bekend, maar zijn zeker zeer hoog. De conclusie dringt zich derhalve op dat deze stand van zaken niet kan worden toegeschreven aan de voorschriften, maar wel aan het systeem zelf. Het is tijd dat de deskundigen gaan nadenken over alternatieve systemen waarvan de opbrengst ongeveer gelijk is aan die van het huidige systeem, maar die de Gemeenschap minder kosten en waarmee de BTW op doeltreffender wijze wordt geïnd. Het EESC is van mening

dat het moment is gekomen waarop de Commissie en de lidstaten een „denktank” van deskundigen, economen, fiscalisten en juristen oprichten, die tot taak krijgt een innovatieve en moedige oplossing uit te denken.

4.4.1 De tweede slotopmerking is van sociaal-economische aard: de toepassing van de BTW, met alle gebreken waarover hierboven is gesproken, werkt de ongelijke behandeling van burgers/consumenten in de hand, waarmee het exacte tegendeel wordt bereikt van de doelstellingen van het cohesiebeleid, waarover al wel wordt gepraat maar dat momenteel nog van uitzonderingen aan elkaar hangt. Ook vanuit dat oogpunt zou een herziening van het BTW-systeem meer dan wenselijk zijn.

Brussel, 28 april 2004

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

---

## BIJLAGE

**Lijst van de in artikel 9, lid 2, onder c), bedoelde diensten**

- c) de plaats van diensten die betrekking hebben op:
- culturele, artistieke, sportieve, wetenschappelijke, onderwijs- en vermakelijkheidsactiviteiten of soortgelijke activiteiten, met inbegrip van die van de organisatoren van zulke activiteiten, alsmede in voorkomend geval, van daarmee samenhangende diensten;
  - activiteiten die met vervoer samenhangen, zoals laden, lossen, intern transport en soortgelijke activiteiten;
  - expertises met betrekking tot roerende zaken;
  - werkzaamheden die betrekking hebben op roerende zaken;
- is de plaats waar die diensten materieel worden verricht.

**Lijst van de in artikel 9, lid 2, onder e), bedoelde diensten**

- e) de plaats van de hieronder vermelde diensten, die worden verleend aan ontvangers die buiten de Gemeenschap zijn gevestigd of aan belastingplichtigen die weliswaar in de Gemeenschap doch buiten het land van de dienstverlener zijn gevestigd, is de plaats waar de ontvanger de zetel van zijn bedrijfsuitoefening of een vaste inrichting heeft gevestigd waarvoor de dienst is verricht, of bij gebreke van een dergelijke zetel of vaste inrichting, zijn woonplaats of zijn gebruikelijke verblijfplaats:
- de overdracht en het verlenen van auteursrechten, octrooien, licentierechten, fabrieks- en handelsmerken, en andere soortgelijke rechten;
  - diensten op het gebied van de reclame;
  - diensten verricht door raadgevende personen, ingenieurs, adviesbureaus, advocaten, accountants en andere soortgelijke diensten, alsmede informatieverwerking en -verschaffing;
  - de verbintenis om een beroepsactiviteit of een sub e ) vermeld recht geheel of gedeeltelijk niet uit te oefenen;
  - bank-, financiële en verzekeringsverrichtingen met inbegrip van herverzekeringsverrichtingen en met uitzondering van de verhuur van safeloketten;
  - het beschikbaar stellen van personeel;
  - diensten verricht door op naam en voor rekening van een ander handelende tussenpersonen, als zij bemiddelen bij de verlening van diensten als bedoeld sub e );
  - de verhuur van roerende lichamelijke zaken, met uitzondering van alle vervoermiddelen;
  - telecommunicatiediensten; dit zijn diensten waarmee de transmissie, uitzending of ontvangst van signalen, geschriften, beelden en geluiden of informatie van allerlei aard per draad, via radiofrequente straling, langs optische weg of met behulp van andere elektromagnetische middelen mogelijk wordt gemaakt, met inbegrip van de daarmee samenhangende overdracht of verlening van rechten op het gebruik van infrastructuur voor de transmissie, uitzending of ontvangst;
  - telecommunicatiediensten, met inbegrip van het bieden van toegang tot wereldwijde informatienetten;
  - radio- en televisieomroepdiensten;
  - langs elektronische weg verrichte diensten, met name de in bijlage L bedoelde diensten.
-

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/49/EG waarbij bepaalde lidstaten overgangspannen mogen instellen voor de toepassing van een gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten”**

(COM(2004) 243 def. – 2004/0076 CNS)

(2004/C 117/07)

De Raad heeft op 14 april 2004 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het: „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/49/EG waarbij bepaalde lidstaten overgangspannen mogen instellen voor de toepassing van een gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten” (COM(2004) 243 def. – 2004/0076 CNS).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie - economische en sociale samenhang” met de voorbereidende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 28 en 29 april 2004 gehouden 408e zitting (vergadering van 28 april) besloten de heer BURANI aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft het met algemeen stemmen het volgende advies uitgebracht:

## 1. Voorstel van de Commissie

1.1 Dit voorstel heeft tot doel Richtlijn 2003/49/EG te wijzigen en met name in overgangspannen voor de toepassing van de richtlijn te voorzien naar aanleiding van daartoe strekkende verzoeken van Tsjechië, Letland, Litouwen, Polen en Slowakije.

1.2 Aangezien de richtlijn op 3 juni 2003 werd aangenomen, dat wil zeggen ná de ondertekening van de Toetredingsakte op 16 april 2003, is zij niet opgenomen in hoofdstuk 9 van bijlage II bij de Toetredingsakte. De richtlijn maakt niettemin deel uit van het *acquis communautaire* en is derhalve van toepassing vanaf de datum van toetreding op 1 mei 2004.

1.3 In mei en juli 2003 zijn de toetredingslanden officieel uitgenodigd tot het indienen van hun verzoeken om overgangspannen. De Tsjechische Republiek en de Republieken Letland, Litouwen en Polen hebben elk een officieel verzoek om een overgangspanne ingediend.

1.4 Bij haar beoordeling van de derogatieverzoeken heeft de Commissie rekening gehouden met:

- de huidige bronbelasting die van toepassing is in de verzoekende landen in het kader van hun wetgeving op het binnenlandse inkomen;
- het tarief van de bronbelasting voor rente- en royaltybetalingen dat is vastgesteld in de door de verzoekende landen gesloten overeenkomsten betreffende belasting naar het inkomen en naar het vermogen, en
- de gevolgen voor de begroting van de afschaffing van de bronbelasting, en
- de aan huidige lidstaten (Griekenland, Portugal, Spanje) toegestane overgangspannen.

1.5 Rekening houdende met hun huidige economische situatie, het feit dat zij kapitaalimporterende landen zijn, het lopende economische overgangspanne en hun relatief lage niveau van begrotingsinkomsten, kunnen de toetredingslanden te kampen krijgen met begrotingsmoeilijkheden indien zij de bronbelasting op uitkeringen van rente en royalty's zouden moeten afschaffen.

1.6 De Commissie heeft de verzoeken van de toetredingslanden tegen deze achtergrond geëvalueerd, rekening houdende met hun specifieke behoeften. Overeenkomstig deze beginselen moeten overgangspannen kort zijn en in verhouding staan tot het probleem dat ermee moet worden opgelost.

1.7 De Commissie stelt voor dat alle verzoekende landen een overgangspanne van zes jaar krijgen voor de toepassing van de richtlijn wat betreft de heffing van belasting op royaltybetalingen, met uitzondering van Slowakije, dat slechts om een periode van twee jaar heeft verzocht. Letland en Litouwen zouden ook een overgangspanne van zes jaar moeten krijgen wat betreft de heffing van belasting op rentebetalingen - deze periode wordt toereikend geacht om deze landen in staat te stellen de nodige aanpassingen door te voeren. Gedurende vier jaar mag het door Letland en Litouwen toegepaste belastingtarief voor rentebetalingen niet hoger zijn dan 10 % en gedurende de overige twee jaar mag dit tarief niet hoger zijn dan 5 %.

## 2. Het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

2.1 Het EESC is ermee ingenomen dat de Commissie de verzoeken van de toetredingslanden op adequate en samenhangende wijze heeft behandeld.

2.2 Aangezien de richtlijn deel uitmaakt van het *acquis communautaire*, moeten de toetredingslanden deze toepassen vanaf de datum van hun toetreding op 1 mei 2004. Indien de overgangspanne niet wordt goedgekeurd zouden deze landen begrotingsmoeilijkheden kunnen krijgen.

2.3 Aangezien er huidige EU-lidstaten zijn aan wie in het verleden terzake overgangspannen zijn toegestaan, is het niet meer dan fair en redelijk – zowel principieel als vanuit het oogpunt van precedentwerking – dat toetredingslanden ook vrijstellingen moeten kunnen genieten, indien hiervoor goede redenen bestaan.

2.4 Het EESC beveelt aan deze richtlijn goed te keuren, omdat de nieuwe lidstaten daarmee een belangrijk politiek signaal krijgen dat hun ontwikkeling de hoogste aandacht van de EU heeft. Om te voorkomen dat de toetredingslanden in een situatie worden geplaatst waarin zij moeilijkheden krijgen met hun begroting, dringt het EESC er bij de Raad op aan deze richtlijn zo spoedig mogelijk vast te stellen.

Brussel, 28 april 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

### **Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Evaluatie van de strategie voor duurzame ontwikkeling”**

(2004/C 117/08)

Namens de Europese Commissie heeft mevrouw LOYOLA DE PALACIO het Europees Economisch en Sociaal Comité op 12 november 2003 verzocht, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, een advies op te stellen met als onderwerp: „Evaluatie van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling”.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 april 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RIBBE; co-rapporteur de heer EHNMARK.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 408e zitting van 28 en 29 april 2004 (vergadering van 28 april 2004) onderstaand advies uitgebracht dat met 77 stemmen voor en 23 tegen, bij 14 onthoudingen, is goedgekeurd.

#### **0. Samenvatting**

0.1 Al sinds een groot aantal jaren wordt ernaar gestreefd om de duurzame ontwikkeling binnen de EU te bevorderen en niet-duurzame tendensen in te dammen. Tijdens de top van Göteborg werd een EU-strategie voor duurzame ontwikkeling goedgekeurd om alle maatregelen te bundelen en te intensiveren. Uit recent onderzoek van de Commissie blijkt echter dat deze maatregelen niet volstaan en dat Europa wat dit betreft nog altijd voor grote problemen staat.

0.2 In dit verkennende advies, dat het EESC op verzoek van de Commissie heeft opgesteld, worden de diverse problemen van de EU op het gebied van duurzame ontwikkeling geanalyseerd en wordt onderzocht hoe de EU haar duurzaamheidsstrategie zou kunnen versterken. De oorzaken hiervoor zijn talrijk. Zo lopen in de politiek en de samenleving de opvattingen sterk uiteen over de vraag wat duurzame ontwikkeling nu precies inhoudt en in hoeverre onze huidige productiemethoden en consumptiepatronen al compatibel zijn met duurzame ontwikkeling of in hoeverre ze veranderd kunnen worden, dus wat concreet door wie gedaan moet worden.

0.3 Uit de herziene duurzaamheidsstrategie moet vooral duidelijk naar voren komen dat duurzame ontwikkeling voornamelijk positieve veranderingen met zich meebrengt, mits wordt gekozen voor de juiste doelstellingen en instrumenten, en de samenleving per saldo ten goede komt. Hierover bestaat namelijk nog lang geen consensus; men is eerder bang dat duurzame ontwikkeling het concurrentievermogen van Europa zal ondermijnen.

0.4 Het EESC heeft er nooit aan getwijfeld dat een gezonde economie met een goed gedijend bedrijfsleven de voorwaarde is voor werk, milieu en verdere maatschappelijke ontwikkeling en dat zij ook steeds meer rechtstreeks van invloed is op de kwaliteit en het peil hiervan. Het is tot dusverre niet gelukt om de boodschap over te brengen dat duurzame ontwikkeling wat dit betreft enorm veel nieuwe kansen biedt. Dat komt onder meer doordat veel vragen, die door diverse eisen of publicaties worden opgeroepen, nog niet afdoende beantwoord zijn (zie paragraaf 2.2). Er heerst twijfel over de consequenties, en daardoor steekt scepsis de kop op. De Commissie zou er daarom zeer goed aan doen om in een brede maatschappelijke discussie met het maatschappelijk middenveld deze fundamentele vragen uitvoerig te bespreken en op te helderen – waarbij ook kwesties die tot nu toe taboe waren aan de orde dienen te komen.



0.5 Duurzame ontwikkeling betekent dat de sociale-markt-economie zich verder ontwikkelt, en dat milieu, werk en concurrentievermogen nog hechter verbonden raken met zaken als eerlijke verdeling en intergenerationele rechtvaardigheid (zie paragraaf 2.1.10). De duurzaamheidsstrategie moet zich dan ook uitstrekken over veel langere perioden en nog veel meer aspecten omvatten dan de Lissabon-strategie. Deze laatste strategie is vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat Europa in 2010 de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld is. In paragraaf 2.4 staat daarom hoe deze twee strategieën zich tot elkaar verhouden en op welke manier zij elkaar optimaal kunnen aanvullen. Ook open vragen passeren echter de revue.

0.6 De zogenoemde vrije-marktkrachten zijn nu al door onder meer milieu- en sociale voorschriften gereguleerd, en deze regulering wordt voortgezet met de uitvoering van een consequent duurzaamheidsbeleid. Daardoor komt het op bepaalde terreinen tot nieuwe groeiimpulsen, terwijl niet-duurzaam gebruik minder gunstige economische gevolgen heeft. Dus in het kader van duurzame ontwikkeling gaat het er ook om niet-duurzame tendensen tegen te gaan. Om de toepassing van dit duurzaamheidsmodel te garanderen, moeten belastingen, subsidies, ontslagregelingen en bestaande wetten en regels ter discussie worden gesteld.

0.7 De huidige duurzaamheidsstrategie, waartoe de EU tijdens de top van Göteborg besloot, moet absoluut tegen het licht worden gehouden, waarbij meer naar evenwicht wordt gestreefd tussen de milieu-, de economische en de sociale dimensie (zie paragraaf 3.2 e.v.), moet duidelijk worden hoe de afzonderlijke beleidsterreinen van de EU meer onderlinge samenhang kunnen gaan vertonen (zie paragraaf 3.8 e.v.) en hoe op nationaal, regionaal of zelfs lokaal niveau geïnitieerde duurzaamheidsstrategieën op elkaar afgestemd kunnen worden (zie paragraaf 5).

0.8 Voor duurzame ontwikkeling zijn niet alleen andere productieprocessen en consumptiepatronen in de EU nodig; er zijn ook consequenties voor de internationale handel en dus voor de WTO. Een beleid dat uit duurzaamheidsoverwegingen gericht is op bijvoorbeeld de internalisering van alle externe kosten en ook rekening houdt met andere factoren, kan in specifieke sectoren tot concurrentienadelen leiden ten opzichte van andere economieën die zich niet of slechts ten dele aan het duurzaamheidsprincipe houden. De sectorale handelsnadelen moeten in dergelijke gevallen gecompenseerd kunnen worden. Daarom dringt het EESC er in paragraaf 6 bij de Commissie op aan om rekening te houden met de externe aspecten, wat onder meer betekent dat zij zich sterk moet maken voor wijziging van de WTO-regels.

0.9 De kans op een succesvolle duurzaamheidsstrategie is groter als deze zo kwantificeerbaar mogelijke doelstellingen en maatregelen bevat, alsook heldere indicatoren om de voortgang te beoordelen en de effectiviteit van het beleid te toetsen (zie paragraaf 7). Een en ander is niet gemakkelijk, omdat er wat duurzame ontwikkeling betreft geen punt komt waarop het

doel is bereikt. Zo beschouwd is duurzame ontwikkeling eerder een proces dan een doel, wat het beleid er het allerm minst gemakkelijker op maakt. Toch zou men moeten proberen zo duidelijk mogelijke doelstellingen en zeker ook een tijdschaal te formuleren. Dan zal vaak blijken dat er veel tussenstappen nodig zijn. Het EESC illustreert dit aan de hand van de doelstellingen van Kioto.

0.10 Het beleid voor duurzame ontwikkeling moet natuurlijk ook gecontroleerd worden. Maar transparantie is het belangrijkste, want zonder een breed maatschappelijk draagvlak is er geen duurzame ontwikkeling mogelijk. Hiervoor is veel kennis nodig met betrekking tot de vraag wat duurzame ontwikkeling precies is en welke gevolgen zij zal hebben, of wat de consequenties zouden zijn zonder een dergelijk beleid. Alleen al het opstellen en later het uitvoeren van de nieuwe duurzaamheidsstrategie zou dan ook moeten uitmonden in een brede politieke discussie (zie paragraaf 8). De inspraak moet echter wel een heel andere opzet krijgen dan in de aanloop naar Göteborg het geval was. Toen waren de termijnen veel te kort en kwam een werkelijke maatschappelijke discussie, die slechts gedeeltelijk heeft plaatsgevonden bij het opstellen van dit advies, niet van de grond.

## 1. Voorwoord

1.1 Op 12 november 2003 heeft mevrouw Loyola de Palacio, vice-voorzitster van de Europese Commissie, het Europees Economisch en Sociaal Comité schriftelijk verzocht een verkennend advies op te stellen over de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling. Het EESC moet volgens de Commissie in het advies een beleidsmatige bijdrage leveren aan de herziening van de strategie door na te gaan

- in hoeverre de belangrijkste doelstellingen van de strategie inmiddels zijn verwezenlijkt;
- of de strategie een bredere opzet moet krijgen;
- welke gevolgen de uitbreiding kan hebben;
- of er een betere afstemming op de nationale strategieën mogelijk is;
- of de externe aspecten en de follow-up van de top van Johannesburg in de algemene strategie verwerkt moeten worden;
- of er duidelijkere doelstellingen en indicatoren nodig zijn;
- hoe de uitvoering verbeterd kan worden;
- hoe een communicatiebeleid voor duurzame ontwikkeling eruit zou moeten zien.

1.2 Bovendien moet dit advies een impuls geven aan de discussie over dit onderwerp binnen het EESC zelf. Het georganiseerde maatschappelijk middenveld moet zich namelijk op alle politieke en bestuurlijke niveaus sterk maken voor een duurzame ontwikkeling die de huidige én de toekomstige generaties ten goede komt.

## 2. In hoeverre zijn de belangrijkste doelstellingen van de strategie inmiddels verwezenlijkt?

### 2.1 Duurzame ontwikkeling: de stand van zaken

2.1.1 Het onderwerp heeft de afgelopen jaren een steeds prominenter plaats in de politiek gekregen. De Commissie heeft het cruciale belang ervan zeker onderkend, en het is ook formeel in de Europese Verdragen <sup>(1)</sup> verankerd. Naar verwachting zal duurzame ontwikkeling in de nog goed te keuren grondwet worden opgevaardeerd tot overkoepelende doelstelling van het EU-beleid.

2.1.2 De Commissie kan inmiddels bogen op een breed scala aan initiatieven om tot een duurzame ontwikkeling te komen. Pogingen om economische, sociale en milieu-onderwerpen als één geheel te behandelen – een noodzaak in dit verband – zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden, en hebben ook steeds meer aandacht gekregen. Hiervan getuigt onder meer de opdracht van de Europese Raad van Cardiff (juni 1998) aan alle betrokken vakraden om strategieën voor de integratie van milieubescherming en duurzame ontwikkeling in hun beleidsterreinen uit te werken <sup>(2)</sup>. Dit proces, waarvan nog maar bar weinig wordt vernomen, is helaas niet bepaald met succes afgesloten. Op het punt van duurzame ontwikkeling is de inmiddels in gang gezette Lissabon-strategie tekortgeschoten, reden waarom tijdens de Europese raad van Göteborg werd besloten, er een milieuhoofdstuk aan toe te voegen.

2.1.3 Aan de hand van een mededeling van de Commissie heeft de Europese Raad in Göteborg vier van de zes voorgestelde thema's als prioritair voor de duurzaamheidsdiscussie bestempeld:

- klimaatverandering
- vervoer
- volksgezondheid
- natuurlijke hulpbronnen.

Niet geselecteerd werden de thema's „armoedebestrijding” en „vergrijzing”, waardoor de duurzaamheidsstrategie meer om het milieu dan om sociale aspecten lijkt te draaien. Dit is geen goed signaal. Dergelijke structurele aspecten zijn van fundamenteel belang om een langetermijnperspectief aan te kunnen houden, om rekening te kunnen houden met de mondiale dimensie van de strategie én om ervan op aan te kunnen dat de bevolking zich geroepen voelt mee te werken aan de verbetering van de strategie.

<sup>(1)</sup> Zie artikel 2 van het EG-Verdrag.

<sup>(2)</sup> Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad (Cardiff), 12 en 16 juni 1998, paragraaf 34.

2.1.4 De Commissie is al begonnen na te gaan of haar eigen beleid (of in ieder geval onderdelen daarvan) duurzame ontwikkeling werkelijk dient. Onlangs nog bracht zij een mededeling uit aan de Raad en het Europees Parlement „Evaluatie van het milieubeleid 2003 <sup>(3)</sup>”, waarin de milieudimensie van duurzame ontwikkeling aan de orde komt. De resultaten zijn zeer ontvankelijk <sup>(4)</sup>:

2.1.4.1 Wat klimaatbescherming betreft werd tijdens de top van Göteborg nog aangekondigd dat al in 2005 „duidelijke vorderingen” zouden zijn gemaakt met de verwezenlijking van de doelstellingen van Kioto <sup>(5)</sup>. De Commissie komt echter tot de conclusie dat de EU met haar huidige beleid nauwelijks in staat zal zijn om deze doelstellingen te halen.

2.1.4.2 Aangaande het vervoer zijn er geen aanwijzingen dat de EU op de juiste weg naar een duurzamer beleid is. Zo wijst de Commissie erop dat de het klimaat bedreigende uitstoot door het verkeer verder toeneemt en dat vooral de trends in de toetredingslanden niet bemoedigend te noemen zijn: „deze vertonen een scherpe daling van het spoor- en busvervoer en hogere groei cijfers voor vlieg- en personenautovervoer dan in de EU <sup>(6)</sup>”.

2.1.4.3 Wat de volksgezondheid betreft wijst zij erop dat in de grote Europese steden jaarlijks 60.000 mensen sterven als gevolg van langdurige blootstelling aan luchtverontreiniging. Een op de zeven kinderen lijdt aan astma, een aantal dat vroeger veel lager lag <sup>(7)</sup>.

2.1.4.4 Op het gebied van de natuurlijke hulpbronnen zijn de vooruitzichten eveneens nogal slecht. Vooral voor de biodiversiteit ziet de Commissie nog grote problemen in de EU <sup>(8)</sup>.

2.1.5 In december 2003 kwam de Commissie uiteindelijk tot de conclusie dat er in de afgelopen jaren weliswaar veel aan milieubescherming is gedaan, maar dat „de omkering van tendensen tegen duurzaamheid” nog te wensen overlaat <sup>(9)</sup>. Dit is betreurenswaardig, zij het niet echt verrassend. In de mededeling „Het milieu in Europa – Op weg naar duurzame ontwikkeling <sup>(10)</sup>” wees de Commissie er namelijk ook al op dat „de vooruitgang op weg naar duurzaamheid duidelijk beperkt is gebleven” en dat „trends waarop in deze mededeling de aandacht wordt gevestigd, er evenwel op wijzen dat wij ons momenteel niet op weg naar duurzame ontwikkeling bevinden”.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 745 def. van 3.12.2003; zie ook de bijlage bij dit document.

<sup>(4)</sup> Zij komen overigens volledig overeen met de studies van het Europees milieubureau. Zie [http://reports.eea.eu.int/environmental\\_assessment\\_report\\_2003\\_10/en](http://reports.eea.eu.int/environmental_assessment_report_2003_10/en)

<sup>(5)</sup> Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad (Göteborg), 15 en 16 juni 2001, paragraaf 28.

<sup>(6)</sup> COM(2003) 745 def.

<sup>(7)</sup> COM(2003) 745 def.

<sup>(8)</sup> COM(2003) 745 def., blz. 23.

<sup>(9)</sup> COM(1999) 543 def., blz. 24.

<sup>(10)</sup> COM(2003) 745 def., blz. 27.

2.1.6 Een en ander betekent dat Europa de zeker niet gemakkelijke weg naar duurzame ontwikkeling nog maar net is ingeslagen. Wat dit aangaat is het een teken aan de wand dat de Commissie voor een aantal prioritaire milieu-onderwerpen nog maar pas begonnen is documenten op te stellen, die moeten uitmonden in speciale strategieën. Voor zover het EESC weet, zijn er nog geen soortgelijke documenten opgesteld waarin de economische en sociale aspecten van het duurzaamheidsdebat aan de orde komen.

2.1.7 Het beeld is dus als volgt:

- de Commissie is zich terdege bewust van de problemen met duurzame ontwikkeling in Europa;
- er zijn ook al in theorie en praktijk instrumenten en maatregelen ontwikkeld, besproken en soms zelfs al uitgevoerd (zoals het intrekken van averechts werkende subsidies, het krachtiger stimuleren van duurzame methoden en het internaliseren van externe kosten);
- deze middelen worden echter niet consequent genoeg ingezet.

2.1.8 De Commissie wijst er dan ook terecht op dat „veel van de huidige tendensen die strijdig zijn met duurzaamheid worden veroorzaakt door een gebrek aan aandacht voor de onderlinge verbanden tussen de sectoren. Zodoende werkt het beleid binnen de verschillende sectoren elkaar tegen in plaats van dat het elkaar ondersteunt. Dit gebrek aan beleidssamenhang maakt het beleid ook duurder en minder effectief, wat de voortgang naar duurzame ontwikkeling verhindert <sup>(1)</sup>”.

2.1.9 De Commissie beseft dus dat een aantal van haar eigen beleidsmaatregelen eerder slecht dan goed is voor een duurzame ontwikkeling. Dit is des te wranger als men bedenkt dat zij zelf maar al te goed inziet hoe essentieel politiek leiderschap in dit verband is: „Een krachtig politiek engagement is nodig om de voor duurzame ontwikkeling noodzakelijke veranderingen door te voeren. Hoewel duurzame ontwikkeling ongetwijfeld onze maatschappij als geheel ten goede zal komen, zullen er moeizame compromissen moeten worden gesloten tussen met elkaar botsende belangen. Wij moeten deze compromissen op openlijke en eerlijke wijze tegemoet treden. Veranderingen in het beleid moeten op een rechtvaardige en evenwichtige manier worden doorgevoerd, en wij moeten erop toezien dat de beperkte belangen van kleine groeperingen geen voorrang krijgen boven het welzijn van de samenleving als geheel” <sup>(2)</sup>.

2.1.10 Tot nu toe zijn in de EU-discussie over duurzaamheid cruciale kwesties als intergenerationele rechtvaardigheid (leven wij ten koste van toekomstige generaties?), eerlijke verdeling van middelen (leven wij ten koste van andere samenlevingen, zoals de derde wereld?) en mondiale armoedebestrijding hoe

dan ook onderbelicht gebleven. Dit zou minder erg zijn als de Commissie niet alleen de milieudimensie, maar ook de economische en sociale dimensie van de duurzame ontwikkeling voortdurend in het oog zou houden. De Europese Raad van Stockholm drong er in 2001 al op aan dat „in de komende richtsnoeren [...] ook de bevordering van duurzame ontwikkeling geïntegreerd [moet] worden <sup>(3)</sup>”. Daar is het tot dusverre echter nog niet van gekomen. Gebeurt dit wel, dan moeten niet alleen bovengenoemde kwesties intensief bestudeerd worden, maar ook de vraag welke milieugevolgen het op de lange termijn zou hebben als ons huidige productie- en consumptiestelsel zou worden overgenomen door alle mensen op de aarde <sup>(4)</sup>.

2.1.11 De financiële vooruitzichten van de EU voor 2007-2013 <sup>(5)</sup> hadden een kans kunnen zijn om de duurzame ontwikkeling een beslissende impuls te geven. Het is echter niet genoeg om beleidsmaatregelen die duurzame ontwikkeling niet bepaald ten goede blijken te komen onveranderd voort te zetten onder het kopje „duurzame groei”. „Duurzame groei” en „duurzame ontwikkeling” zijn twee verschillende grootheden die elkaar zouden moeten aanvullen maar ook heel goed met elkaar kunnen botsen (zie paragraaf 2.3). Daarom is, ook in de financiële vooruitzichten, duidelijke differentiatie geboden.

## 2.2 *Waarom vallen de vorderingen tegen? Waar liggen de problemen die duurzame ontwikkeling in de weg staan?*

2.2.1 Duurzame ontwikkeling wordt door de volgende factoren belemmerd:

- op internationaal, EU-, nationaal, regionaal en lokaal niveau is er nog steeds geen sprake van een gedeelde visie op de huidige stand van zaken, laat staan van de te nemen maatregelen;
- er heerst grote onduidelijkheid over de vraag wat duurzame ontwikkeling nu concreet is en hoe de toekomstige ontwikkelingen van de huidige leefsituatie zullen verschillen, waardoor in eventueel gedupeerde sectoren angst en verzet ontstaan;
- het is nog steeds niet duidelijk welke plaats het duurzame-ontwikkelingsbeleid in het dagelijkse politieke bedrijf moet krijgen en hoe dit beleid precies in andere beleidsterreinen moet worden geïntegreerd;
- het is onduidelijk hoe het potentiële conflict tussen een consequent duurzaamheidsbeleid en de regels voor bijvoorbeeld de wereldhandel (WTO) voorkomen kan worden <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 264 def.

<sup>(2)</sup> Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad (Stockholm), 23 en 24 maart 2001, paragraaf 48.

<sup>(3)</sup> Momenteel verbruikt 20 % van de mensen ongeveer 80 % van alle hulpbronnen en 5 % van de huidige VS-bevolking is door zijn exorbitante energieverbruik verantwoordelijk voor 25 % van de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot.

<sup>(4)</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Werken aan een gemeenschappelijke toekomst – Politieke uitdagingen en budgettaire middelen van de uitgebreide Unie 2007-2013, COM(2004) 101 def.

<sup>(5)</sup> Zie ook paragraaf 6.

<sup>(6)</sup> „Our common future”, Brundtland-rapport van de World Commission on Environment and Development (VN).

2.2.2 Voor het EESC is de duurzaamheidsstrategie dé politieke doelstelling van de komende decennia. Alle huidige maatregelen en programma's moeten daarop afgestemd worden; ze dienen in overeenstemming te zijn met de duurzaamheidsdoelstellingen voor de lange termijn en deze te ondersteunen. Dit geldt voor de Lissabon-strategie (zie paragraaf 2.4) en voor alle andere momenteel in voorbereiding zijnde beleidsstrategieën en maatregelen.

2.2.3 De Commissie kan hierbij op brede politieke steun van de bevolking rekenen. Uit enquêtes blijkt dat het principe van intergenerationele rechtvaardigheid en het streven om niet meer hulpbronnen te verbruiken dan weer kunnen aangroeien, een zeer breed draagvlak heeft bij de bevolking, terwijl slechts een minderheid überhaupt ooit gehoord heeft van het begrip „duurzame ontwikkeling”. Met andere woorden: de mensen staan wel achter het algemene doel van duurzame ontwikkeling, maar slechts een minderheid kan het begrip plaatsen. Er is dus sprake van een groot communicatieprobleem, en dat moet worden opgelost.

2.2.4 Het is niet moeilijk consensus te bereiken over nogal vage formuleringen als: „Onder duurzame ontwikkeling wordt een ontwikkeling verstaan die voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien (<sup>1</sup>)”. Niemand zal tegen zo'n uitspraak in het geweer komen.

2.2.5 Ook formuleringen als „We moeten de fouten die we gemaakt hebben niet nogmaals maken”, vaak gebruikt in de context van de uitbreiding van de EU, rollen gemakkelijk van de tong, maar blijven zonder gevolgen zolang niet wordt gezegd om welke fouten het gaat of zolang alternatieve strategieën wel met de mond worden beleden maar niet worden uitgevoerd. Het vervoersbeleid is in dit verband een goed voorbeeld.

2.2.6 Een van de doelstellingen van de duurzaamheidsstrategie moet daarom zijn om de negatieve trends duidelijker dan tot nu toe het geval was te identificeren en vervolgens aan te pakken. Daarnaast moeten goede voorbeelden en tendensen meer worden gestimuleerd.

2.2.7 Een strategie is een precies plan volgens welk men te werk gaat om een doel te bereiken, waarbij de factoren die een rol kunnen spelen van meet af aan worden ingecalculleerd. De toekomstige duurzaamheidsstrategie van de EU moet daarom:

- duidelijke doelstellingen hebben;
- de instrumenten ter verwezenlijking van deze doelstellingen beschrijven, waarbij ook de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beïnvloedingsmogelijkheden precies omschreven moeten worden;
- langetermijndoelstellingen hebben, eventueel op te delen in diverse tussentijdse doelstellingen, waarbij aan de hand van duidelijke indicatoren regelmatig moet worden nagegaan of deze verwezenlijkt zijn;
- aandacht besteden aan de factoren die in dit verband problemen kunnen veroorzaken.

(<sup>1</sup>) EESC-advies over „De voorbereiding van een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling”, PB C 221 van 7.8.2001, blz. 169-177.

- garanderen dat alle beleidsterreinen steeds aan de hand van duurzaamheidscriteria geanalyseerd en geëvalueerd kunnen worden.

2.2.8 Duurzame ontwikkeling is echter in hoofdzaak een kwalitatief proces, met slechts een beperkt aantal duidelijk kwantificeerbare doelen. Wat duurzame ontwikkeling betreft zal er – anders dan bij veel andere beleidsterreinen het geval is, waar wél van duidelijk omschreven doelstelling sprake is (x % groei, y % werkloosheid of het bereiken van grenswaarde z) – nooit een moment komen waarop men kan zeggen: nu moet alleen nog dit of dat gebeuren dan wel moet deze of gene wet worden goedgekeurd om een doel te bereiken. Als echter een politieke doelstelling als duurzame ontwikkeling voor veel mensen diffuus blijft, is het des te belangrijker om dit aan de hand van heel concrete voorbeelden uit hun directe leefomgeving te omschrijven en aan te geven welke gevolgen een strategie precies zal hebben.

2.2.9 In zijn initiatiefadvies van 31-5-2001 sprak het EESC zijn instemming uit met het voorstel voor een duurzaamheidsstrategie van de EU en toonde het zich ervan bewust „dat de maatschappij onder invloed van een beleid voor duurzame ontwikkeling ingrijpend zal veranderen. Gaandeweg zullen een aantal pijnlijke beslissingen moeten worden genomen (<sup>2</sup>)”. De EU-strategie is op dit punt echter zeer vaag en veel te abstract. Onduidelijk blijft welke veranderingen op welk niveau precies worden nagestreefd en welke consequenties dit langetermijnbeleid op de huidige (economische) activiteiten moet hebben.

2.2.10 In het voorwoord van de EU-brochure over duurzaamheid schrijft Commissievoorzitter Prodi dat duurzame ontwikkeling geen academisch begrip zonder praktische betekenis is en dat het om concrete zaken en besluiten gaat die een ingrijpende invloed op ons dagelijks leven hebben (<sup>3</sup>). Maar de strategie is zo abstract dat deze diepgrijpende invloeden niet goed uit de verf komen. Dit is een van de grootste tekortkomingen, en daar moet iets aan gedaan worden.

2.2.11 Het EESC staat achter zijn eerdere instemming met duurzame ontwikkeling. Het vindt dat duurzame ontwikkeling noch een luxe is die „rijke” landen zich kunnen veroorloven, noch een van vele mogelijke opties belichaamt. Van productie- en consumptiemethoden die niet-duurzaam zijn gebleken moet worden afgestapt. Het gaat tenslotte om het behoud van de grondslagen van het menselijk bestaan, en dus ook van de grondslagen van de economie. Wat dit betreft is duurzame ontwikkeling een absolute noodzaak om toekomstige problemen het hoofd te kunnen bieden.

2.2.12 Er kan niet genoeg worden benadrukt dat duurzame ontwikkeling ingrijpende veranderingen in de samenleving met zich mee zal brengen: burgers moeten in staat worden gesteld om met hun kennis en opleiding het streven naar duurzaamheid te helpen verwezenlijken en de desbetreffende problemen het hoofd te bieden.

(<sup>2</sup>) [http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/strategy_en.pdf).

(<sup>3</sup>) Zie COM(1999) 543 van 24.11.1999, blz. 16, paragraaf 4.4: Efficiënt gebruik en beheer van natuurlijke rijkdommen, en het EESC-advies over deze Mededeling „Het milieu in Europa – Wat zijn de vooruitzichten? De algemene evaluatie van het beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling „Op weg naar duurzame ontwikkeling”, PB C 204 van 18.7.2000, blz. 59-67.

2.2.13 Er zullen zich namelijk grote veranderingen voordoen, en het is nog maar de vraag of het daarbij alleen om zogenoemde win-win-situaties zal gaan. Om werkelijk vooruitgang te boeken moet er een verband worden gelegd tussen abstracte onderwerpen en doelstellingen en onze concrete leefwereld. Wat ver van ons bed lijkt, moet in onze directe leefomgeving zichtbaar worden gemaakt. Met andere woorden, de strategie moet een antwoord bieden op een serie open vragen, zoals:

- Hoe zou de door de Commissie in de Mededeling „Op weg naar duurzame ontwikkeling” genoemde en door het EESC omarmde „factor-10-aanpak<sup>(1)</sup>”, die inhoudt de geïndustrialiseerde landen op de lange termijn hun gebruik van natuurlijke rijkdommen met een factor 10 omlaag moeten brengen en dat deze rijkdommen wereldwijd eerlijker verdeeld moeten worden, er concreet kunnen uitzien? Is het überhaupt de bedoeling om deze aanpak bij de uitvoering van de duurzaamheidsstrategie een bindend karakter te geven? Hoe kan een (groeïende) economie, of het vervoer, functioneren als slechts 10 % van de grondstoffen gebruikt mag worden? Hoever kan men gaan met deze hulpbronnen-efficiëntie? Met welke instrumenten zou een en ander verwezenlijkt kunnen of moeten worden?
- Hoe kan een economie concurreren (en bovendien hooggekwalificeerde arbeidsplaatsen scheppen) als de tot klimaatveranderingen leidende CO<sub>2</sub>-emissies wereldwijd met 70 % moeten worden teruggebracht<sup>(2)</sup>? Welke gevolgen zou het voor het concurrentievermogen hebben als de factor-10-aanpak ook op energiegebied wordt toegepast en duurzame energie dus een veel sterkere groei moet doormaken dan momenteel de bedoeling is?
- Welke sectoren komen in de problemen als hun de aanzienlijke externe kosten van een niet-duurzame productiewijze in rekening worden gebracht, welke zullen weer gaan groeien, hoe moet deze structurele omschakeling er concreet uitzien en hoe moet deze politiek vormgegeven en begeleid worden?
- Welke politieke maatregelen zullen er dus bijvoorbeeld worden genomen om de groei van vervoer en economie los te koppelen; wat betekenen zij voor de werkverdeling in de economie?
- Hoe wil men het afschaffen van subsidies die een duurzame ontwikkeling in de weg staan concreet aanpakken? Om welke subsidies gaat het precies?

(1) Met het oog op de verwachte mondiale toename, zou dit betekenen dat Europa een nóg grotere reductie moet doorvoeren.

(2) SEC(1999) 1942 van 24.11.1999, blz. 14.

- Hoe (en wanneer) wil men ervoor zorgen dat externe kosten geïnternaliseerd worden? Welke gevolgen heeft dit voor bijvoorbeeld het vervoer, met betrekking waartoe de Commissie zelf schrijft dat minder dan de helft van de externe milieukosten in de marktprijzen geïnternaliseerd wordt, wat betekent dat een niet-duurzame vraag wordt aangemoedigd<sup>(3)</sup>? Wat betekent het voor de energiesector als de externe kosten van de elektriciteitsopwekking (4-5 cent per kilowattuur bij steenkool of 3-6 cent per kilowattuur bij olie<sup>(4)</sup>) doorberekend worden aan de eindverbruiker?

2.2.14 Komen er geen begrijpelijke antwoorden op dergelijke vragen, dan is het gevaar dat er in bepaalde kringen angsten en zorgen de kop opsteken die uiteindelijk uitmonden in verzet tegen het beleid. Dit gevaar is zeer groot als de indruk ontstaat dat duurzame ontwikkeling meer een obstakel en een bedreiging voor de economie is dan een kans voor de toekomst. Europa zou wel eens precies op dit punt kunnen zijn aangeland. Vandaar dat de duurzame ontwikkeling stagneert en er geen positiever nieuws te melden is.

2.2.15 In deze situatie kan ook een belangrijke, alle bijval verdienende uitspraak van de Europese Raad van Göteborg geen verandering brengen, namelijk dat „duidelijke en stabiele doelstellingen voor duurzame ontwikkeling [...] grote economische mogelijkheden [bieden]. Die kunnen het begin zijn van een nieuwe golf van technologische innovatie en investeringen die groei en werkgelegenheid opleveren<sup>(5)</sup>”. Deze uitspraak is tot nu toe niet op een geloofwaardige manier of helemaal niet onder de aandacht van grote delen van de samenleving gebracht. Duurzame ontwikkeling wordt nog niet echt erkend als een motor van de economie.

2.2.16 Duurzame ontwikkeling zal in de praktijk enorme investeringen met zich meebrengen, bijvoorbeeld investeringen in de sanering van gebouwen, milieuvriendelijke vervoerssystemen, energieopwekking en milieutechnologie. Deze investeringen, die veel nieuwe arbeidsplaatsen met zich meebrengen en de economie ten goede komen, zijn nodig om duurzame ontwikkeling te kunnen realiseren.

2.2.17 Om een duurzame-ontwikkelingsstrategie te kunnen uitvoeren dient ook aan de verdeling van financiële middelen de nodige aandacht te worden besteed. Door middel van inspraak van het maatschappelijk middenveld dient de politiek de voorwaarden te scheppen voor een positief investeringsklimaat. De overheid moet haar begrotingsbeleid hierop afstemmen. Maar ook in het bedrijfsleven zijn forse investeringen nodig om ervoor te zorgen dat economie en arbeidsmarkt baat bij de strategie hebben.

(3) Cijfers uit „External Costs – Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport”; EU Commission – Community Research, 2003.

(4) Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad (Göteborg), 15 en 16 juni 2001, paragraaf 21.

(5) Alleen de brochure „Strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling” bevat passages uit de conclusies van de Europese Raad van Göteborg, de Mededeling van de Commissie „Strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling”, de discussienota over een strategie voor duurzame ontwikkeling en de notulen van een door de Commissie en het EESC georganiseerde hoorzitting over het onderwerp. Verder is er het zesde milieuactieprogramma, de Lissabon-strategie, en er staan nog meer strategieën op stapel, waaronder één over het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

2.2.18 Lukt het echter niet om duidelijk te maken dat duurzame ontwikkeling de economie heel wat nieuwe mogelijkheden biedt, dan komt er geen constructieve politieke discussie van de grond over dit onderwerp en over de manier waarop een en ander verwezenlijkt moet worden.

2.2.19 Niet alleen zijn de doelstellingen en de politieke instrumenten te vaag en te abstract omschreven, zelfs geïnteresseerden zien door de bomen het bos niet meer en weten niet waar nu precies welke formulering te vinden is. Er is inmiddels een enorme hoeveelheid documenten waarin het onderwerp met zeer uiteenlopende intensiteit en diepgang wordt behandeld<sup>(1)</sup>. Het is de belangstellende lezer niet duidelijk welke uitspraken en eisen bindend zijn; ook de websites van de EU verschaffen hier geen opheldering.

2.2.20 De Commissie heeft er een harde dobber aan om de mensen voor die onderdelen van de duurzaamheidsdiscussie te winnen waar zij zich niet direct betrokken bij voelen. Dit geldt al voor problemen die zich niettemin in hun directe leefomgeving voordoen (neem natuurbescherming: veel mensen vragen zich af waarom het zo erg is dat het aantal dier- en plantensoorten afneemt, dat er bijvoorbeeld geen ooievaars meer zijn; nog moeilijker is het om duidelijk te maken dat ook grote roofdieren als de lynx en de wolf deel uitmaken van het Europese culturele en natuurlijke erfgoed dat beschermd moet worden). Nog veel lastiger wordt het als het om de al eerder genoemde begrippen eerlijke verdeling en intergenerationele rechtvaardigheid gaat. Men is het er weliswaar over eens dat toekomstige generaties het ook goed moeten hebben, maar de algemene tendens is toch dat in de samenleving veel economisch niet meetbare aspecten van het menselijk bestaan steeds verder naar de achtergrond verschuiven, wat de duurzaamheidsdiscussie niet bepaald ten goede komt.

### 2.3 Verduidelijking van fundamentele kwesties

2.3.1 Het EESC beschouwt duurzame ontwikkeling als een actieve verdere ontwikkeling van de markteconomie, die wordt uitgebreid met milieukwesties en met aspecten als eerlijke verdeling en intergenerationele rechtvaardigheid.

2.3.2 Deze zeker niet eenvoudige stap moet in ieder gal aan één voorwaarde voldoen: het economische, sociale en ecologische kader voor de uitvoering van de nieuwe duurzaamheidsstrategie dient zo te zijn dat het concurrentievermogen van de Europese economische ruimte zo min mogelijk schade ondervindt van de duurzame ontwikkeling en dat de economie juist nieuwe impulsen krijgt.

<sup>(1)</sup> Eigenlijk gaat het om uitgaven voor het financieren van ziektes.

2.3.3 Het bedrijfsleven is van groot belang voor het ontwikkelen en toepassen van betere technologie om niet-duurzame tendensen te keren en het gebruik van hulpbronnen in te dammen. Om dit te kunnen doen moet het kunnen concurreren, en alleen concurrentiekrachtige bedrijven kunnen voor meer banen zorgen en sociale doelstellingen helpen verwezenlijken.

2.3.4 In de duurzaamheidsdiscussie wordt graag met beelden gewerkt, zoals het beeld van de drie gelijkberechtigde of gelijkwaardige pijlers waarop de duurzame ontwikkeling rust: een economische, een sociale en een milieupijler.

2.3.5 Deze drie pijlers zouden nauw met elkaar samenhangen, en bij de beleidsvorming zou ervoor gewaakt moeten worden dat de huidige stabiele situatie in gevaar wordt gebracht. Vooral bij economisch zwaar weer (waar Europa momenteel onder gebukt gaat) zou de economie gevrijwaard moeten blijven van storende elementen, een duurzame groei zou geboden zijn en desnoods zou men zich op het gebied van natuurbescherming of sociaal beleid tenminste tijdelijk met minder tevreden moeten stellen.

2.3.6 Dit beeld wordt gecontrasteerd met het beeld van een vaargeul met boeien. De boeien staan voor ecologische en sociale grenzen; het schip (ofwel de economie) kan zich vrij bewegen, maar mag de vaargeul niet verlaten.

2.3.7 De Commissie doet er goed aan om met open vizier over deze beelden en de achterliggende denkbeelden te discussiëren. Het lijkt geen twijfel dat de economische, sociale en milieudimensie met elkaar in evenwicht dienen te zijn. Deze drie dimensies, pijlers of elementen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het milieu is de basis en de bron voor economische activiteit, die kan zorgen voor welvaart en een betere kwaliteit van het bestaan. Daarom is er zonder een stabiel en gezond milieu geen duurzame ontwikkeling mogelijk. Eveneens duidelijk is dat duurzame ontwikkeling veel meer is dan „slechts” traditionele natuurbescherming in een nieuw jasje en met nieuwe methoden.

2.3.8 Staatshoofden en regeringsleiders hebben elkaar in 1992 in Rio en in 2002 in Johannesburg ontmoet naar aanleiding van de grenzen waarop de huidige economische activiteiten stuiten. Duidelijk werd dat bepaalde vormen van economisch beleid tot sociale en milieuproblemen leiden die niet volledig door technische milieubescherming kunnen worden opgelost.

2.3.9 Bij de duurzaamheidsdiscussie moeten daarom ook kwesties aan de orde komen die tot nu toe bijna als onaantastbaar golden, zoals permanente economische groei als het belangrijkste doel en het voornaamste aspect van alle beleidsmaatregelen. In de afgelopen jaren heeft het EESC er voortdurend op gewezen hoe belangrijk groei voor de economie is. Ook in het kader van de Lissabon-strategie heeft het zich achter een „groeiinitiatief” geschaard.

2.3.9.1 Het zou echter wel een goed idee zijn om wat economische groei betreft de verschillen te benadrukken en meer aandacht te besteden aan de sectoren waar groei uit het oogpunt van duurzame ontwikkeling zeer gewenst is. Een zo'n sector is – overeenkomstig de criteria van de Commissie – de sector duurzame energie. In vergelijking met minder duurzame energiebronnen is deze sector momenteel echter nog te duur en dus uit economisch oogpunt problematisch. Het is dan ook zaak de randvoorwaarden d.m.v. gedetailleerde officiële beleidsinstrumenten te veranderen, en in het kader van de duurzaamheidsstrategie dienen de stappen die tot deze verandering moeten leiden precies beschreven en vastgelegd te worden.

2.3.9.2 Ook de sectoren waarin verdere groei veeleer ongewenst en contraproductief is zouden duidelijker in kaart moeten worden gebracht. De jaarlijkse „uitgaven voor gezondheidszorg (1)” bedragen in Duitsland 40 miljard euro, omdat de mensen niet goed eten en te weinig bewegen. Daarmee levert een Duitser alleen al door zijn ongezonde leefwijze gemiddeld een hogere bijdrage aan het bruto binnenlands product dan een inwoner van India met al zijn activiteiten doet (ongeveer 470 euro per jaar). Verdere groei van deze sector is uit het oogpunt van duurzaamheid dan ook niet wenselijk, al zou dat de werkgelegenheid wel ten goede komen. Zo bezien kan duurzaamheid de economische groei tot op zekere hoogte in de weg staan. Hieruit blijkt bovendien dat het BBP op zichzelf weliswaar een goede indicator voor economische activiteiten is, maar niet voor het welzijn van een samenleving en evenmin voor de gezondheidstoestand van de bevolking of het milieu (en dit trouwens ook niet pretendeert te zijn).

2.3.9.3 Groei is echter niet slechts een kwalitatieve kwestie waar Europa mee te maken heeft. Er zijn ook kwantitatieve aspecten met een mondiaal karakter. In haar mededeling „Het milieu in Europa – Op weg naar duurzame ontwikkeling (2)” wijst de Commissie erop dat het BBP per inwoner door de mondialisering, de toenemende handelsstromen en de verspreiding van westerse leefpatronen tussen 1990 en 2010 met 40 % en tegen 2050 met 140 % zal stijgen. Hoewel ontwikkelingslanden naar verwachting onze technische kennis en milieutechnologie zullen overnemen, kunnen „de bevolkingsgroei en een hoger BNP per inwoner [...] ook een effect hebben op de wereldwijde uitstoot van CO<sub>2</sub>, die tegen 2050 naar verwach-

ting verdrievoudigd zal zijn.” Dat zou hét recept zijn voor een klimaatramp.

2.3.10 Ook op de manier waarop de productiviteit zich zal ontwikkelen zou de Commissie in het kader van de duurzaamheidsdiscussie dieper moeten ingaan; het EESC zou hieraan graag een bijdrage leveren. Het is onmiskenbaar dat bedrijven zich zonder verbetering van hun productiviteit nooit verder kunnen ontwikkelen. Productiviteit gold altijd als de motor achter werkgelegenheid en welvaart, omdat een hogere productiviteit het tot nu toe mogelijk maakte om meer goederen en diensten tegen lagere prijzen aan te bieden, waardoor de vraag werd gestimuleerd en er nieuwe arbeidsplaatsen bijkwamen.

2.3.10.1 Hoge productiviteit is in economische zin geen graadmeter voor duurzaamheid. Een voorbeeld: de in bedrijfs-economische zin productiefste suikerproductie vindt in Brazilië plaats. Daarvan profiteert een klein aantal multinationals ondernemingen; de lokale bevolking wordt in extreme mate uitgebuit en het milieu lijdt zware schade.

2.3.10.2 Productiviteit moet echter meer op een duurzame leest geschoeid worden en dient niet alleen te worden gezien als de productwaarde gedeeld door de productiekosten, maar moet in een veel bredere context te worden beoordeeld, waarbij ook de kwaliteit van het bestaan en een geringer mondiaal gebruik van niet-duurzame hulpbronnen een rol spelen.

2.3.10.3 Toekomstige productiviteitsontwikkelingen moeten als motor achter duurzame ontwikkeling gebruikt worden. Een efficiëntere omgang met milieu, grondstoffen of energie is bijvoorbeeld een productiviteitsontwikkeling die de duurzame ontwikkeling ten goede komt. Regeringen en de EU moeten met initiatieven komen voor interventionistisch beleid teneinde prikkels af te geven die stroken met deze nieuwe ontwikkelingen.

2.3.11 In het duurzaamheidsdebat moeten daarom de lijnrecht tegenover elkaar staande kampen („Groeï, koste wat het kost” versus „Groeï kan niet duurzaam zijn” en „Productiviteitsgroei is de motor van de economie” versus „Productiviteit veroorzaakt steeds meer milieu- en sociale problemen”) met elkaar worden verzoend. Want veel meer dan andere beleidsterreinen is duurzame ontwikkeling afhankelijk van een breed maatschappelijk draagvlak.

## 2.4 De Lissabon-strategie en de duurzaamheidsstrategie

2.4.1 De Lissabon-strategie verschilt op drie belangrijke punten van de duurzaamheidsstrategie:

— zij is duidelijk gericht op groei en economische veranderingen om meer en betere arbeidsplaatsen te kunnen scheppen en voor sociale samenhang te zorgen;

(1) COM(1999) 543 def. van 24.11.1999, blz. 23.

(2) Conclusie van het voorzitterschap, Europese Raad (Göteborg), 15 en 16 juni 2001, passages uit paragraaf 20 en 21: „De Europese Raad gaat akkoord met een strategie voor duurzame ontwikkeling die een aanvulling vormt op de politieke inzet van de Unie voor economische en sociale vernieuwing, een derde dimensie - de milieudimensie - toevoegt aan de Lissabon-strategie en een nieuwe aanpak inzake beleidsvorming introduceert [...] Duidelijke en stabiele doelstellingen voor duurzame ontwikkeling bieden grote economische mogelijkheden. Die kunnen het begin zijn van een nieuwe golf van technologische innovatie en investeringen die groei en werkgelegenheid opleveren.”

- zij heeft een duidelijk tijdschema (tjdhorizon: 2010);
- zij is bijna geheel en al op Europa gericht (de bedoeling is van Europa de economische ruimte met het grootse concurrentievermogen te maken).

2.4.2 Het is een goede zaak dat de Lissabon-strategie naar aanleiding van de top van Göteborg is uitgebreid met een milieuhoofdstuk en dat een strategie voor duurzame ontwikkeling is vastgesteld, ook al is deze strategie inhoudelijk nogal beperkt<sup>(1)</sup>. Dat de Raad pas onlangs opnieuw heeft aangedrongen op „meer milieu” in de Lissabon-strategie toont wel aan dat er hier nog het een en ander te doen staat. Meer integratie van milieubescherming kan tot meer samenhang tussen de Lissabon-strategie en de duurzaamheidsstrategie leiden, al is wel duidelijk dat het één niet automatisch uit het andere volgt.

2.4.3 Bovendien maken belangrijke onderwerpen als intergenerationele rechtvaardigheid en eerlijke verdeling, die in Rio en Johannesburg als essentieel voor duurzame ontwikkeling werden beschouwd, niet direct deel uit van de Lissabon-strategie. Ze vloeien dus ook niet als vanzelf voort uit deze strategie.

2.4.4 Beide strategieën moeten stroken met het overkoepelende streven naar duurzame ontwikkeling. Dit betekent dat alle beleidsterreinen van de Lissabon-strategie mede in het teken van dit streven moeten staan. Dan kan deze strategie een belangrijke stap in de richting van duurzame ontwikkeling zijn, al kan zij niet in de plaats komen van een volwaardige duurzaamheidsstrategie.

2.4.5 De door de Lissabon-strategie op gang te brengen economische groei moet een groei zijn die sterker losgekoppeld van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en dus duurzaam is. Dit betekent echter ook dat de Lissabon-strategie een belangrijke bijdrage aan de duurzaamheidsstrategie kan leveren als zij een duurzamer economisch model tot stand helpt brengen.

2.4.6 De investeringen in het kader van het groei-initiatief zouden dan ook - net als andere EU-uitgaven - moeten voldoen aan de duurzaamheidscriteria. In dit verband wijst het EESC erop dat hierover in het maatschappelijk middenveld al op diverse manieren wordt nagedacht<sup>(2)</sup>. In een aparte mededeling aan Raad, Parlement, CvDR en EESC zou de Commissie moeten nagaan in hoeverre de investeringen van de EU (inclusief die

<sup>(1)</sup> Bijvoorbeeld via het platform „Investing for a sustainable future”, waarin het Europees Milieubureau (EEB), de Europese Vakverbond (ETUC) en het „Platform of European Social NGOs (Social Platform)” voorstellen op dit gebied uitwerken.

<sup>(2)</sup> Mededeling van de Commissie „Duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld: Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling”, COM(2001) 264 def. van 15.5.2001.

van de EIB) in vervoers-, energie- en andere infrastructuurprojecten stroken met het duurzaamheidsbeleid.

### 3. Uitbreiding van de strategie

3.1 Het is goed dat bepaalde zaken meer nadruk krijgen, maar het gevaar is wel dat belangrijke onderdelen van de duurzame ontwikkeling dan het kind van de rekening worden. De algemene vragen die in Rio en Johannesburg uitvoerig aan de orde kwamen maar vrijwel geheel ontbreken in de duurzaamheidsstrategie van de EU tot nu toe (zoals de aanpak van de wereldwijde armoede en het zorgen voor een eerlijke verdeling en intergenerationele rechtvaardigheid via onze economische praktijken), moeten diepgaander worden behandeld.

#### *Dieper ingaan op de sociale dimensie*

3.2 In 1992 werd in Rio in het uitvoeringsplan naast de vier uiteindelijk in Göteborg vastgestelde beleidsterreinen ook bijvoorbeeld armoedebestrijding genoemd. In het voorstel voor een duurzaamheidsstrategie dat aan de Europese Raad van Göteborg<sup>(3)</sup> werd voorgelegd, stond eveneens dat één op de zes Europeanen in armoede leeft. Op de twee hoofdelementen, die allebei op sociale aspecten betrekking hadden<sup>(4)</sup>, ging de Raad echter niet in. In verband met een duurzame ontwikkeling in Europa moet niettemin niet alleen gekeken worden naar de armoede in de EU, maar ook naar het effect van onze economische activiteiten op de wereldwijde armoede of naar de kansen van toekomstige generaties. Tot op heden hebben de onderwerpen eerlijke verdeling en intergenerationele rechtvaardigheid nog niet voldoende aandacht gekregen. Uit het feit dat er voor ontwikkelingshulp nog niet eens de helft van het oorspronkelijk beloofde bedrag wordt uitgetrokken, blijkt duidelijk dat er van een samenhangend beleid nog lang geen sprake is. Hier kan ook bijvoorbeeld het „Everything But Arms”-initiatief niets aan veranderen.

3.3 Naast armoedebestrijding had de Commissie in het eerste ontwerp van de duurzaamheidsstrategie ook een prioritaire plaats ingeruimd voor de vergrijzing. Beide onderwerpen zijn (althans verbaal) in de Lissabon-strategie opgenomen, maar niet in de op de langere termijn gerichte duurzaamheidsstrategie, omdat hierin het accent meer op het milieu ligt. Hier moet iets aan gedaan worden en over de sociale dimensie dient intensiever gediscussieerd te worden.

<sup>(3)</sup> Armoedebestrijding en vergrijzing.

<sup>(4)</sup> COM(2003) 745 def., blz 34.



3.4 De toekomstige strategie moet, naast de boven genoemde onderwerpen, betrekking hebben op het thema „werk en milieu”: hoe kunnen nieuwe, gekwalificeerde arbeidsplaatsen worden gecreëerd door middel van milieubescherming en duurzame ontwikkeling?

3.5 Omdat de sociale dimensie zo belangrijk is, moeten de onderlinge verbanden tussen de sociale, de economische en de milieudoelstellingen concreet behandeld en geformuleerd worden.

3.6 Bij de uitwerking van de strategie moet de sociale dimensie dan ook een uiterst prioritaire plaats krijgen; anders lopen de hele strategie en de ondersteuning ervan averij op.

3.7 Bij de evaluatie binnenkort van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling zou ervoor gezorgd moeten worden dat vier aspecten van de sociale dimensie ook na 2010 speciale aandacht krijgen:

3.7.1 Voor een duurzaam arbeidsleven zijn hoogwaardig werk en volledige werkgelegenheid nodig. Hoogwaardig werk heeft te maken met een goed arbeidsleven tijdens de hele carrière. Aan de hogere mobiliteits- en flexibiliteitseisen moet worden voldaan met ruime middelen om levenslang leren en nieuwe aangepaste vormen van sociale zekerheid te bevorderen. Werk en gezien moeten gemakkelijker gecombineerd kunnen worden. Op het werk moeten gezondheid, veiligheid, arbeidsorganisatie en arbeidstijd voorop staan, zodat werknemers tevredener zijn met hun werk en meer zelfvertrouwen krijgen. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen is een belangrijk onderdeel van maatregelen om de kwaliteit van het werk te verbeteren.

3.7.2 De maatschappelijke en economische gevolgen van de vergrijzing moeten goed bestudeerd worden om de veranderingen in de samenleving te kunnen zien aankomen en het beleid daarop af te stemmen. In alle lidstaten zijn hervormingen doorgevoerd of nog aan de gang om de pensioenvoorziening op de langere termijn veilig te stellen. Vooral de tendens van werknemers in veel landen om voor hun zestigste met pensioen te gaan zet de pensioenstelsels onder druk. Er moet meer solidariteit tussen de generaties komen. De politiek moet zich vooral richten op het welzijn van kinderen om zo de basis te leggen voor het welzijn van de komende generaties. Te veel kinderen leven in armoedige omstandigheden, maken hun school niet af en gaan een sombere toekomst tegemoet. Het EESC zal een advies opstellen over de relaties tussen generaties waarin ook zal worden ingegaan op de rol die het maatschappelijk middenveld kan spelen bij het overbruggen van generatiekloven.

3.7.3 De samenleving moet aan alle burgers plaats bieden, hun rechten en de mogelijkheden geven om deze rechten uit te oefenen. De bestrijding van armoede is een belangrijke doelstelling. Daklozen, drugsverslaafden, criminelen en andere uitge-

sloten groepen moeten weer worden opgenomen. Etnische minderheden, immigranten en andere met uitsluiting bedreigde groepen zijn een prioriteit voor actief beleid in dit verband. Consistente maatregelen ter ondersteuning van onderwijs en opleiding behoren tot de belangrijkste instrumenten. Beleid om sociale uitsluiting van alle burgers te voorkomen is cruciaal om de mogelijkheden voor een goede kwaliteit van het bestaan te verbeteren.

3.7.4 Gezondheidszorg: dit onderwerp is in de afgelopen jaren steeds urgenter geworden en de lidstaten hebben in reactie op alarmerende berichten over onder meer levensmiddelen, water, chemicaliën en tabak tal van initiatieven genomen. De EU heeft op haar beurt een kaderprogramma voor de volksgezondheid en met name programma's voor de bestrijding van door milieufactoren veroorzaakte ziekten het licht doen zien. De coördinatie tussen de programma's ter verbetering van de gezondheid en ter bestrijding van gevaren voor de gezondheid laat echter te wensen over. In een aantal adviezen heeft het EESC dit benadrukt. Het is van mening dat garanties in dit verband een collectieve verplichting en een grondrecht van burgers zijn. Het EESC zal hierover een advies opstellen waarin het conclusies zal trekken uit eerdere crises en een innovatieve, pro-actieve aanpak zal uitwerken die als basis moet dienen voor verdere discussies. In dit verband zal het met name ingaan op de kosten en baten van de uitgaven voor de gezondheidszorg.

3.7.5 Een handvest voor duurzame maatschappelijke ontwikkeling, waarin de relevante grondrechten van burgers aan de orde komen, is een instrument dat zeer stimulerend zal werken. Dit zou aangevuld moeten worden met een EU-actieprogramma om de diverse maatregelen te coördineren en de lidstaten te helpen prioriteiten vast te stellen. Zo'n aanpak zou zeker een meerwaarde kunnen hebben in het licht van de huidige en de toekomstige uitbreiding van de EU.

#### *Samenhang van het EU-beleid*

3.8 De nieuwe strategie zou ook moeten aangeven hoe de structuurfondsuitgaven in de nieuwe financieringsperiode (vanaf 2007) in overeenstemming met de duurzaamheidsdiscussie kunnen worden gebracht. Het idee van de Commissie om duurzame ontwikkeling tot het overkoepelende doel van het cohesiebeleid te maken, (1) verdient verdere uitwerking. Om voor meer samenhang in haar beleid te zorgen moet de Commissie de ontvangers van structuurfondsgelden duidelijke kwalitatieve doelstellingen opleggen. Het EESC kijkt reikhalzend uit naar de discussies over de volgende financiële vooruitzichten en naar het gebruik van instrumenten en controles ter bevordering van duurzame ontwikkeling. Het is niet langer acceptabel dat de Commissie bijvoorbeeld algemene kritiek uitoefent op het vervoersbeleid, maar dit soms tegelijk door middel van de structuurfondsen helpt te financieren. De EU moet bij het verlenen van subsidies voorwaarden stellen t.a.v. duurzaamheid en erop toezien dat hieraan wordt voldaan.

(1) Het is opvallend dat de menselijke arbeidskracht – zij het in overvloed voorhanden – overal in Europa zwaar belast wordt, terwijl het steeds schaarser wordende goed „milieu” bijna onbelast blijft.

3.9 Maar ook de mede uit de structuurfondsen gefinancierde regionale ontwikkeling moet diepgaand geëvalueerd worden. De grootste landbouwuitgave die de EU in de afgelopen jaren via de structuurfondsen gedaan heeft, was een investeringsbijdrage van 40 miljoen euro voor de uitbreiding van een grote zuivelfabriek in Saksen (Duitsland). Deze fabriek is dankzij de EU-bijdrage en het gebruik van goedkope Tsjechische melk een van de meest efficiënte en productiefste van Europa. Tegen de achtergrond van de duurzaamheidsstrategie zou de Commissie zich moeten afvragen of steun voor verdere centralisering van productiestructuren wel altijd verenigbaar is met het streven naar duurzame ontwikkeling. De Europese belastingbetaler heeft zeker het recht om te weten of de door de EU mede gefinancierde investeringsprojecten stroken met de duurzaamheidsgedachte. Er zou dus een soort „duurzaamheidstoets” worden ingevoerd.

3.10 Een samenhangend beleid houdt ook in dat moet worden nagegaan of het O&O-beleid wel te rijmen valt met de duurzaamheidsgedachte.

3.11 Hetzelfde geldt voor het financieel en fiscaal beleid, dat weliswaar meer een zaak van de lidstaten dan van de EU is. Hoe verhoudt het stabiliteitspact zich tot de duurzaamheidsgedachte? Kunnen nieuwe fiscale maatregelen voor meer duurzaamheid zorgen <sup>(1)</sup>? Het EESC doet de Commissie de aanbeveling om bij elke herziening van het stabiliteits- en het groeipact meteen maatschappelijke en milieucriteria op te nemen, die bovendien even streng moeten zijn als de economische en financiële criteria. Wat het gebruik van economische instrumenten betreft: in de afgelopen jaren is het aantal milieuhellingen toegenomen, en langzaam maar zeker krijgt de belastingwetgeving in een aantal landen een milieuvriendelijker aanzien. De belasting op arbeid gaat omlaag, terwijl milieuvuiling, het gebruik van hulpbronnen en diensten steeds zwaarder belast worden <sup>(2)</sup>.

3.11.1 De uitvoering van een duurzaam openbaaraanbestedingsbeleid zou een groot verschil maken - openbare aanbestedingen zijn goed voor 16 % van het BBP van de EU - en een duidelijk signaal afgeven aan zowel de publieke als de particuliere sector.

3.12 Bij het toewerken naar duurzame ontwikkeling is voor het bedrijfsleven een cruciale rol weggelegd. De EU doet er in overeenstemming met de conclusies van de wereldtop in Johannesburg goed aan om op basis van een dialoog tussen overheid en bedrijfsleven een beleid van duurzame productie en

consumptie op te stellen en uit te voeren. Dit beleid zou moeten zorgen voor efficiëntere producten en productieprocessen en voor duurzame consumptiepatronen, zodat hulpbronnen beter gebruikt worden en er zo min mogelijk afval wordt geproduceerd. Europese bedrijfsorganisaties zouden moeten worden aangemoedigd om het voortouw te nemen bij het streven naar duurzame productieprocessen en consumptiepatronen die op een milieuvriendelijke manier voorzien in de behoeften van de samenleving <sup>(3)</sup>.

#### 4. De gevolgen van de uitbreiding

4.1 Bij de toetredingsonderhandelingen ging het niet om duurzame ontwikkeling, maar om de overname van het acquis. De problemen die via duurzame ontwikkeling moeten worden opgelost zijn niet ontstaan door veronachtzaming van de bestaande wetgeving, maar juist door toepassing hiervan.

4.2 Bijna alle nieuwe lidstaten hebben als leden van de Verenigde Naties inmiddels een strategie voor duurzame ontwikkeling uitgewerkt. Net als in de huidige lidstaten wijkt het werkelijk gevoerde beleid op nogal wat punten af van de duurzaamheidsstrategieën (zie paragraaf 5).

4.3 In tal van adviezen is het EESC ingegaan op de economische, sociale en milieuproblemen in de toekomstige en de kandidaat-lidstaten. Het is het met de Commissie eens dat de milieusituatie dankzij technische maatregelen zoals het inmonteren van filters of de aanleg van waterzuiveringsinstallaties hier en daar al flink verbeterd is of nog verbeteren zal. Er is echter ook sprake van niet-duurzame tendensen <sup>(4)</sup>.

4.4 Uit het voorbeeld van de - soms catastrofale - energie-efficiëntie in gebouwen blijkt dat een spaarzaam gebruik van hulpbronnen, bescherming van het milieu en het creëren van banen zonder meer hand in hand met elkaar kunnen gaan. In het beleid van de kandidaat-lidstaten is hiervan echter niets te merken.

4.5 Het is eerder zo dat de toekomstige lidstaten en de kandidaat-lidstaten bezig zijn de in de huidige EU gangbare productieprocessen en consumptiepatronen in snel tempo over te nemen. Daarmee nemen zij ook de duurzaamheidsproblemen over waarvoor de huidige lidstaten momenteel een oplossing proberen te vinden.

<sup>(1)</sup> Zie bijvoorbeeld de meest recente Eurostat-publicatie: Environmental Taxes in the European Union 1980-2001 - First signs of a relative „green tax shift”, Eurostat 2003.

<sup>(2)</sup> Bijvoorbeeld in navolging van wat de World Business Council for Sustainable Development op mondiaal niveau doet.

<sup>(3)</sup> Bijvoorbeeld in het vervoer, maar ook op het gebied van de landbouw; zo investeert de grootste varkensfokker van de VS (Smithfield) momenteel in enorme mesterijen in Polen, wat niets met duurzame (of multifunctionele) landbouw te maken heeft.

<sup>(4)</sup> Het momenteel in voorbereiding zijnde EESCadvies over aangepaste milieutechnologie in de nieuwe lidstaten bevat wat dit aangaat concrete tips.

4.6 De burgers van de nieuwe en kandidaat-lidstaten moet koste wat kost duidelijk worden gemaakt dat duurzame ontwikkeling ook voor hen positieve gevolgen kan hebben en niet hoeft te betekenen dat zij hun nieuw verworven „levenskwaliteit” alweer moeten opgeven. Lukt dit niet, dan is het mogelijk dat de uitvoering van de EU-strategie alleen al lastiger wordt doordat duurzame initiatieven van de Commissie tijdens Raadsvergaderingen op steeds meer verzet van de vertegenwoordigers uit de nieuwe en kandidaat-lidstaten zouden kunnen stuiten.

4.7 De EU moet voorwaarden stellen en erop toezien dat subsidies op een duurzame manier worden gebruikt. In de nieuwe lidstaten moeten politiek en openbaar bestuur de bevoegde instanties door middel van duidelijke informatie hulp bieden bij het nemen van besluiten op dit gebied <sup>(1)</sup>.

## 5. Afstemming van de EU-strategie op lokale en nationale strategieën

5.1 Duurzame ontwikkeling is niet louter en alleen een EU-aangelegenheid. De EU speelt weliswaar een belangrijke rol, maar ook de lidstaten, regio's, steden, bedrijven en burgers dragen een zekere verantwoordelijkheid. Alle verschillende activiteiten moeten meer geïntegreerd worden en de verantwoordelijkheden, beïnvloedingsmogelijkheden en bevoegdheden van politieke en bestuurlijke instanties moeten als onderdeel van onderling gecoördineerde strategieën duidelijk beschreven en op elkaar afgestemd worden. Nu zo ongeveer alle lidstaten en bovendien vier van de nieuwe lidstaten hun eigen duurzaamheidsstrategieën hebben ontwikkeld, zou het de moeite waard zijn om na te gaan hoe effectief deze zijn, in hoeverre ze met elkaar samenhangen en hoe ze zich verhouden tot de duurzaamheidsstrategie van de EU.

5.2 Zonder vooruit te willen lopen op een diepgaande analyse is het duidelijk dat het onderwerp duurzaamheid heel uiteenlopend wordt behandeld in de nationale strategieën. Sommige hebben vooral betrekking op de milieudimensie, terwijl de andere ingaan op alle drie dimensies van duurzaamheid en strategieën voor de ontwikkeling van de hele samenleving bevatten. De meeste strategieën zijn oorspronkelijk zeker niet opgezet als instrumenten voor de uitvoering van de EU-strategie; het zijn nationale strategieën bedoeld om aan de verplichting van Rio (het uitwerken van nationale duurzaamheidsstrategieën) te voldoen. Desondanks zijn de belangrijkste onderdelen van de EU-strategie in de nationale strategieën terug te vinden. Aangezien de strategieën verschillende prioriteiten hebben, zich in verschillende uitvoeringsstadia bevinden en ook wat inspraak en herzieningsbepalingen betreft uiteenlopen, zou een diepgaande analyse een schat aan vergelijkingsmateriaal

kunnen opleveren en een goede basis kunnen bieden voor de uitwisseling van kennis en goede praktijken. Het EESC zou graag samenwerken met nationale raden voor duurzame ontwikkeling en hun overkoepelende organisatie, de European Environmental Advisory Councils (EEAC), om dergelijke uitwisselingen aan te moedigen of om hiervoor als centrum te dienen.

5.3 Niet alleen uit het vervoers- en energiebeleid, maar ook uit grootscheepse hervormingen van de EU in 2003 blijkt hoezeer een harmonieuze samenwerking tussen de EU en de lidstaten geboden is. In het kader van de landbouwhervorming stelde landbouwcommissaris Fischler voor om 20 % van de middelen uit de eerste pijler aan plattelandontwikkeling en milieumaatregelen in de landbouw te gaan besteden; dit zou de duurzame ontwikkeling zeker ten goede zijn gekomen. De lidstaten kozen echter voor een veel geringere modulering. Ook gaf de EU de lidstaten de ruimte om 10 % van de huidige directe betalingen in de landbouw aan duurzame maatregelen te besteden. Het lijkt erop dat bij de uitvoering van de Luxemburgse besluiten geen enkele lidstaat van deze mogelijkheid gebruik zal maken. En ook in het visserijbeleid, dat door zijn niet-duurzame karakter inmiddels niet alleen de visbestanden, maar ook vissers in hun bestaan bedreigt, duurde het zeer lang voordat men het eens werd over beschermingsmaatregelen. Hieruit blijkt wel dat bij het ontwikkelen en uitvoeren van een duurzaamheidsbeleid zo nauw mogelijk moet worden samengewerkt.

5.4 De Europese en nationale strategieën moeten weliswaar het kader bieden voor duurzame ontwikkeling, maar de concrete uitvoering van een en ander zal op lokaal en regionaal niveau plaatsvinden. In dit verband moeten doelen en maatregelen in het kader van de zogenoemde Lokale agenda 21 in nauwe overleg met de verantwoordelijke politici en het maatschappelijk middenveld worden ontworpen. Zonder zo'n bottom-up-aanpak is duurzame ontwikkeling onmogelijk.

5.5 Duurzame ontwikkeling is dus ook een zaak van concrete sociale en economische activiteiten op alle niveaus. Zij brengt een rijkgeschakeerd activiteitenkader tot stand, waarvoor echter zeer speciale kennis en vaardigheden vereist zijn. De Europese onderwijssystemen en ook het informele opleidingscircuit hebben tot op heden niet genoeg gedaan om dit inzicht voor het voetlicht te brengen.

5.6 Daarom moet duurzame ontwikkeling – als een kader voor maatregelen én als een doel op zichzelf – deel gaan uitmaken van onderwijs en opleiding, zodat elke burger er in zijn directe (leef)omgeving naar zal streven en aan zal werken.

<sup>(1)</sup> EESC-advies „De toekomst van het GLB”, PB C 125 van 27.5.2002, blz. 87-99 „Het Comité verwacht dan ook van het beleid inzake de internationale handel dat samenlevingen/economische mogelijkheden, hun producenten en hun consumenten producten moeten kunnen weren die niet zijn vervaardigd overeenkomstig hun eigen geldende regelgeving voor duurzame productie resp. die niet voldoen aan de normen”.

5.7 In dit verband zijn de maatregelen van de EU ter bevordering van duurzame ontwikkeling van groot belang, omdat er zeer sterke impulsen van kunnen uitgaan ter ondersteuning van lokale tendensen en maatregelen op dit gebied.

5.8 Een prioritair aspect van het herziene beleid moet zijn dat het een impuls geeft aan lokale programma's voor duurzame ontwikkeling. Vooral die programma's zouden moeten worden gesteund die de samenwerking tussen het maatschappelijk middenveld en lokale overheden als basis hebben en dankzij betrouwbare kennis, ontwikkeling en levenslang leren leiden tot de verwezenlijking van concrete, meetbare (kwantitatieve en kwalitatieve) doelstellingen.

## 6. Externe aspecten

6.1 De vraag is natuurlijk hoe concurrerend de economie bij dit alles zal blijven. Een stringent duurzame-ontwikkelingsbeleid dat bijvoorbeeld leidt tot de toepassing van uiterst moderne milieutechnologie of internalisering van externe kosten kan of moet wel tot concurrentienadelen leiden als andere economieën zich niet of slechts ten dele aan het duurzaamheidsprincipe houden of als de nadelen niet door de handel worden gecompenseerd.

6.2 Dit is precies de situatie waarmee de EU zich nu geconfronteerd ziet: de VS en Rusland weigeren het Kioto-protocol te ratificeren. Ook uit de aankondiging van de regering-Bush dat zij bijvoorbeeld de milieuwetgeving gedeeltelijk buiten werking wil stellen om de economie nieuwe impulsen te geven blijkt duidelijk dat een van de machtigste economieën meer voelt voor een schijnbaar andere, niet-duurzame ontwikkeling.

6.3 Des te belangrijker is het om bij internationale onderhandelingen de druk op die landen op te voeren die het duurzaamheidsbeginsel in meerdere of mindere mate afzweren. Zij moeten er zoveel mogelijk toe worden bewogen om verantwoordelijk te werk te gaan en ook duurzame maatregelen te nemen.

6.4 Dat is echter niet genoeg. In een eerder advies is het EESC al op deze ernstige problematiek ingegaan<sup>(1)</sup>. De Commissie moet zich er daarom – veel meer dan zij tot nu toe gedaan heeft – sterk voor maken dat duurzaamheidscriteria als duidelijke milieu-, dierenbescherming en sociale normen een onlosmakelijk aspect vormen van bijvoorbeeld de WTO-onderhandelingen. Duurzame ontwikkeling is dus niet alleen een

kwestie van productie en consumptie, maar ook in belangrijke mate van internationale handel. Tot op heden heeft duurzaamheid echter binnen de WTO op weinig belangstelling kunnen rekenen.

6.5 Ontwikkelingslanden willen terecht niet langer te lijden hebben onder de EG-landbouwsubsidies. Maar andere landen moeten ook accepteren dat de EU niet langer de vervaardiging van bepaalde producten wil staken omdat deze moeten concurreren met producten die mededingingsversturend en via uit het oogpunt van duurzaamheid onaanvaardbare processen worden vervaardigd. Het EESC verwijst in dit verband naar het al eerder genoemde voorbeeld van de suikerproductie in Brazilië. (paragraaf 2.3.10.1).

6.6 De herziene duurzaamheidsstrategie moet ruime aandacht besteden aan dit politieke thema en desbetreffende maatregelen omvatten<sup>(2)</sup>.

6.7 Tot zo'n strategie behoort ook dat coalities worden gevormd met landen – met name de ACP-landen, waarmee de EU goede betrekkingen onderhoudt – die bereid zijn om samen te werken aan een duurzame ontwikkeling.

6.8 De duurzaamheidsdiscussie in de EU vloeit voort uit de eerdere inspanningen van de VN, die ook ten grondslag liggen aan de nationale strategieën. Op de lange termijn moeten al deze maatregelen op elkaar afgestemd worden. In haar nieuwe strategie moet de EU duidelijk maken hoe de internationale, EU-, nationale, maar ook regionale en lokale maatregelen zo op elkaar kunnen worden afgestemd dat een samenhangend beleid ontstaat.

6.8.1 In Johannesburg heeft de EU de verplichting op zich genomen om de internationale ontwikkelingsdoelen (vooral die van de Millenniumverklaring), diverse nieuwe kwantificeerbare doelen én het uitvoeringsplan van die top te realiseren. Hiervan moet de duurzaamheidsstrategie blijik geven.

## 7. Duidelijker doelstellingen en indicatoren

7.1 Het EESC is het met de Commissie eens dat „de kans dat integratiestrategieën lukken toe[neemt] wanneer zij de volgende elementen omvatten:

- doelstellingen, die zoveel mogelijk gekwantificeerd zijn, en maatregelen;
- Europese, nationale, regionale en lokale componenten;
- indicatoren aan de hand waarvan toezicht kan worden gehouden op de vorderingen en waarmee de effectiviteit van het beleid kan worden getoetst<sup>(3)</sup>”.

<sup>(1)</sup> Zie paragraaf 2.2.5, waarin staat dat een strategie moet anticiperen op de te verwachten problemen.

<sup>(2)</sup> COM(1999) 543 def., blz. 25.

<sup>(3)</sup> Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad (Brussel), 21 en 22 maart 2003, paragraaf 57.

7.2 Een duurzaamheidsstrategie met meer diepgang moet absoluut duidelijk maken dat er structurele veranderingen op til zijn (en aangeven hoe deze er waarschijnlijk uit zullen zien), maar ook dat deze op de lange termijn meer arbeidsplaatsen, sociale rechtvaardigheid en milieubescherming met zich mee zullen brengen. Op de verschillende (economische, milieu-, sociale) beleidsterreinen moet steeds een voldoende aantal duidelijke indicatoren worden vastgelegd, waaraan getoetst kan worden of de ontwikkelingen in de juiste richting gaan. Wat de huidige activiteiten van EUROSTAT betreft lijkt dit het geval te zijn. Het EESC is tegen suggesties die in het kader van de Lissabon-strategie zijn gedaan, bijvoorbeeld dat het aantal controle-indicatoren omlaag moet (op milieugebied zou er zelfs maar één overblijven, namelijk om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te meten). De belangrijkste milieu-indicatoren van het Europees Milieugentschap kunnen de structurele indicatoren helpen aanvullen.

7.3 Daarnaast moeten scenario's worden opgesteld op basis waarvan tussentijdse doelen („milestones”) kunnen worden vastgelegd. Aangezien duurzame ontwikkeling geen einddoel heeft, moet alle betrokken partijen duidelijk worden gemaakt in welke richting de ontwikkelingen gaan en welke gevolgen de diverse tendensen uiteindelijk op bijvoorbeeld een bepaalde economische sector of op het dagelijks leven van de bevolking zullen hebben.

7.4 Een intensieve benchmarking is geboden. Ook moet een lijst van goede en slechte voorbeelden op het gebied van duurzame ontwikkeling worden opgesteld.

## 8. Hoe kan de uitvoering verbeterd worden?

8.1 Het EESC benadrukt in dit advies dat de tegenvallende vorderingen onder meer te wijten zijn aan het feit dat men niet precies weet wat duurzame ontwikkeling nu precies inhoudt, wat tot angst en verzet leidt in eventueel gedupeerde sectoren, en aan het feit dat er geen duidelijke doelen voor de korte, middellange en lange termijn zijn, waardoor de duurzaamheids-gedachte te weinig geïntegreerd is in alle relevante beleidsterreinen. Worden deze tekortkomingen verholpen, dan zou dat ook de uitvoering ten goede kunnen komen.

8.2 De Europese Raad van Brussel (2003) wees op het volgende: „Om alle in Göteborg voorgenomen hervormingen waar te maken is het van essentieel belang dat de instellingen van de EU en de lidstaten werk maken van de verbetering van de doeltreffendheid en samenhang van bestaande processen, strategieën en instrumenten (1)”. De Europese Raad noemde in dit verband met name het proces van Cardiff, ontkoppelingsdoelstellingen, structurele indicatoren, toezicht op de vooruitgang en bepaling van de beste praktijken (2).

(1) Ibidem.

(2) Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad (Göteborg), 15 en 16 juni 2001, paragraaf 24.

8.3 Al in Göteborg riep de Europese Raad de Commissie op om ervoor te zorgen dat al haar beleidsvoorstellen een duurzaamheidseffectbeoordeling omvatten (3). Vorig jaar begon de Commissie met uitgebreide effectbeoordelingen, een instrument dat min of meer op dezelfde wijze als de duurzaamheidsbeoordeling al in het handelsbeleid werd gebruikt. Zo'n uitgebreide effectbeoordeling wordt door de Commissie opgesteld en dient als basis en motivering voor haar voorstellen. Tot nu toe hebben de voorbeelden als nadeel dat zij nog niet genoeg een geïntegreerde visie op de behandelde problemen bevatten en dat de nadruk te zeer ligt op kosten-baten-analyses. De duurzaamheidsbeoordeling wordt samen met de betrokken partijen in een participatief proces opgesteld.

8.4 Het draaiboek voor de follow-up van de conclusies van Göteborg is niet geactualiseerd, en hoewel de herziening ervan op de agenda staat van de voorjaarsvergadering van de Europese Raad (4), is het EESC niets bekend over eventuele voorbereidende werkzaamheden. Het zal echter niemand verbazen dat het opstellen van een draaiboek onmogelijk is zonder duidelijk doelstellingen.

8.5 Op de agenda van de voorjaarsvergadering van de Europese Raad staat bovendien een evaluatie van de stand van zaken van het Cardiff-proces (5). Het EESC gaat ervan uit dat in deze helaas te laat komende evaluatie wordt vastgesteld dat de sectorspecifieke strategieën van de verschillende vakraden tot nu toe vooral op papier bestaan.

8.6 Er is een groter politiek engagement met de langetermijndoelstelling van duurzame ontwikkeling nodig. Op EU-niveau moet er binnen de Commissie een duidelijkere en beter gecoördineerde beleidsvorming op het gebied van duurzame ontwikkeling komen. Zij zou jaarverslagen over duurzame ontwikkeling moeten opstellen. Ook moet met meer inzet worden gewerkt aan de uitvoering van het Cardiff-proces, en de vakraden (energie, mededinging, economie, vervoer, landbouw enzovoort) zouden in jaarverslagen moeten aangeven welke vooruitgang er in dit verband is geboekt. Ook het Parlement zou via een soortgelijke procedure een gecoördineerde aanpak van duurzaamheidskwesies moeten uitwerken. Het EESC zou er zich toe moeten zetten om de discussie over duurzaamheid aan te zwengelen en met nationale duurzaamheidsraden samen te werken om zo ook de maatschappelijke discussie over en de inzet voor duurzame ontwikkeling te stimuleren.

## 9. Aanbevelingen voor de raadpleging en communicatie in verband met duurzame ontwikkeling

9.1 In alle documenten erkent de Commissie het grote belang van communicatie. In de conclusies van Göteborg wees de Europese Raad erop dat „er met alle belanghebbenden uitgebreid overleg gepleegd moet worden” (paragraaf 23).

(3) Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad (Brussel), 21 en 22 maart 2003, paragraaf 58.

(4) Ibidem.

(5) COM(2001) 264 def., blz. 9 (onder „De communicatie verbeteren en burgers en bedrijfsleven mobiliseren”).

9.2 In haar duurzaamheidsstrategie <sup>(1)</sup> schrijft de Commissie onder meer: „Mensen zijn verontrust over het feit dat de beleidsmakers zich meer hebben laten leiden door kleine belangengroeperingen dan door de bredere belangen van de samenleving als geheel. Deze visie moet tegen de achtergrond van een meer omvattende malaise worden gezien. Velen vinden dat de politiek te technocratisch is geworden, te ver van de burger afstaat, en te zeer onder de invloed van gevestigde belangen verkeert. Wil men voorkomen dat de burger zich aldus van het politieke proces afkeert, dan moet de beleidsvorming een meer open karakter krijgen. Met een open politiek proces wordt het ook mogelijk eventueel noodzakelijke compromissen tussen rivaliserende belangen duidelijk vast te leggen en de besluitvorming op doorzichtige wijze te laten verlopen. Door een vroegere en meer systematische dialoog - in het bijzonder met vertegenwoordigers van de consumenten, wier belangen te vaak over het hoofd worden gezien - gaat er wel meer tijd in de voorbereiding van een beleidsvoorstel zitten, maar krijgen wij een kwalitatief betere regelgeving die ook sneller wordt uitgevoerd”.

9.3 Communicatie en overleg zijn twee verschillende dingen. Het is absoluut noodzakelijk dat de nieuwe duurzaamheidsstrategie in zo nauw mogelijke samenwerking met de betrokken partijen, dus zowel de lidstaten (om de strategieën beter op elkaar af te stemmen) als het maatschappelijk middenveld, wordt uitgewerkt. Het is niet voldoende om een intern uitgewerkte strategie aan de „buitenwereld” te verkopen. De strategie moet het resultaat zijn van een open raadplegings- en afstemmingsproces; anders moet zij het - met haar nieuwe, hoge mate van concretisering - zonder het zo noodzakelijke brede draagvlak stellen.

9.4 Bij de verdere uitwerking van de duurzaamheidsstrategie moet er veel meer ruimte komen voor de inbreng van de verschillende betrokken partijen. Tussen de publicatie van de discussienota en die van de voorgestelde duurzaamheidsstrategie, die ten grondslag lag aan de discussies in Göteborg, lagen krap twee maanden. Voor de discussies, die voor een breed maatschappelijk draagvlak absoluut noodzakelijk zijn (zie par. 2.2 en 2.3), is veel meer tijd nodig.

9.4.1 Dit verkennende advies kan heel goed worden gezien als een eerste stap van zo'n brede participatie. Het EESC gaat ervan uit dat de ontwerpstrategie zoals afgesproken in mei/juni 2004 zal worden gepubliceerd. Het maatschappelijk middenveld moet dan genoeg tijd - ten minste drie maanden - krijgen om deze te bestuderen.

9.4.2 Bij de verdere uitwerking van de nieuwe strategie zou, net als bij de strategie voor het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen het geval was, door een stakeholder forum moeten worden begeleid.

9.4.3 Ten slotte dient met de betrokken partijen gesproken te worden over de uitkomsten van de raadplegingen. Pas daarna zou de Commissie de nieuwe strategie moeten goedkeuren. Haar beleidsprogramma moet ze dan op basis van deze strategie opstellen.

<sup>(1)</sup> Zie haar toespraak tijdens de EESC-vergadering van 17.3.2004.

9.4.4 Het EESC zou wat dit betreft graag hand- en spandiensten willen verlenen en gaat dan ook in op het aanbod van milieucommissaris Margot Wallström om het discussieproces samen met de Commissie te organiseren.

9.5 In paragraaf 2 staat dat in de komende maanden geprobeerd moet worden om de duurzaamheidsstrategie te concretiseren en verder uit te diepen. Zo'n concretisering is nodig omdat mensen veel meer houvast hebben aan duidelijke plannen dan aan visies.

9.6 De strategie moet ook veel duidelijk over het voetlicht worden gebracht, wat onder meer betekent dat alle maatregelen in één document dienen te worden samengevat.

9.7 Ook dienen de duurzaamheidsdiscussie en het onderwijs- en onderzoeksbeleid beter op elkaar te worden afgestemd. Dat zou namelijk indirect ook betekenen dat iedereen in staat wordt gesteld om aan het proces deel te nemen.

9.7.1 In het onderwijsbeleid, dat zeker als onderdeel van de communicatiestrategie kan worden gezien, zal het er vooral om gaan een samenhangende, op de lange termijn gerichte en in een sociale context plaatsvindende manier van denken te ontwikkelen.

9.7.2 De analyse van niet-duurzame ontwikkelingstendenzen in onze samenleving heeft meestal betrekking op periodes van vijf à tien jaar; langere periodes komen zelden aan de orde. Gezien de problemen die dit laatste met zich mee zou brengen is dat ook wel begrijpelijk. Toch zou bij maatregelen om voor meer duurzaamheid te zorgen een periode van vijftien à twintig jaar of meer (generaties) veel beter zijn. Dit blijkt uit een van de problemen bij de bestrijding van niet-duurzame tendensen en bij het uitwerken van tegenmaatregelen: het ontbreekt aan betrouwbare wetenschappelijke methoden om alternatieve scenario's uit te werken. In dit verband is het wellicht een goed idee om voor de ontwikkeling van een langetermijnbeleid op het gebied van duurzame ontwikkeling en ter bevordering van een duurzame leefwijze een speciale denktank op te richten. Duurzame ontwikkeling is afhankelijk van alternatieve scenario's voor diverse onderwerpen en tendensen en van kritisch denken. In de nieuwe strategie zou ook plaats moeten worden ingeruimd voor onderzoek gericht op het ontwikkelen van simulatiemodellen voor duurzame ontwikkeling. Hiermee zou niet alleen moeten worden geschetst welke sociale en economische gevolgen een consequent duurzaamheidsbeleid zal hebben, maar ook wat de sociale en milieugevolgen zijn als wordt verzuimd om niet-duurzame tendensen te keren.

9.7.3 De modernisering van arbeidsplaatsen en de invoering van milieuvriendelijke technologie zullen gevolgen hebben voor de onderwijs- en opleidingseisen die aan werknemers worden gesteld. Met de verdere ontwikkeling van productieprocessen en het losser worden van hiërarchische structuren wordt de behoefte aan bijscholing binnen het bedrijf en levenslang leren voor alle werknemers groter. In een samenleving die uit is op duurzaam denken en handelen is een hoog onderwijs- en opleidingsniveau een absolute noodzaak.

9.7.4 De opbouw van een kennismaatschappij is op de lange termijn beslist een basisvoorwaarde voor duurzame ontwikkeling. Via het onderwijs moet daarom ook kennis over niet-duurzame ontwikkelingstendenzen worden verspreid. Een beter begrip van de problemen komt het begrip voor de noodzakelijke maatregelen ten goede.

Brussel, 28 april 2004

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

---

BIJLAGE 1

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

De volgende wijzigingsvoorstellen, die meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen vóór hebben gekregen, zijn tijdens de discussie verworpen (artikel 39, lid 2, van het reglement van orde):

**Par. 2.1.3**

Toevoegen:

„... dan om economische en sociale aspecten lijkt te draaien.”

*Stemuitslag*

voor: 37 tegen: 51 onthoudingen: 8

**Par. 2.3.10.1**

schrappen

*Stemuitslag*

voor: 33 tegen: 65 onthoudingen: 2

**Par. 2.3.10.2**

schrappen

*Stemuitslag*

voor: 33 tegen: 62 onthoudingen: 3

**Par. 3.6**

schrappen

*Stemuitslag*

voor: 32 tegen: 53 onthoudingen: 6

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Naar een thematische strategie voor het duurzame gebruik van hulpbronnen”**

(COM(2003) 572 def.)

(2004/C 117/09)

Op 1 oktober 2003 heeft de Commissie besloten, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Naar een thematische strategie voor het duurzame gebruik van hulpbronnen” (COM(2003) 572 def.)

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité was belast, heeft haar advies op 5 april 2004 goedgekeurd (rapporteur: de heer RIBBE).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 408e zitting van 28 en 29 april 2004 (vergadering van 28 april 2004) dit advies goedgekeurd, met 54 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen.

## 1. Inleiding

1.1 De mededeling is een eerste stap van de Commissie op weg naar een later in 2004 te publiceren strategie voor het duurzame gebruik van hulpbronnen, die dan in 2005 goedgekeurd moet worden. De mededeling is bedoeld om een discussie op gang te brengen met alle betrokken partijen, dus ook met groepen uit het maatschappelijk middenveld, zodat er uiteindelijk sprake kan zijn van een breed gedragen strategie.

1.2 Om dit proces te bevorderen heeft de Commissie onder meer een stakeholder forum opgericht, dat inmiddels intensieve raadplegingen is begonnen <sup>(1)</sup>.

1.3 Met de strategie moeten ideeën worden ontwikkeld en vastgelegd waarmee kan worden bereikt dat de milieu-effecten van het gebruik van hulpbronnen verder verminderen. Het gaat er in hoofdzaak om de groei van de economie in de toekomst nog sterker los te koppelen van het gebruik van hulpbronnen.

1.4 De strategie moet worden gezien als een soort substrategie ter concretisering van de duurzaamheidsstrategie van de EU, die momenteel herzien wordt.

1.5 De strategie moet uit drie onderdelen bestaan:

- vergaring van kennis over de vaak onderling verbonden effecten tijdens de levenscyclus van de gebruikte hulpbronnen (dus van de winning via het gebruik tot en met de afvalfase);
- een beleidsevaluatie, bedoeld om vast te stellen dat er momenteel geen mechanisme bestaat „waarmee kan worden beoordeeld in welke mate de beleidskeuzes [...] verenigbaar zijn met het algemene streven naar ont koppeling van economische groei enerzijds en de invloed van het gebruik van hulpbronnen anderzijds”; de hulpbronnenstrategie moet hier in de toekomst voor zorgen;

— beleidsintegratie, zodat meer integratie tussen aan hulpbronnen gerelateerde milieuproblemen en andere beleidsterreinen kan plaatsvinden.

1.6 Het document houdt nauw verband met twee andere initiatieven, die evenals deze strategie in het kader van de uitvoering van het zesde milieuoactieprogramma in gang zijn gezet, namelijk de voorbereiding van een strategie voor het voorkomen en recyclen van afval en een geïntegreerd productbeleid. Over beide initiatieven heeft het EESC tijdens zijn zitting van december 2003 al advies uitgebracht <sup>(2)</sup>.

1.7 De tijdschaal voor de strategie is 25 jaar.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 De Commissie geeft allereerst een definitie van het begrip „natuurlijke hulpbronnen”, namelijk zowel de grondstoffen (aanvulbare en niet aanvulbare) die nodig zijn voor de meeste activiteiten van de mens als de verschillende media in het milieu, zoals lucht, water, bodem, maar ook landschap.

2.2 Als uitgangspunt neemt de Commissie heel duidelijk de wereldconferentie over duurzame ontwikkeling in Johannesburg, waar men overeenkwam dat „de bescherming en het beheer van natuurlijke hulpbronnen, die de basis vormen voor economische en sociale ontwikkeling, overkoepelende doelstellingen zijn van, en essentiële eisen zijn voor, duurzame ontwikkeling. <sup>(3)</sup>”

<sup>(2)</sup> EESC-advies over de mededeling van de Commissie „Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling”, COM(2003) 301 def. en EESC-advies over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Geïntegreerd productbeleid - Voortbouwen op een milieugericht levenscyclusconcept”, COM(2003) 302 def, PB C 80, 30.3.2004, blz. 39-44

<sup>(3)</sup> Plan of Implementation of the World Summit of Sustainable Development, Introduction, paragraph 2

<sup>(1)</sup> waarbij het EESC betrokken is



2.3 Met andere woorden: zonder een goede bescherming en een duurzaam gebruik is er geen duurzame ontwikkeling mogelijk. Volgens de Commissie is de geplande strategie dan ook zeker niet de enige manier waarop door middel van milieubescherming aan een duurzame ontwikkeling moet worden bijgedragen.

2.4 In haar analyse van de huidige stand van zaken komt de Commissie tot een conclusie die veel belanghebbende partijen zou kunnen verbazen en die bij de ontwikkeling van de strategie wel eens voor controversiële gespreksstof zou kunnen zorgen. Terwijl de grootste problemen zich volgens haar namelijk vooral bij de duurzame hulpbronnen (zoals visbestanden en zoet water) voordoen, is zij veel minder ongerust over de niet-duurzame hulpbronnen. Zinnen als „Bovendien geeft het aan dat het feit dat een bepaalde hulpbron eindig is niet automatisch impliceert dat deze hulpbron schaars zal worden” schreeuwen om opheldering, aangezien in de jaren zeventig en tachtig een groot gedeelte van de studies van de toen opkomende milieubeweging juist over de dreigende schaarste aan niet-duurzame hulpbronnen ging (<sup>1</sup>). Het gevaar is groot dat hiermee een verkeerd politiek signaal wordt afgegeven en dat men het idee krijgt dat alle gevaar geweken is.

2.5 Bovendien missen dergelijke uitspraken over een langere termijn bekeken elke grond. Ook al zijn er in de afgelopen jaren steeds nieuwe vindplaatsen van niet-duurzame hulpbronnen ontdekt en blijken eerdere prognoses over het opraken van hulpbronnen (<sup>2</sup>) niet helemaal juist geweest te zijn, het is duidelijk dat de voorraden van bijvoorbeeld olie, steenkool en andere niet-duurzame grondstoffen eindig zijn. Bovendien is het succes dat de afgelopen jaren is bereikt met het ontkoppelen van hulpbronnengebruik en groei nog niet groot genoeg om het probleem volledig te kunnen oplossen. De geboekte vooruitgang wordt tenietgedaan door bijvoorbeeld de wereldwijde groei.

2.6 De uitspraken van de Commissie kunnen daarom alleen tegen de achtergrond van de tijdschaal van de strategie worden gezien. Het is inderdaad mogelijk dat niet-duurzame hulpbronnen in de komende 25 jaar niet in kritische mate schaarser zullen worden. Maar voor een duurzaamheidsstrategie en voor de eventuele concretisering van het door de Commissie aange-reikte „factor-10-concept (<sup>3</sup>)” is een tijdschaal van 25 jaar veel te kort.

2.7 Daarom zou de strategie ook duidelijke uitspraken over niet-duurzame hulpbronnen moeten bevatten die verder reiken dan bovengenoemde tijdschaal. Ook in deze sector moet namelijk nu al de koers worden uitgezet voor een duurzaam beleid.

(<sup>1</sup>) zoals „Grenzen aan de groei – Rapport van de Club van Rome over de toestand van de mensheid”, 1972

(<sup>2</sup>) bijvoorbeeld van de Club van Rome (zie voetnoot 4) of van de Raad voor Milieukwaliteit van de VS Global 2000 - Report to the President, 1980

(<sup>3</sup>) dat erop neerkomt dat in de toekomst dezelfde economische prestaties met slechts een tiende deel van het huidige hulpbronnengebruik gehaald worden

2.8 Terecht schrijft de Commissie dat het grootste milieuprobleem van niet-duurzame hulpbronnen niet de vraag is of deze al dan niet nog als delfstof beschikbaar blijven. Uit de situatie met steenkool, olie of gas blijkt dat het eigenlijke milieuprobleem het gebruik van de stoffen is (het winnen, en in dit geval het verbranden ervan met CO<sub>2</sub>-emissies als gevolg), en niet hun eventuele uitputting.

2.9 In het licht van een duurzame ontwikkeling - en daar streeft de Commissie immers naar - is de beschikbaarheid van hulpbronnen zeker een relevante kwestie. Want zelfs als het lukt om de milieu-effecten van het hulpbronnengebruik in te perken of geheel en al te voorkomen, dan nog zijn wij tegenover de toekomstige generaties verplicht om de hulpbronnen niet in een zo korte periode van de geschiedenis van de mensheid op te maken.

2.10 De EU werkt momenteel aan het opstellen of herzien van een breed scala aan (alleszins noodzakelijke) strategieën, zoals de overkoepelende duurzaamheidsstrategie, de strategieën voor het voorkomen en recyclen van afval, voor een geïntegreerd productbeleid, voor de bescherming van het aquatisch milieu, voor aquaculturen en voor „gezondheid en milieu”. Het EESC staat achter al deze initiatieven, maar wijst de Commissie er wel op dat niet direct betrokkenen mogelijk door de bomen het bos niet meer zien en maar moeilijk kunnen uitmaken waar de ene strategie eindigt en de andere begint en hoe zij zich hiërarchisch tot elkaar verhouden.

2.11 Daarom zou de Commissie:

- zeer precies moeten aangeven welke plaats elke strategie in de beleidscontext inneemt;
- de dwarsverbanden met de andere strategieën en met de desbetreffende nationale en EU-beleidsterreinen duidelijk moeten maken;
- moeten aangeven waar en hoe de diverse strategieën weer samenkomen. Voor het EESC is het een uitgemaakte zaak dat de duurzaamheidsstrategie de overkoepelende strategie is, waaruit de hulpbronnenstrategie en andere strategieën moeten worden afgeleid.

2.12 Bovendien is het van cruciaal belang dat de concrete effecten van de geplande strategieën op eventueel betrokken partijen zo uitputtend mogelijk worden beschreven. Dat betekent ook dat de verantwoordelijkheden in kaart moeten worden gebracht en dat duidelijk moet worden gemaakt wie op welk beleidsniveau en met welke mate van politieke autoriteit zaken kan regelen en wat er geregeld dient te worden. Zo verwacht het EESC van de strategie in kwestie niet alleen dat de mogelijkheden die de EU wat het gebruik van hulpbronnen heeft gedetailleerd in kaart worden gebracht, maar ook dat de verantwoordelijkheden van de lidstaten (bijvoorbeeld op lokaal en regionaal niveau) worden beschreven.

2.13 Een belangrijke taak is het overdragen van de kennis op dit gebied aan brede lagen van de bevolking.

2.14 Op de eventuele gevolgen voor economie, werk en arbeidsmarkt moet in de strategie uitvoerig worden ingegaan. De Commissie heeft vele malen en in tal van documenten benadrukt dat het creëren van arbeidsplaatsen en de bescherming van het milieu elkaar niet uitsluiten, maar elkaar juist op een positieve manier kunnen aanvullen. Dat moet in en met deze strategie bewezen worden. Ondernemingen dringen terecht aan op planning- en rechtszekerheid die zich over een zo lang mogelijke periode uitstrekt. De strategie moet ondernemingen duidelijk maken wat hun de komende jaren te wachten staat.

Bovendien dient de Commissie aan te geven door welke wijzigingen van de randvoorwaarden deze synergieën verwezenlijkt moeten worden. Nagegaan moet worden of het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen door nieuwe heffingen en belastingen bevorderd kan worden. Wat het gebruik van economische instrumenten betreft: in de afgelopen jaren is het aantal milieuheffingen toegenomen, en langzaam maar zeker krijgt de belastingwetgeving in een aantal landen een milieuvriendelijker aanzien. De belasting op arbeid gaat omlaag, terwijl milieuvervuiling, het gebruik van hulpbronnen en diensten steeds zwaarder worden belast <sup>(1)</sup>.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Het EESC is zeer ingenomen met de Commissiemededeling. Een hulpbronnenstrategie is hard nodig om het hulpbronnengebruik (met alle gevolgen van dien voor het milieu) nog sterker los te koppelen van economische groei.

3.2 De tijdschaal van 25 jaar voor de strategie is veel te kort. De Commissie is terecht van plan om de op de korte en middellange termijn te verwachten en oplosbare problemen centraal te stellen. Dit mag er echter in geen geval toe leiden dat de al bekende langetermijnproblemen nauwelijks aandacht krijgen.

3.3 Er moet daarom aan de mededeling een hoofdstuk worden toegevoegd over langetermijnproblemen op het gebied van met name niet-duurzame hulpbronnen; anders zou de hele strategie wel eens verkeerd begrepen kunnen worden. Daarbij dient niet alleen naar milieuproblemen, maar ook naar de wereldwijde fysieke of politieke beschikbaarheid te worden gekeken. Wat dit betreft is het EESC ingenomen met de passages van de mededeling over de regionale, Europese beschikbaarheid. In het geval van olie is bijvoorbeeld niet alleen de hoeveelheid een probleem; een veel groter, en zeer serieus te

nemen politiek probleem is de beschikbaarheid (en dus de afhankelijkheid), zoals wel bleek tijdens de oliecrisis in de jaren zeventig en tijdens tal van andere gebeurtenissen in een recenter verleden. De grote economische blokken in de wereld lijken er voor de aanpak van deze problemen heel verschillende strategieën op na te houden.

3.4 De strategie is te sterk gericht op het materiële gebruik van hulpbronnen; het beschermingsaspect, ofwel de immateriële kant van de zaak, krijgt te weinig aandacht. In de titel van de strategie zou daarom ook naar dit aspect moeten worden verwezen; überhaupt zou bescherming meer gewicht moeten krijgen. Op die manier zou ook kunnen worden aangeknoopt bij de in Johannesburg gevoerde discussies (zie ook paragraaf 2.2).

3.5 Het is duidelijk dat ook landschappen belangrijke hulpbronnen zijn. Neem de Alpen: een kwetsbaar ecosysteem, maar ook een toeristische trekpleister <sup>(?)</sup>. Het overmatige gebruik van deze hulpbronnen (bijvoorbeeld door het steeds intensievere verkeer) moet ook met behulp van de strategie worden aangepakt. Aan de hand van zulke concrete voorbeelden zouden de dwarsverbanden met andere beleidsterreinen, zoals het landbouwbeleid, en de genoemde verantwoordelijkheden goed geïllustreerd kunnen worden. De diversiteit van de Europese landschappen, die onder meer door een zeer uiteenlopend landbouwgebruik zijn ontstaan, vormt een belangrijk onderdeel van de Europese cultuur en identiteit en moet dan ook behouden blijven.

3.6 De Commissie wijst er terecht op dat er wat duurzame hulpbronnen betreft soms sprake is van overexploitatie. Over hout schrijft de Commissie bijvoorbeeld dat slechts een deel van de jaarlijkse aanwas werkelijk gebruikt wordt, wat betekent dat het in ruime mate voor andere (milieuvriendelijke) doeleinden gebruikt zou kunnen worden. Dit is aan de ene kant zeker juist, maar er moet ook met twee andere aspecten rekening worden gehouden: bossen hebben – als alle ecosystemen – niet alleen een materiële functie, maar ook een zeer aanzienlijk immaterieel belang, bijvoorbeeld als ecosysteem of recreatiegebied. Deze aspecten, maar ook hun beschermingsfunctie (tegen hoog water of lawines), kunnen op gespannen voet staan met een maximaal commerciële exploitatie. Aan de andere kant zijn bossen geografisch zeer ongelijk verdeeld; door de enorme schade aan bossen in delen van de toetredingslanden (bijvoorbeeld het Erz-, Riesen- en Isergebergte) is niet alleen een potentieel lokaal te gebruiken natuurlijke hulpbron verwoest, maar is ook het extreme hoge water van de Oder (1997) en de Elbe (2002) mede veroorzaakt.

Brussel, 28 april 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

<sup>(1)</sup> Zie bijvoorbeeld de meest recente Eurostat-publicatie: Environmental Taxes in the European Union 1980-2001 – First signs of a relative „green tax shift”, Eurostat 2003

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies „De toekomst van berggebieden in de EU”, PB C 061 van 14/3/2003, blz. 113-122

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité - Een interne markt zonder belemmeringen op het gebied van de vennootschapsbelasting - Verwezenlijkingen, lopende initiatieven en resterende uitdagingen”**

(COM (2003) 726 def.)

(2004/C 117/10)

De Commissie besloot op 24 november 2003, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité - Een interne markt zonder belemmeringen op het gebied van de vennootschapsbelasting - Verwezenlijkingen, lopende initiatieven en resterende uitdagingen” (COM (2003) 726 def.).

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie - economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 april 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer Cassidy.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 408e zitting (vergadering van 28 april 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 56 stemmen voor, 14 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 De Commissie geeft in de mededeling een overzicht van haar werkzaamheden om de fiscale obstakels te elimineren voor bedrijven die grensoverschrijdend op de interne markt opereren. Zij stelt geen belastingharmonisatie voor, maar gaat uitsluitend in op het wegwerken van deze obstakels en van efficiencygebreken die voortvloeien uit het bestaan van 15 verschillende heffingsgrondslagen.

1.2 Het Comité is reeds eerder geraadpleegd over Commissiemededelingen inzake fiscale aangelegenheden, zoals die van 2001 over „Fiscaal beleid in de Europese Unie – prioriteiten voor de komende jaren”. Rapporteur voor dat advies was de heer Morgan, en daarin schaarde het zich op hoofdlijnen achter met name de doelstelling om de nationale vennootschapsbelastingen (Vpb) te coördineren ten einde vooral het MKB van uit stelselverschillen voortvloeiende problemen te bevrijden.

1.3 In 2002 bracht het een ander advies uit (rapporteur: andermaal de heer Morgan) over Commissievoorstellen betreffende belastingconcurrentie en de competitiviteit van ondernemingen. Daarin benadrukte het dat prioriteit moet worden verleend aan de BTW, bedrijfspensioenen en overdrachtprijzen<sup>(1)</sup>, en dat uiteenlopende nationale regelingen gelijke kansen op het gebied van de Vpb voor in verschillende lidstaten gevestigde ondernemingen belemmeren.

1.4 In datzelfde jaar bracht het een initiatiefadvies uit (rapporteur: de heer Malosse, co-rapporteur: mevrouw Sanchez Miguel) waarin met klem gepleit werd voor bespoediging van de invoering van maatregelen om dubbele heffing te voorkomen en het opzetten van een gemeenschappelijk EU-forum inzake overdrachtprijzen. Verder werd daarin de doelstelling ondersteund, de interne markt vrij te maken van fiscale obstakels en gemeenschappelijke beginselen in te voeren om de markt soepeler te laten functioneren. De nagestreefde geharmoniseerde heffingsgrondslag voor alle EU-bedrijven strijdt namelijk niet met de fiscale soevereiniteit van de Europese lidstaten

en regio's, omdat hun bevoegdheid, de tarieven vast te stellen onaangetast blijft.

1.5 In 2003 bracht het Comité een advies uit over het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 90/435/EEG betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten (COM(2003) 426 def.) (rapporteur: de heer Polverini). Ook een dit advies kon het Comité zich vinden in de voorstellen voor eliminatie of in ieder geval terugdringing van dubbele of meervoudige heffing over winsten die worden uitgedeeld door een dochter in de lidstaat van de moedermaatschappij of van permanent verblijf.

1.6 Tenslotte kwam het Comité ook in 2003 met een initiatiefadvies over gemeenschappelijke fiscale beginselen, convergentie van belastingwetten en de mogelijkheid van stemming bij gekwalificeerde meerderheid over fiscale aangelegenheden. Rapporteur was de heer Nyberg. Het concludeerde dat de volgende kwesties aan de orde dienen te worden gesteld:

- gebruik van de open coördinatiemethode om tot het meest efficiënte belastingstelsel te komen;
- invoering van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de Vpb;
- stemming bij gekwalificeerde meerderheid over minimumtarieven voor de Vpb.

## 2. Onderhavige mededeling

2.1 De Commissie gaat in op de fiscale belemmeringen voor bedrijven, met name mkb's, die op de interne markt grensoverschrijdend actief zijn. Ondanks haar mededeling van 2001 zijn er daarvan nog meer dan voldoende over. Zij herinnert eraan dat zij met een aantal specifieke voorstellen en initiatieven is gekomen om deze weg te werken.

<sup>(1)</sup> Prijzen die in rekening worden gebracht bij transacties betreffende goederen en diensten tussen ondernemingen die tot dezelfde groep behoren.

2.2 Zij blijft werken aan een bredere oplossing voor de lange termijn waarbij bedrijven voor al hun intracommunautaire activiteiten één enkele Vpb-heffingsgrondslag (de belastbare winst) kunnen gebruiken. Naar haar idee is dit de enige mogelijke aanpak van fiscale problemen op de interne markt.

2.3 Verder kan het Comité zich vinden in onder meer de door de Commissie voorgestelde herziening van de Fusierichtlijn (90/434/EG) en de Moeder/dochter-richtlijn (90/435/EG).

### 3. Aanbevelingen

3.1 Het Comité heeft de Commissie altijd gesteund bij haar pogingen om interne-marktdistorsies weg te werken die voortvloeien uit uiteenlopende nationale Vpb-regelingen. Na de uitbreiding per 1 mei 2004 met 10 nieuwe lidstaten zullen de problemen er alleen maar groter op worden.

3.2 Er zijn dus nieuwe impulsen geboden om de akkoorden op Vpb-gebied te verstevigen, zoals een overeenkomst tussen de lidstaten betreffende hetgeen uit nationale fiscaal oogpunt al dan niet toelaatbaar is. Een gemeenschappelijke heffingsgrondslag is prioriteit.

3.3 Het Comité hoopt dat de lidstaten oog hebben voor de moeilijkheden van de bedrijven, met name van het MKB. Deze laatste sector beschikt eenvoudigweg niet over de middelen om het hoofd te kunnen bieden aan 15 (spoedig 25) verschillende stelsels. Het ziet daarom wel wat in de mogelijkheid van heffing in het land van oorsprong<sup>(1)</sup> met een eventueel omzetplafond.

3.3.1 Het desbetreffende proefproject van de Commissie biedt een oplossing voor grensoverschrijdende activiteiten van mkb's en verlicht hun administratieve lasten op fiscaal gebied. Het project zou op bilaterale basis kunnen worden opgestart en vervolgens, na positieve evaluatie, tot alle lidstaten kunnen worden uitgebreid.

3.4 Invoering van een gemeenschappelijke Europese heffingsgrondslag vormt een belangrijke stap. De International Financial Reporting Standards (IFRS) zijn te lastig en moeten niet voor het MKB gelden, omdat zij in beginsel zijn ontworpen voor beursgenoteerde vennootschappen (wel kunnen zij een uitgangspunt voor een gemeenschappelijke grondslag vormen). Daarom moet het Commissievoorstel worden aangepast, zodat ook het MKB ervan kan profiteren. Ook moeten de IFRS en AIS-normen worden toegenomen op de specifieke behoefte van mkb's aan minder administratieve rompslomp in verband met de Vpb. De geharmoniseerde grondslag en de nieuwe regels voor de verslaggeving kunnen tot belastingverhoging leiden. Waar dat het geval is, moeten lidstaten de mogelijkheid krijgen hun belastingtarieven aan te passen. Verder dient ook oog te

bestaan voor de behoeften van de toekomstige „Europese vennootschap”.

3.5 Verder vormt het grote aantal verdragen ter voorkoming van dubbele heffing tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen als de VS bij gebrek aan uniformiteit een bron van verwarring en verbrokkeling. De Commissie wordt daarom verzocht om in alle sectoren studie te verrichten naar dergelijke verdragen ten behoeve van een gids met „best practices” en een voor alle partijen aanvaardbare oplossing.

3.6 De Commissie komt met de interessante suggestie dat er op een zeker moment in de toekomst wellicht een meestbegunstigingsclausule tussen de lidstaten nodig is en merkt op dat de eerste discussies met de lidstaten hierover binnenkort zullen worden opgestart.

3.7 Het Comité wijst de lidstaten, die in dit verband nu eenmaal het laatste woord hebben, andermaal met klem op de noodzaak van een akkoord dat mkb's mogelijkheden en prikkels biedt om zich ook buiten hun land te ontwikkelen en banen te creëren. De meeste nieuwe arbeidsplaatsen worden immers door het MKB gegenereerd. Het schaaft zich dan ook volledig achter het streven van de Commissie om de lidstaten ter zake van de heffingsgrondslag voor de Vpb op één lijn te krijgen.

3.8 Er zit nog altijd weinig schot in de Europese besluitvorming over de Vpb. Daarom verschuift het zwaartepunt van politieke besluiten van Raad en EP naar de jurisprudentie van het HvJ. Door het ontbreken van dergelijke besluiten bestaat er daadwerkelijk behoefte aan rechterlijke uitspraken over de verschillende belastingstelsels. De jurisprudentie van het HvJ<sup>(2)</sup> begint verstrekkende gevolgen te krijgen voor de nationale belastingstelsels, met name wat de dividendbelasting betreft. Gegeven het gebrek aan vooruitgang binnen de Raad op belastinggebied hoopt het Comité dan ook dat de Commissie spoedig met richtsnoeren voor de uitleg van de uitspraken van het Hof in fiscale zaken komt.

3.9 Verder kan het Comité zich vinden in intensivering van de samenwerking tussen lidstaten die vooruitgang willen boeken met fiscale aangelegenheden. Dat is namelijk een manier om het unanimititeitsvereiste te omzeilen.

3.10 Ten slotte heeft het begrip voor de moeilijkheden waarmee de lidstaten worden geconfronteerd bij het wijzigen van hun belastingstelsels. Zij moeten hun huidige belastingopbrengsten kunnen vergelijken met het waarschijnlijke niveau onder het nieuwe systeem. Dit vereist onderlinge coördinatie en vertrouwen.

Brussel, 28 april 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

<sup>(1)</sup> De belastingwetgeving van het land van oorsprong is van toepassing op alle fiscale opdrachten van een vennootschap, maar de toepasselijke tarieven zijn die van het land waar de transacties worden verricht.

<sup>(2)</sup> Een recent voorbeeld is zaak C6446/03: Marks & Spencer plc vs. David Halsey (HM Inspector of Taxes) (VK – grensoverschrijdende verliescompensatie)

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen”**

(COM (2003) 703 def. - 2003/0277 (COD))

(2004/C 117/11)

De Raad heeft op 3 december 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen” (COM (2003) 703 def. - 2003/0277 (COD)).

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 maart 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw SÁNCHEZ MIGUEL.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 april 2004 gehouden 408e zitting (vergadering van 28 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 56 stemmen vóór en 11 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1 Het door de Commissie ingediende richtlijnvoorstel over grensoverschrijdende fusies is lange tijd geblokkeerd geweest. Dit had te maken met de onderbreking van het ruimere wetgevingsproces rond de ontwerprichtlijnen betreffende de Europese vennootschap. Naast de blokkering van dat voorstel voor een tiende vennootschapsrichtlijn was er ook nog de onderbreking inzake de voorstellen voor de vijfde richtlijn (beheers- en vertegenwoordigende organen in naamloze vennootschappen) en de veertiende richtlijn (verplaatsing van de statutaire zetel), die nog steeds het licht moeten zien. Er zijn voor deze blokkering van het wetgevingsproces diverse oorzaken aan te wijzen, maar in alle gevallen is het moeilijk gebleken om het eens te worden over de erkenning van het recht van werknemers op informatie over en inspraak in deze economische processen, waarvoor de nodige wetswijzigingen dienden te worden doorgevoerd.

1.2 Met de goedkeuring van het statuut van de Europese vennootschap (SE) en van de richtlijn tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers<sup>(1)</sup> en van andere richtlijnen betreffende het recht van werknemers op voorlichting en raadpleging en de bescherming van dat recht bij verplaatsingen van ondernemingen (met inbegrip van uit grensoverschrijdende fusies ontstane vennootschappen)<sup>(2)</sup>, is het veel gemakkelijker geworden om de indiening van de hangende wetgevingsvoorstellen ter harmonisering van het Europese vennootschapsrecht nieuw leven in te blazen, getuige dit richtlijnvoorstel inzake grensoverschrijdende fusies. Het EESC hecht veel belang aan deze nieuwe poging tot communautaire harmonisering van het vennootschapsrecht, temeer daar de EU weldra wordt uitgebreid met landen met bedrijfsorganisatiemodellen die verschillen van die van de huidige lidstaten en die bovendien ook onderling de nodige verschillen vertonen.

1.3 Onderhavig voorstel verschilt aanzienlijk van het voorstel uit 1985<sup>(3)</sup>.

1.3.1 Ten eerste had het voorstel uit 1985 uitsluitend betrekking op grensoverschrijdende fusies van naamloze vennootschappen, terwijl het huidige voorstel grensoverschrijdende fusies van alle kapitaalvennootschappen betreft. Hierdoor wordt de mogelijkheid van samenwerking en concentratie tussen ondernemingen uit verschillende lidstaten uitgebreid tot andere soorten bedrijven die beter passen bij de structuur van het Europese bedrijfsleven, d.w.z. kleine en middelgrote bedrijven.

1.3.2 Ten tweede verschillen de voorstellen ook wat de gehanteerde uitgangspunten betreft. Zo werd in het voorstel uit 1985 constant verwezen naar de derde richtlijn betreffende nationale fusies<sup>(4)</sup>, terwijl in het nieuwe voorstel over het algemeen verwezen wordt naar de nationale fusiewetgeving, behalve waar het gaat om specifiek grensoverschrijdende aspecten van fusies die hierin worden gereguleerd. Het hanteren van dit uitgangspunt is voor een groot deel mogelijk doordat de nationale wetgevingen reeds zijn geharmoniseerd op grond van de derde richtlijn, en werkt gunstig uit, omdat het de diverse fusievormen en de fusieprocedure vereenvoudigt. Naarmate de bij fusies betrokken sociale, juridische en economische actoren meer vertrouwd raken met de procedure, neemt de onzekerheid af en kunnen de hoge kosten die met dergelijke operaties gepaard gaan, worden teruggedrongen.

1.3.3 Het derde en belangrijkste verschil tussen het oorspronkelijke en het nieuwe voorstel is dat in art. 14 van het nieuwe voorstel plaats wordt ingeruimd voor de medezeggenschap van werknemers bij grensoverschrijdende fusies, terwijl de werknemers in de overwegingen bij het voorstel uit 1985 expliciet werden uitgesloten. Dat zij nu wel in het voorstel zijn opgenomen, was noodzakelijk geworden omdat fusies doorgaans ingrijpende gevolgen voor de werknemers in de betrokken bedrijven hebben en omdat de rechten van werknemers bij het besturen van ondernemingen inmiddels zijn

<sup>(1)</sup> Verordening (EG) nr. 2157/2001 en Richtlijn 2001/86/EG, PB L 294 van 10-11-2001

<sup>(2)</sup> Richtlijn 97/74/EG over Europese ondernemingsraden, Richtlijn 2001/23/EG over de rechten van werknemers bij de overgang van ondernemingen, en Richtlijn 2002/14/EG over de voorlichting en raadpleging van werknemers

<sup>(3)</sup> Voorstel voor een tiende richtlijn betreffende de grensoverschrijdende fusie van naamloze vennootschappen, COM(84) 727 def., PB C 23/11.

<sup>(4)</sup> Richtlijn 78/855/EEG van 8 oktober, d.w.z. de derde vennootschapsrichtlijn

erkend, niet alleen in de communautaire wetgeving, maar ook in tal van vrijwillige overeenkomsten. Naar de mening van het EESC wordt het door de verwijzing naar het statuut van de Europese vennootschap en naar de richtlijn ter aanvulling daarop - waar het gaat om de inspraak van werknemers in gevallen waarin de nationale wetgeving die van toepassing is op de uit de fusie ontstane vennootschap niet voorziet in medezeggenschap van de werknemers - gemakkelijker om de voorgestelde bepaling goed te keuren, omdat zo vermeden wordt dat de discussie hiervoor binnen de communautaire instellingen weer opstaat.

1.4 In het achterhoofd moet worden gehouden dat onderhavig richtlijnvoorstel onderdeel uitmaakt van het programma tot modernisering van het vennootschapsrecht en verbetering van de corporate governance in de Europese Unie <sup>(5)</sup>, dat een actieplan omvat waarmee beoogd wordt om via maatregelen op korte, middellange en lange termijn tot een ingrijpende wijziging van de wetgeving te komen die verder gaat dan de afronding van de hangende richtlijnvoorstellen inzake het vennootschapsrecht, en ook moet leiden tot initiatieven op wetgevingsgebied (richtlijnen) en niet-wetgevingsgebied (aanbevelingen e.a.) betreffende de verplichte verstrekking van informatie over corporate governance, de versterking van de rol van niet-uitvoerende bestuurders, volledige democratie voor aandeelhouders (één aandeel/één stem), enz. In concreto maakt dit op grensoverschrijdende fusies betrekking hebbende voorstel voor een tiende richtlijn deel uit van de acties op korte termijn (2003-2005) inzake herstructurering en mobiliteit van ondernemingen.

1.5 Ook dient deze richtlijn gezien te worden in het licht van de mogelijke invoering van een „Europese besloten vennootschap” (EBV) als een overal in de EU geldige rechtsvorm waarmee vooral voldaan moet worden aan de behoeften van het MKB en waarvoor binnen het EESC een breed draagvlak bestaat. In dit verband zij erop gewezen dat de aanbeveling van de groep op hoog niveau om eerst de tiende richtlijn over grensoverschrijdende fusies goed te keuren en daarna pas (hangende de uitkomsten van een haalbaarheidsstudie) het voorstel inzake het statuut van de EBV in te dienen, in de Commissiemededeeling van 21 mei 2003 is overgenomen.

1.6 Een kwestie die in het richtlijnvoorstel niet ter sprake komt, maar waar eveneens rekening mee moet worden gehouden, is de hervorming van de vennootschapsbelasting-richtlijnen <sup>(6)</sup>, omdat expliciet is aangetoond <sup>(7)</sup> dat de verdraging bij de totstandbrenging van het statuut van de Europese vennootschap te wijten is aan het onopgeloste probleem van de fiscale complexiteit als gevolg van de desbetreffende communautaire voorschriften en met name van de dubbele belastingheffing bij fusies. Dit probleem kan zich ook voordoen bij de grensoverschrijdende fusies waar het in onderhavig voorstel om gaat. Aangezien de voorgestelde richtlijn vooral bedoeld is voor het MKB, moeten de kosten worden teruggedrongen, teneinde dergelijke fusies aantrekkelijk te maken.

<sup>(5)</sup> Mededeeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement COM(2003) 284 def. van 21-5-2003

<sup>(6)</sup> Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn van de Raad 90/435/EEG betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lid-staten; Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn van de Raad 90/434/EEG betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor fusies, splitsingen, inbreng van activa en aandelenruil met betrekking tot vennootschappen uit verschillende lidstaten - EESC-advies: CESE 312/2004 van 25 februari 2004

<sup>(7)</sup> Verwijzing naar de conclusies van de Task Force belastingheffing EBV

1.7 Tot slot zij onderstreept dat deze tiende richtlijn noodzakelijk is omdat grensoverschrijdende fusies tussen kapitaalvennootschappen momenteel op grond van nationale bepalingen in sommige lidstaten zijn toegestaan (en ook daadwerkelijk tot stand zijn gebracht, bv. tussen Spaanse en Italiaanse vennootschappen) en in andere zijn verboden <sup>(8)</sup>.

## 2. Inhoud van het richtlijnvoorstel

2.1 De voorgestelde richtlijn regelt grensoverschrijdende fusies, d.w.z. fusies tussen kapitaalvennootschappen die hun zetel in ten minste twee verschillende EU-landen hebben en die aan de wetgeving van ten minste twee verschillende lidstaten zijn onderworpen (art. 1).

2.2 De fusie kan tot stand worden gebracht op de verschillende manieren die in het SE-statuut zijn erkend, d.w.z. door overneming, door oprichting van een nieuwe vennootschap en door overgang van het totale vermogen van een vennootschap naar haar holdingmaatschappij (art. 1).

2.3 De fusieoperatie valt onder de nationale wetgeving van de landen waar de bij de fusie betrokken vennootschappen hun hoofdzetel hebben. In welke vorm een grensoverschrijdende fusie echter ook gestalte krijgt, bij de totstandbrenging ervan moet worden voldaan aan een aantal specifieke minimumeisen die in de voorgestelde richtlijn zijn vastgesteld (art. 2). Het gaat hier om de volgende eisen:

2.3.1 Ten eerste moeten de fuserende vennootschappen een gemeenschappelijk fusievoorstel opstellen waarin wordt vermeld hetgeen in artikel 3 van het richtlijnvoorstel is opgesomd: de identiteit van de fuserende vennootschappen, de ruilverhouding van de bewijzen van deelgerechtigdheid van elke vennootschap, de hieruit voortvloeiende rechten voor de houders, en de bijzondere rechten. Verder moet het fusievoorstel ook informatie bevatten over de procedure voor de medezeggenschap van de werknemers in de uit de fusie ontstane vennootschap; ook dit is een noodzakelijke voorwaarde om de fusieoperatie te kunnen voortzetten.

2.3.2 Vervolgens wordt in de voorgestelde richtlijn ingegaan op de bekendmaking van de fusie zodra het voorstel is afgerond. Het is van groot belang dat het fusievoorstel minstens één maand vóór de algemene vergadering wordt bekendgemaakt, zodat schuldeisers en minderheidsaandeelhouders hun rechten kunnen doen gelden. In dit verband wordt in art. 4 van het richtlijnvoorstel verwezen naar art. 3 van de eerste vennootschapsrichtlijn (68/151/EEG) <sup>(9)</sup>, waarin de wettelijke procedure voor bekendmaking is vastgesteld. Doel hiervan is rechtszekerheid te bieden voor allen die met een grensoverschrijdende fusie te maken hebben.

<sup>(8)</sup> In de nationale teksten waarmee Richtlijn 78/855/CEE is omgezet, zijn twee modellen te onderscheiden voor de verenigbaarheid van goedkeuring van grensoverschrijdende fusies. In het ene blok landen (Italië, Luxemburg, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) zijn ze toegestaan, in het andere (Nederland, Zweden, Ierland, Griekenland, Duitsland, Finland, Denemarken en Oostenrijk) niet. België, waar alleen fusies door overname zijn toegestaan, bekleedt een middenpositie.

<sup>(9)</sup> Gewijzigd bij Richtlijn 2003/58/EG, PB L 221 van 4-9-2003

2.3.3 Voorts wordt in de voorgestelde richtlijn bepaald dat voor de deelgerechtigden een deskundigenverslag moet worden opgesteld (art. 5), en wel vóór de algemene vergadering van elke vennootschap waarin het gemeenschappelijke fusievoorstel wordt goedgekeurd (art. 6). De aandacht wordt gevestigd op de mogelijkheid om, door middel van een desbetreffend verzoek aan de bevoegde instantie, voor alle betrokken vennootschappen één of meer onafhankelijke deskundigen aan te wijzen. Een dergelijke mogelijkheid is in het SE-statuut al voorzien in geval van de oprichting van een SE door middel van een fusie, en is vooral van belang voor kleine en middelgrote ondernemingen om de kosten van een fusie binnen de perken te houden.

2.3.4 Nadat elke algemene vergadering het gemeenschappelijke fusievoorstel heeft goedgekeurd, gaat de bevoegde instantie na of de fusie rechtmatig is (artt. 7 en 8). De uitkomst van dit onderzoek wordt bekendgemaakt in het desbetreffende openbare register (art. 10), teneinde te bepalen wanneer de grensoverschrijdende fusie van kracht wordt (art. 9) en derhalve wanneer de voor elke vorm van fusie te verwachten gevolgen ingaan, waarbij deze gevolgen zijn uitgesplitst naar fusies door overname (art. 11.1), oprichting van een nieuwe vennootschap (art. 11.2) of overgang van het vermogen naar de holding (art. 13). Voor rechtszekerheid zorgt de bepaling dat het onmogelijk is om een volgens de regels tot stand gebrachte grensoverschrijdende fusie nietig te verklaren (art. 12).

2.4 Wat de medezeggenschap van de werknemers in de uit een grensoverschrijdende fusie ontstane vennootschap betreft, zijn de regels van toepassing die overeenkomstig de nationale wetgeving in de uit een grensoverschrijdende fusie ontstane vennootschap worden gehanteerd. Indien deze nieuwe vennootschap op grond van de wetgeving van het land waar zij is gevestigd niet aan medezeggenschapsregels is onderworpen en indien ten minste één van de fuserende vennootschappen wél aan de hand van een systeem voor de medezeggenschap van werknemers wordt bestuurd, zijn de regels van toepassing die zijn vastgelegd in het SE-statuut en in de Richtlijn betreffende de rol van de werknemers, die voorzien in een wettelijke oplossing voor het geval dat werknemersvertegenwoordigers en het bedrijfsmanagement het niet eens kunnen worden (art. 14).

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is zéér te spreken over het richtlijnvoorstel inzake grensoverschrijdende fusies, vanuit het oogpunt van zowel het nagestreefde wetgevingsbeleid als de gebruikte rechtstechniek.

3.2 Wat het wetgevingsbeleid betreft, krijgen vennootschappen in de EU, in het bijzonder middelgrote en kleine ondernemingen, met de voorgestelde richtlijn meer concentratiemogelijkheden.

3.2.1 Vanaf de inwerkingtreding van het SE-statuut op 8 oktober 2004 (art. 70) mogen in verschillende lidstaten gevestigde naamloze vennootschappen door middel van fusie een SE oprichten (artt. 2 en 17 e.v.). Deze eerste concentratiemogelijkheid zal na de inwerkingtreding van de toekomstige richtlijn inzake grensoverschrijdende fusies worden aangevuld met een andere mogelijkheid, die inhoudt dat in verschillende lidstaten gevestigde kapitaalvennootschappen - of het nu naamloze

vennootschappen zijn of commanditaire vennootschappen op aandelen of besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid of nog andere, zoals coöperatieve vennootschappen, als zij maar aan de criteria van de eerste vennootschapsrichtlijn<sup>(10)</sup> voldoen - hun vermogen samenbrengen middels een grensoverschrijdende fusie, waarbij de vennootschap die uit de fusie ontstaat, aan de wetgeving van een lidstaat onderworpen is.

3.2.2 Uitbreiding van deze nieuwe vorm van fusie, nl. grensoverschrijdende fusie, tot andere soorten vennootschappen is vooral van belang voor het MKB, omdat het hierbij doorgaans gaat om vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Voorts is de echte economie van de EU ontegenzeggelijk gebaseerd op de coëxistentie van enerzijds grote bedrijven, en anderzijds middelgrote en kleine ondernemingen die een belangrijke factor in de economische ontwikkeling en met name de grootste bron van arbeidsplaatsen vormen en die zeer goed in staat zijn om zich aan veranderende omstandigheden, cyclische crises en de behoefte aan innovatie aan te passen. Dit alles maakt dat de EU er in haar beleid goed aan doet om het concurrentievermogen van het MKB op te voeren. Een van de meest geschikte instrumenten hiertoe is economische concentratie in nieuwe rechtsvormen waarmee grensoverschrijdende activiteiten gewaarborgd worden en het tegelijkertijd gemakkelijker wordt om via banken en kapitaalmarkten aan productieve financieringsmiddelen te komen.

3.3 Zoals hierboven opgemerkt, stemt het EESC ook in met de gebruikte rechtstechniek, omdat hiermee gezorgd wordt voor een vereenvoudiging van het gehanteerde wetgevingsmodel voor de twee belangrijkste aspecten van het voorstel: het soort vennootschap en de medezeggenschap van de werknemers.

3.3.1 Wat de soort vennootschap betreft, wordt in het voorstel alleen ingegaan op de grensoverschrijdende aspecten van de fusie, waarvoor algemeen gesproken ook de fusieregels uit de nationale wetgeving van elke lidstaat gelden. De nationale rechtsvoorschriften zijn als gevolg van de omzetting van de derde fusierichtlijn geharmoniseerd, maar er bestaan nog aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten waarmee na goedkeuring van onderhavig voorstel rekening moet worden gehouden. Dit systeem biedt alle betrokken partijen extra rechtszekerheid en is het rechtsmodel dat in de lidstaten in de praktijk is beproefd. In dit verband zou moeten worden nagegaan of het gemeenschappelijke voorstel voor een grensoverschrijdende fusie ook informatie over de verwachte werkgelegenheidsgevolgen van de fusie en een impactevaluatie moet bevatten.

3.3.2 Wat de medezeggenschap van werknemers in gefuseerde vennootschappen betreft, wordt door het systeem van verwijzing naar het SE-statuut en de medezeggenschapsrichtlijn vermeden dat opnieuw de discussie oplaait die de aanpassing van deze regels, waarover alle betrokken partijen uiteindelijk een brede consensus hebben bereikt, zo lang heeft vertraagd. Artikel 14 van de voorgestelde richtlijn moet in dit verband wat medezeggenschap betreft minstens het bestaande beschermingspeil waarborgen dat inzake de oprichting van een Europese vennootschap door middel van fusie is vastgelegd in

<sup>(10)</sup> Richtlijn 68/151/EEG

Richtlijn 2001/86/EG. Het Comité bepleit dat de tekst van het richtlijnvoorstel dienovereenkomstig wordt aangepast, ter beperking van het in de huidige versie bestaande gevaar dat de kwaliteit van de medezeggenschap in de betrokken ondernemingen erop achteruitgaat. In dit verband moeten de van toepassing zijnde nationale regelingen ervoor zorgen dat alle werknemers van de uit de fusie ontstane vennootschap – dus ook degenen die niet werkzaam zijn in het land waar de zetel is gelegen – dezelfde rechten hebben, rekening houdend met de medezeggenschapsregelingen die voor iedere soort vennootschap zijn vastgesteld.

3.4 Het EESC oordeelt dus positief over het richtlijnvoorstel, maar wil de Commissie wel een aantal belangrijke punten in overweging geven:

3.4.1 Als rechtsgrondslag moet niet uitsluitend artikel 44 van het EG-Verdrag (vennootschapsrecht) worden gebruikt, maar ook artikel 308, omdat niet alleen het voortbestaan van de fuserende vennootschappen op het spel staat, maar ook de werkgelegenheid. Art. 308 is ook gekozen als rechtsgrondslag voor Richtlijn 2001/86 tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers, waarnaar in art. 14 van de thans voorgestelde richtlijn wordt verwezen.

3.4.2 Een aspect dat tot verwarring kan leiden bij de omzetting van de toekomstige richtlijn is het in de artt. 7 en 8 bepaalde systeem voor het controleren van de rechtmatigheid, op grond waarvan elke lidstaat een bevoegde instantie aanwijst om toezicht uit te oefenen op de rechtmatigheid van de fusie wat het gedeelte van de procedure betreft dat betrekking heeft op elke fuserende vennootschap en wat het gedeelte betreft dat betrekking heeft op de verwezenlijking van de fusie. In art. 10 van het richtlijnvoorstel uit 1985 was ook voorzien in preventieve controle op de rechtmatigheid, waarbij echter wel een aantal uitzonderingen golden onder verwijzing naar de procedure van art. 16 van de derde vennootschapsrichtlijn<sup>(1)</sup>. Naar het oordeel van het EESC kan het systeem inzake toezicht op de rechtmatigheid van grensoverschrijdende fusies middels verwijzing, vereenvoudigd worden door het Europese registersysteem te harmoniseren, waarbij de legitimering gebaseerd wordt op de inhoud van het register (ervan uitgaande dat de verstrekte informatie juist en geldig is) en op het beginsel van rechtmatigheid (op grond waarvan de registrerende instantie de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de geregistreerde akten en documenten op zich neemt).

3.4.3 Voorts zou de Commissie nog eens moeten kijken naar de bescherming van de rechten van derden, m.i.v. de loonaanspraken van de werknemers. Deze rechten zouden in de praktijk ondermijnd kunnen worden indien art. 4c) en art. 11, lid 3, gecombineerd worden geïnterpreteerd. Immers, terwijl op grond van art. 4c) alle fuserende vennootschappen moeten vermelden volgens welke regelingen schuldeisers en minderheidsaandeelhouders (die eventueel, mits voorzien in de nationale wetgeving, een uitkooprecht zullen hebben, ook al is dat in dit voorschrift niet bepaald) hun rechten kunnen uitoefenen, is in art. 11, lid 3, expliciet bepaald dat bijzondere formaliteiten om de overgang van bepaalde door de fuserende vennootschappen ingebrachte zaken, rechten en verplichtingen aan

derden te kunnen tegenwerpen, door de uit de fusie ontstane vennootschap worden verricht. Om een interpretatie te vermijden die de rechten van derden schaadt, dient in de bepalingen een verwijzing te worden opgenomen naar het recht van derden om bezwaar tegen de fusie aan te tekenen ingeval de waarborging van hun rechten, het kennelijke doel van art. 11, lid 3, niet zeker is.

3.4.4 Een ander aspect dat verduidelijking behoeft is de afbakening van de werkingssfeer en de gevolgen van de richtlijn waar het gaat om de medezeggenschapsrechten van de werknemers.

3.4.4.1 In dit verband zij er ten eerste op gewezen dat ten minste die informatie moet worden verstrekt welke vereist is krachtens de Richtlijnen 2001/23/EG (bescherming van werknemers in geval van overgang van ondernemingen) en 2002/14/EG (voorlichting en raadpleging van werknemers), waarnaar ook in de tekst dient te worden verwezen. Nationale regels voor informatie en raadpleging alleen schieten tekort omdat ze geen betrekking hebben op grensoverschrijdende kwesties. De regels voor Europese ondernemingsraden zijn niet altijd toepasbaar aangezien ze alleen gelden voor bedrijven met a) minstens 1 000 werknemers en b) met in minstens twee lidstaten elk minimaal 150 werknemers. In het voorstel moeten daarom regels worden opgenomen die garanderen dat het recht van werknemers op informatie en raadpleging op hetzelfde niveau ligt als in Europese vennootschappen.

3.4.4.2 Ten tweede werkt niet-nakoming van de wettelijke plicht tot voorlichting en raadpleging van werknemers in de praktijk negatief uit op de werkgelegenheidssituatie, terwijl niet is voorzien in specifieke maatregelen om de werkgelegenheid te beschermen.

3.4.4.3 Ten derde dient de inhoud van artikel 14 te worden verduidelijkt, teneinde te voorkomen dat al te vaak wordt verwezen naar transnationale wetgeving, zoals de Verordening betreffende het statuut van de SE, en naar nationale wetgeving, zoals de Richtlijn inzake de rol van de werknemers in de SE. Duidelijk moet zijn dat de volgende regelingen kunnen gelden:

- de nationale medezeggenschapsregeling voor fuserende vennootschappen;
- indien in de nationale wetgeving niet in medezeggenschap van werknemers is voorzien, moet er overeenkomstig het bepaalde in de Richtlijn over de rol van de werknemers een regeling worden overeengekomen;
- ingeval de partijen het niet eens kunnen worden, is de verplichte regeling van toepassing die vervat is in deel 3 van de bijlage bij de Richtlijn over de rol van de werknemers.

#### 4. Conclusies

4.1 Het EESC oordeelt positief over de voorgestelde bepalingen, die op de praktijk zijn afgestemd.

4.2 Niettemin wil het de Commissie op twee tekortkomingen in het voorstel wijzen:

<sup>(1)</sup> Richtlijn 78/855/EEG



4.2.1 Ten eerste is verzuimd regels op te stellen inzake de verantwoordelijkheid van de bedrijfsbestuurders en de deskundigen die bij het fusieproces zijn betrokken. Er zij gememoreerd dat in art. 15 van het voorstel uit 1985 een algemene aansprakelijkheidsregeling was opgenomen onder verwijzing naar de artt. 20 en 21 van de derde vennootschapsrichtlijn. De opname in het voorstel uit 2003 van een artikel over de aansprakelijkheid van bedrijfsbestuurders en deskundigen zou gerechtvaardigd zijn geweest, niet alleen omdat terzake brede overeenstemming bestaat in de wetgeving van alle lidstaten, maar ook omdat zo'n aansprakelijkheidsregeling onderdeel uitmaakt van tal van gedragscodes van ondernemingen alsook van verslagen die in opdracht van de Commissie zijn opgesteld <sup>(12)</sup>.

Brussel, 28 april 2004

4.2.2 Ten tweede is het zaak onderhavig voorstel af te stemmen op de vigerende richtlijnen en de nieuwe voorstellen tot herziening van de fiscale regels voor fusies e.d. <sup>(13)</sup>, omdat de praktische haalbaarheid van grensoverschrijdende fusies in de EU niet alleen afhangt van de met dit voorstel voor een tiende richtlijn nagestreefde rechtszekerheid en eenvoud van een doeltreffende vennootschapswetgeving, maar ook van een goede verhouding tussen de kosten en de fiscale voordelen van dergelijke concentratieoperaties. Het EESC pleit daarom voor coördinatie tussen DG Interne markt en DG ECOFIN.

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

---

<sup>(12)</sup> Verslag van 4 november 2002 van de groep deskundigen op het gebied van het vennootschapsrecht

---

<sup>(13)</sup> zie voetnoot 6

## BIJLAGE

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

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvóór ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, zijn tijdens de beraadslagingen verworpen (art. 54, lid 3, van het rvo):

**Par. 3.4.4.3 als volgt te wijzigen:**

„Duidelijk moet zijn dat de volgende regelingen van toepassing zijn als in ten minste één van de fuserende vennootschappen werknemers medezeggenschap hebben:”

*Motivering*

Zonder deze precisering laat de juistheid van de tekst van het advies te wensen over. Er moet immers al een systeem voor medezeggenschap van werknemersvertegenwoordigers zijn toegepast, om dit ook in de nieuwe vennootschap te kunnen „inbrengen”.

*Stemuitslag*

Vóór: 29 Tegen: 41 Onthoudingen: 4

**Nieuwe paragraaf 3.4.4.4**

„Het Comité staat sceptisch tegenover toepassing van de verplichte regeling die vervat is in deel 3 van de bijlage bij de Richtlijn over de rol van de werknemers, aangezien het gevolg hiervan kan zijn dat medezeggenschapsregelingen geëxporteerd worden naar lidstaten met een totaal andere rechtstraditie.”

*Motivering*

Door toepassing van deze verplichte regeling kan bv. een onderneming uit land A (zonder medezeggenschap) die met een onderneming uit land B (met medezeggenschap) fuseert en die voor de hoofdzetel van de nieuwe onderneming land A kiest, ertoe gedwongen worden om de wetgeving van land B toe te passen, zelfs wanneer deze absoluut niet bij de vennootschapsvorm van land A past (monistisch/dualistisch systeem).

*Stemuitslag*

Vóór: 25 Tegen: 40 Onthoudingen: 4

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een meerjarenprogramma ter verbetering van de toegankelijkheid, het nut en de exploitbaarheid van digitale inhoud in Europa”**

(COM(2004) 96 def. -2004/0025 (COD))

(2004/C 117/12)

De Raad heeft op 25 februari 2004 besloten, overeenkomstig artikel 157 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Voorstel voor een Beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een meerjarenprogramma ter verbetering van de toegankelijkheid, het nut en de exploitbaarheid van digitale inhoud in Europa” (COM(2004) 96 def. -2004/0025 (COD)).

Het bureau van het Comité heeft de afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij” op 24 februari 2004 met de voorbereidende werkzaamheden belast.

Gezien de dringende aard van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn 408e zitting van 29 april 2004 de heer PEGADO LIZ tot algemeen rapporteur benoemd en daarna het volgende advies uitgebracht, dat met 56 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 Het onderhavige voorstel tot vaststelling van een meerjarenprogramma van de Gemeenschap ter verbetering van de toegankelijkheid, het nut en de exploitbaarheid van digitale inhoud in Europa, in het kort ook aangeduid als „eContentplus (2005 - 2008) (1)”, houdt rekening met het strategisch doel van eEurope 2005 (2), de resultaten van het huidige eContent-programma (2001-2004) (3), de tussentijdse evaluatie waaraan dit programma werd onderworpen (4), alsook met de ontwikkelingen die zich ondertussen hebben voorgedaan op technologisch vlak, in de wetgeving (5) en op de markt, en die zeer trefkend worden beschreven in de toelichting bij het voorstel.

## 2. Het eContent-programma (2001-2004)

2.1 De doelstellingen van het eContent-programma (2001-2004), waarover het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna afgekort als „EESC”) (6) positief advies uitbracht, luiden als volgt:

(1) Voorstel voor een Beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een meerjarenprogramma ter verbetering van de toegankelijkheid, het nut en de exploitbaarheid van digitale inhoud in Europa, COM (2004) 96 def. – 2004/0025 (COD).

(2) Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen (COM(2002) 263 def.).

(3) Beschikking 2001/48/EG van de Raad van 22 december 2000.

(4) Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de tussentijdse evaluatie van het communautair meerjarenprogramma ter stimulering van de ontwikkeling en het gebruik van Europese digitale inhoud op de mondiale netwerken en ter bevordering van de taalkundige verscheidenheid in de informatiemaatschappij (eContent), COM(2003) 591 def.

(5) Met name Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij, Richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken, en een hele reeks richtlijnen betreffende de handel en de onlinedienstverlening op de interne markt, o.a. betreffende elektronische handel (22 mei 2001) en elektronische facturering (20 december 2001), alsook een richtlijn en een verordening (7 mei 2002) betreffende de BTW op digitale producten.<0>

(6) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van een communautair meerjarenprogramma ter stimulering van de ontwikkeling en het gebruik van Europese digitale inhoud op de mondiale netten en ter bevordering van de taaldiversiteit in de informatiemaatschappij”, COM (2000) 323 def. -2000/0128 (CNS).

- a. gunstige voorwaarden scheppen voor de ontwikkeling van de Europese industrie voor digitale inhoud;
- b. de vraag naar en het gebruik van multimedia-inhoud stimuleren;
- c. een bijdrage leveren tot de professionele, sociale en culturele ontwikkeling van de burger;
- d. de uitwisseling van kennis tussen gebruikers en leveranciers bevorderen.

2.2 eContent bestrijkt een periode van vier jaar, die loopt van januari 2001 tot januari 2005, en wordt ten uitvoer gelegd door middel van drie actielijnen:

- a. bevordering van de toegang tot en stimulering van het gebruik van overheidsinformatie;
- b. bevordering van de productie van inhoud in een meertalige en multiculturele omgeving;
- c. versterking van de dynamiek op de markt voor digitale inhoud.

## 3. Tussentijdse evaluatie van het eContent-programma

3.1 Bij de tussentijdse evaluatie van het eContent-programma (7) werd de positieve impact ervan erkend en werd de aanbeveling gedaan om in het kader van het Gemeenschapsbeleid en de Gemeenschapsprogramma's steun te blijven verlenen aan digitale inhoud.

3.2 In het evaluatierapport worden verder nog aanbevelingen gedaan aan de Commissie en aan de lidstaten met name met betrekking tot de voortzetting van het huidige eContent-programma. Zo moet de nadruk komen te liggen op de commerciële dimensie van de projecten en dient de Commissie de samenwerking en netwerkvorming onder de nationale contactorganen die informatie over het programma verstrekken, te bevorderen teneinde de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Tot slot wordt gepleit voor een vervolgp programma en wordt de Commissie verzocht voor een zo groot mogelijke impact te zorgen en de potentiële doelgroep in te perken.

(7) Zie voetnoot 4, COM(2003) 591 def.

3.3 De Commissie deelt de mening dat de impact gemaximaliseerd dient te worden en dat een zekere rationalisering van de activiteiten moet plaatsvinden. Ook vindt de Commissie dat meertalige en multiculturele aspecten de kern van te steunen projecten moeten vormen en zich niet tot een specifieke actielijn mogen beperken.

#### 4. Het voorstel voor een eContentplus-programma (2005-2008)

4.1 Het financiële steunprogramma eContentplus beoogt de toegankelijkheid, het nut en de exploitatie van digitale inhoud in Europa te verbeteren om aldus de ontwikkeling en verspreiding van informatie en kennis op gebieden van algemeen belang op het niveau van de Unie te bevorderen. Op deze manier kan het programma bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van eEurope 2005.

4.2 Over de gehele linie zal in dit programma, dat over een budget van 163 miljoen euro voor een periode van vier jaar (2005-2008) beschikt, de nadruk worden gelegd op betere inhoud, die dient om de verspreiding van informatie en kennis te bevorderen, in plaats van op meer inhoud. Het programma beoogt de totstandkoming van pan-Europese raamwerken (van diensten, informatie-infrastructuurvoorzieningen, enz.) te ondersteunen waardoor het gemakkelijker wordt goede, herbruikbare en onderling uitwisselbare digitale inhoud in Europa op te sporen en te ontsluiten, en nieuwe, op inhoud gebaseerde diensten te ontwikkelen. Doelgebieden van de actie zijn overheidsinformatie, spatiale informatie, leren en culturele inhoud.

4.3 Het programma heeft, kort gezegd, drie concrete doelstellingen:

- a. bevordering van de toegankelijkheid van Europese digitale inhoud;
- b. verhoging van de kwaliteit door bevordering van goede praktijken op het gebied van digitale inhoud;
- c. verbetering van de samenwerking en kennis onder marktspelers (m.n. wetenschappers, studenten, onderzoekers, zakenlieden, „hergebruikers”, openbare dienstverleners enz.) op het gebied van digitale inhoud.

#### 5. Rechtsgrondslag

5.1 Het EESC onderschrijft de rechtsgrondslag die door de Commissie voor dit initiatief wordt voorgesteld (artikel 157, lid 3, van het EG-Verdrag) - overigens dezelfde als de rechtsgrondslag die voor de Beschikking van de Raad van 22 december 2000 tot vaststelling van het communautaire eContent-programma werd gebruikt.

5.2 Het EESC stemt ook in met de keuze van het rechtsinstrument, nl. een beschikking.

#### 6. Algemene opmerkingen

6.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie voor een meerjarenprogramma van de Gemeenschap ter verbetering van de toegankelijkheid, het nut en de

exploiteerbaarheid van digitale inhoud in Europa (eContentplus) (2005 -2008), als vervolg op het eerste eContent-programma.

6.2 In vorige adviezen heeft het EESC zich voorstander getoond van alle initiatieven die de informatiemaatschappij ten goede komen, zoals het actieplan eEurope, het meerjarenprogramma (2003-2005) MODINIS<sup>(1)</sup>, het beleid ter verbetering van de netwerk- en informatieveiligheid<sup>(2)</sup>, de bestrijding van computercriminaliteit<sup>(3)</sup>, de ontwikkeling van een informatiemaatschappij zonder discriminatie<sup>(4)</sup>, het recht op een veilige toegang tot internet wat de bescherming van persoonsgegevens en commerciële transacties en informatiediensten betreft<sup>(5)</sup>, bevordering van een veiliger gebruik van internet door het bestrijden van illegale en schadelijke inhoud op mondiale netwerken, en het hergebruik en de commerciële exploitatie van overheidsdocumenten<sup>(6)</sup>.

6.3 Het Comité staat vierkant achter het doel van de Commissie om de culturele en taaldiversiteit, die onlosmakelijk verbonden moet zijn met de ontwikkeling van de informatiemaatschappij in Europa<sup>(7)</sup>, veilig te stellen. Zo heeft het onlangs een verkennend advies over culturele industrie in Europa uitgebracht<sup>(8)</sup>, waarin uitdrukkelijk wordt aangegeven dat de Europese, nationale en regionale overheden alles in het werk moeten stellen om de diversiteit in stand te houden.

<sup>(1)</sup> Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van een meerjarenprogramma (2003-2005) voor de monitoring van eEurope, verspreiding van goede praktijken en de verbetering van de netwerk- en informatieveiligheid (MODINIS)”, COM (2002) 425 def. -2002/0187 (CNS), van 25 oktober 2002.

<sup>(2)</sup> 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 — Netwerk- en informatieveiligheid: Voorstel voor een Europese beleidsaanpak” – PB C 48 van 21-2-2002.

<sup>(3)</sup> Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De informatiemaatschappij veiliger maken door de informatie-infrastructuur beter te beveiligen en computercriminaliteit te bestrijden: eEurope 2002” – PB C 311 van 7-11-2001.

<sup>(4)</sup> Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa — Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij” – PB C 169 van 16-6-1999.

<sup>(5)</sup> Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie” – PB C 123 van 25-4-2001.

<sup>(6)</sup> Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik en de commerciële exploitatie van overheidsdocumenten”, COM (2002) 207 def. - 2002/0123 (COD) van 11 december 2002.

<sup>(7)</sup> Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk” (COM(1999) 657 def.) van 19 oktober 2000.

<sup>(8)</sup> Verkennend advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over culturele industrie in Europa van 28 januari 2004.

6.4 Het Comité is dan ook zeer ingenomen met de voorgestelde EU-maatregel, die de voorwaarden beoogt te scheppen om de praktische en economische belemmeringen, die enkel door diversiteit op te weinig omvangrijke nationale markten worden opgeworpen, uit de weg te ruimen. Deze maatregel snijdt hout omdat de nadruk wordt gelegd op methoden, instrumenten, processen en diensten op het gebied van het ontwerpen, ontwikkelen, toegankelijk maken en verspreiden van digitale inhoud van hoge kwaliteit, waarbij de kwantitatieve productie daarvan aan de marktdeelnemers en, voor zover van toepassing, aan andere specifieke initiatieven van de Gemeenschap wordt overgelaten.

6.5 Het Comité is zich ervan bewust dat een van de conclusies van het tussentijds verslag over het eContent-programma luidt dat het toepassingsgebied wat minder ruim dient te worden geformuleerd, ten einde te voorkomen dat de gebruikersgroepen en doelmarkten zo versnipperd zijn dat het programma er niet in kan slagen de kritische massa te bereiken die essentieel is voor het succes van het programma.

6.5.1 Het Comité begrijpt en aanvaardt derhalve dat het leidmotief van eContentplus het maximaliseren van de impact op een categorie van spelers is; hiertoe is het noodzakelijk het toepassingsgebied minder ruim te kiezen, zowel qua deelnemers als qua doelstellingen.

6.5.2 Om echter te voorkomen dat de eventuele regionale verschillen tussen de begunstigden van het eContent-programma toenemen, spoort het Comité de Commissie ertoe aan de werkingssfeer van de maatregel „verbetering van samenwerking en kennis”, en dan met name de „begeleidende maatregelen”, uit te breiden.

## 7. Bijzondere opmerkingen

7.1 Wat de financiële gevolgen van het programma betreft, zou het Comité graag horen waarom in 2006 wordt gekort op de middelen voor de „bevordering van de toegankelijkheid, het nut en de exploitatie van digitale inhoud” (zie par. 6.1.1 Financiering (vastleggingskredieten)), aangezien het voor de gehele programmeringsperiode om een uitzonderlijke situatie gaat.

7.2 In de lijn van het voorgaande acht het Comité ook de totale toewijzing voor de maatregel „verbetering van de samenwerking en bewustmaking” (6 tot 10 %) onvoldoende; dat geldt m.n. voor de evaluatie van het programma.

7.2.1 Het Comité verzoekt de Commissie dan ook met klem, het budget voor dit onderdeel te verhogen en meer belang te hechten aan de tussentijdse evaluatie van het programma.

7.3 Gezien de aanbevelingen in het tussentijds evaluatieverslag ten aanzien van het profiel van het vervolgp programma (<sup>1</sup>), met name dat de twee overkoepelende eisen voor alle projecten commercialisering (projecten met een groot marktpotentieel en

waarvoor toekomstige gebruikersgroepen duidelijk belangstelling hebben, moeten voorrang krijgen) en Europeanisering (projecten moeten van belang zijn voor een grote groep Europese bedrijven en particuliere gebruikers, terwijl zij tegelijkertijd de Europese culturele diversiteit moeten verruimen) zijn, is het Comité van mening dat de beoogde evaluatiemaatregelen, evenals het evaluatieverslag waarnaar in artikel 5, lid 3, van het voorstel voor een beschikking wordt verwezen, zoveel mogelijk rekening moeten houden met de resultaten van het tevredenheidsonderzoek onder de gebruikers van de projecten die voor steun in aanmerking komen.

7.4 Het zou een goede zaak zijn indien ook het opstellen van educatieve inhoud zou worden gesteund en gestimuleerd en indien wetenschappelijke en technische informatie gratis ter beschikking zou worden gesteld door instellingen, universiteiten of organisaties; hiermee zou immers een belangrijke bijdrage aan de strategie van Lissabon en aan het vrije verkeer van kennis in Europa worden geleverd.

## 8. Samenvatting en slotopmerkingen

8.1 Het Comité erkent het belang van digitale inhoud als middel om de toegankelijkheid van informatie voor de burger te verbeteren en de economische en sociale ontwikkeling van het Europese bedrijfsleven te stimuleren, en het steunt derhalve het programma eContentplus als instrument om het hergebruik van overheidsinformatie en de ontwikkeling van Europese meertalige en multiculturele inhoud te bevorderen.

8.2 Het Comité staat vierkant achter het doel van het programma eContentplus om de culturele en taalkundige diversiteit, die onlosmakelijk verbonden moet zijn met de ontwikkeling van de informatiemaatschappij in Europa, veilig te stellen, en het vindt derhalve dat de maatregelen in het programma op het gebied van het ontwerpen, ontwikkelen, toegankelijk maken en verspreiden van digitale inhoud van hoge kwaliteit steekhoudend zijn.

8.3 Hoewel het Comité begrijpt en aanvaardt dat het leidmotief van eContentplus het maximaliseren van de impact op een kleinere groep van spelers is, pleit het voor uitbreiding van de werkingssfeer - en het bijbehorende budget - van de maatregel „verbetering van samenwerking en kennis”, om te voorkomen dat de eventuele regionale verschillen tussen de begunstigden van dit programma toenemen.

8.4 Gezien de aanbevelingen in het tussentijds evaluatieverslag ten aanzien van het profiel van het vervolgp programma van eContent pleit het Comité ervoor dat de beoogde evaluatiemaatregelen, evenals het evaluatieverslag, zoveel mogelijk rekening houden met de resultaten van het tevredenheidsonderzoek onder de gebruikers van de projecten die voor steun in aanmerking komen.

Brussel, 29 april 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

<sup>(1)</sup> Par. 3.2.3 - Een mogelijke profielschets voor „eContent II”, COM(2003) 591 def.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op EG-instellingen en organisaties”**

(COM(2003) 622 def. - 2003/0242 (COD))

(2004/C 117/13)

De Raad heeft op 7 november 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op EG-instellingen en organisaties” (COM(2003) 622 def. - 2003/0242 (COD)).

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 maart 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 408e zitting van 28 en 29 april 2004 (vergadering van 29 april) onderstaand advies uitgebracht dat met 68 stemmen voor en 6 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 Een absolute voorwaarde voor het welslagen van het milieubeleid van de EU, zoals verwoord in artikel 6 van het EG-Verdrag, en vooral van de door haar nagestreefde duurzame ontwikkeling, is dat de Europese bevolking het gevoel heeft op de hoogte te zijn van en betrokken te worden bij de uitvoering van dit beleid. Daarom heeft het DG Milieu via onder meer wetgeving, mededelingen en conferenties geprobeerd om degenen die met dit beleid te maken hebben beter te informeren en meer bij de totstandkoming ervan te betrekken.

1.2 Tot nu toe zijn er vooral regels ingevoerd voor de voorlichting aan en de inspraak van de bevolking en ook, zij het in mindere mate, voor de toegang tot de rechter in milieu-aangelegenheden.

1.3 Krachtens artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag is de Raad bevoegd om activiteiten vast te stellen die nodig zijn om de doelstellingen van het milieubeleid te verwezenlijken. In dit verband is het begrijpelijk dat de Commissie probeert de milieubescherming te verbeteren door de betrokkenheid en inspraak van de burgers door middel van wetgeving te vergroten. Een dergelijke informatie- en raadplegingsprocedure wordt overigens al gevolgd voor ander EU-beleid, met name het GLB en het industriebeleid. De maatregelen op deze beleids-terreinen hebben gevolgen voor de duurzame ontwikkeling, en daarom moet er met duidelijke informatie voor worden gezorgd dat niet alleen de direct betrokkenen, maar alle burgers ervan op de hoogte zijn.

1.4 Tot dusverre is de volgende wetgeving ontwikkeld voor de voorlichting aan en inspraak van de bevolking op milieugebied:

- Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie <sup>(1)</sup>;
- Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie <sup>(2)</sup>;
- Richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter <sup>(3)</sup>.

1.5 Met de ondertekening in 1998 van het Verdrag van Århus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zette de EU haar streven kracht bij om de Europese burgers meer bij milieu-aangelegenheden te betrekken. De bedoeling hiervan is dat zij zich meer zullen inzetten voor milieubehoud en -bescherming en aldus voor een duurzame ontwikkeling van Europa.

1.6 Aangezien het Verdrag van Århus nog niet door alle lidstaten is geratificeerd <sup>(4)</sup>, moeten er nu twee maatregelen worden genomen. Ten eerste dient er via een verordening voor te worden gezorgd dat de EU-instellingen en -organen zich strikt houden aan de eisen van het verdrag met betrekking tot de toegang tot informatie, de inspraak van het publiek in de besluitvorming en de toegang tot de rechter. Ten tweede moeten de voor de lidstaten bestemde bepalingen worden aangevuld met een richtlijn waarin de toegang tot de rechter wordt geregeld.

<sup>(1)</sup> PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43. Daarnaast publiceerde de Commissie de Mededeling „Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie” COM(2002) 704 def.

<sup>(2)</sup> PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26.

<sup>(3)</sup> PB L 156 van 25.6.2003, blz. 17.

<sup>(4)</sup> Het is geratificeerd door Portugal, België, Frankrijk, Italië en Denemarken.

## 2. Inhoud van het voorstel voor een verordening

2.1 De verordening is bedoeld om het Verdrag van Århus toe te passen op EU-organen. Het voorstel bevat daarom eisen inzake toegang tot informatie, inspraak en toegang tot de rechter in milieu-aangelegenheden. De Commissie omschrijft de begrippen die het toepassingsgebied van de verordening afbakenen en noemt de organen die zich aan de eisen moeten houden. Het is van belang dat onder meer het begrip „milieurecht” wordt gedefinieerd.

2.2 De toegang tot milieu-informatie wordt geregeld in de artikelen 3 tot en met 7 en omvat de bepalingen van Verordening 1049/2001, die nu echter ook geldt voor de overige organen met milieutaken in de EU, dus niet alleen meer voor het Parlement, de Raad en de Commissie. Al deze organen zijn verplicht om milieu-informatie te leveren; zij dienen deze op de best mogelijke manier voor het publiek toegankelijk te maken en voortdurend te actualiseren; zij kunnen daartoe alle mogelijke communicatiemiddelen gebruiken, maar bij voorkeur algemene telecommunicatie-netwerken. Op die manier kunnen geïnteresseerden snel aan informatie komen. De informatie moet aan de volgende criteria voldoen:

- zij moet van hoge kwaliteit en actueel zijn;
- zij moet toegankelijk zijn voor geïnteresseerden; verzoeken om informatie moeten snel behandeld worden;
- bij acuut milieugevaar moeten alle autoriteiten de informatievoorziening stroomlijnen.

2.3 Inspraak van het publiek: in artikel 8 staat in welke gevallen het publiek recht heeft op inspraak tijdens de voorbereiding van milieuplannen en -programma's die worden opgesteld door een EU-instelling of -orgaan, op basis van een daartoe strekkend wettelijk voorschrift. Het publiek en milieu-organisaties kunnen zo al in een vroeg stadium, vóór de goedkeuring van de plannen en programma's, van zich laten horen.

2.4 Toegang tot de rechter heeft iedere bevoegde rechtspersoon met beroepsrecht. Met andere woorden: alleen de in de artikelen 12 en 13 erkende organisaties mogen een juridische procedure voor het Hof van Justitie inleiden. Zij mogen krachtens artikel 9, waarin eveneens van bevoegde entiteiten sprake is, echter ook een verzoek tot herziening van administratieve handelingen indienen. Op die manier kunnen alle met het milieurecht strijdige maatregelen worden stopgezet vóórdat er tot gerechtelijke stappen wordt overgegaan.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC heeft er al meermalen op gewezen dat het betrekken van de bevolking bij de uitvoering van het duurzame-ontwikkelingsbeleid de beste manier is om de naleving van de milieuwetgeving te garanderen. Hierbij moet transparantie worden betracht en dient toezicht te worden gehouden op de naleving van de normen in kwestie, waarbij wel de bescherming van vertrouwelijke informatie moet worden gewaarborgd. Toegang tot informatie, inspraak in de ontwikkeling van milieuplannen en – in een later stadium – toegang tot

de rechter maken niet alleen een betere naleving van de wetgeving mogelijk, maar zorgen er ook voor dat de bevolking bewuster en met meer kennis van zaken omgaat met natuurlijke hulpbronnen.

3.2 Nu de toetreding van tien nieuwe lidstaten bijna een feit is, stelt de Commissie terecht voor om tot bovengenoemde harmonisering over te gaan. Niettemin blijft het van groot belang dat alle Europese landen die het Verdrag van Århus hebben ondertekend het nu ook ratificeren. De Europese Gemeenschap zou het eveneens moeten ratificeren, omdat zij daarmee een extra instrument in handen krijgt om wereldwijd, en dan vooral via internationale conventies, voor de bescherming van het milieu op te komen.

3.3 Dit nieuwe juridische instrument richt zich op de EU-instellingen en is een aanvulling op de toepassing van het Verdrag van Århus. De grensoverschrijdende werking van veel milieuwetgeving maakt zo'n oplossing noodzakelijk, aangezien het vaak de EU is die over de toepassing ervan moet beslissen. Het Europees Milieuoagentschap, dat een spilfunctie vervult met betrekking tot de informatie over en het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving in de hele EU, heeft hierbij een cruciale rol.

3.4 Hoewel het EESC instemt met de voorgestelde normen, wil het wel een aantal punten nader belichten en ophelderen die van groot belang zijn om het nagestreefde doel ten volle te kunnen verwezenlijken.

3.4.1 De definities in het voorstel zijn overgenomen uit het Verdrag van Århus, al is er wel sprake van een aantal verschillen:

3.4.1.1 Het begrip „bevoegde entiteit”, dat in beide voorstellen van de Commissie wordt gebruikt, ontbreekt in het Verdrag van Århus, waarin slechts wordt gesproken van het „betrokken publiek” en alle organisaties die zich inzetten voor milieubescherming worden „geacht belanghebbende te zijn”. Het is dus niet nodig dat deze als enige doel de bescherming van het milieu hebben; ze hoeven alleen maar te voldoen aan de eisen van nationaal recht. Het is duidelijk dat ook andere organisaties zonder winstoogmerk, zoals vakbonden, sociaal-economische en consumentenorganisaties, op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau belangrijk werk ter bescherming van het milieu verrichten.

3.4.1.2 In de voorgestelde verordening wordt gesproken van de EU-instellingen en -organisaties in de brede zin van het woord, waarbij de Commissie verwijst naar Verordening (EG) 1049/2001. Het EESC gaat ervan uit dat het hier deel van uitmaakt.

3.4.1.3 In de lijst van gebieden die onder het milieurecht vallen, lopen de verschillende talenversies hier en daar uiteen. Een aantal belangrijke punten, zoals punt v), zou daarom moeten worden gecontroleerd. Het is van essentieel belang dat alle punten die betrekking hebben op een harmonisering van de milieubescherming inhoudelijk overeenkomen.

3.4.2 Milieuprocedures: krachtens artikel 9(5) van het Verdrag van Århus dienen de partijen te waarborgen „dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overwegen zij het instellen van passende mechanismen voor de bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen”.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

##### 4.1 Verordening betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

4.1.1 De voorgestelde verordening zal een versterking betekenen van het uitgebreide pakket maatregelen van de Commissie om de milieudoelstellingen te verwezenlijken, en is hét middel om de Europese burgers via hun sociale, economische en milieu-organisaties ten opzichte van de EU-instellingen en -organisaties, met inbegrip van de bureaus en agentschappen die krachtens of op basis van het EG-Verdrag zijn ingesteld, behalve wanneer zij in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid optreden, een betere toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te bieden. Op deze manier moet niet slechts de Commissie verantwoording afleggen tegenover de burger, maar dienen overeenkomstig Verordening (EG) 1049/2001 alle instellingen in de breedste zin van het woord dit te doen.

4.1.2 Van groot belang is de invoering van het begrip „bevoegde entiteiten”, dat wordt gebruikt in verband met de toegang tot de rechter. Dit in tegenstelling tot informatie en inspraak, waarvoor net als in het Verdrag van Århus de term „publiek” wordt gehanteerd. Het nieuwe begrip kan op instemming van het EESC rekenen omdat het de toegang tot de rechter waarschijnlijk zal vergemakkelijken; de genoemde entiteiten hoeven namelijk geen voldoende belang te hebben en evenmin aan te tonen dat een van hun rechten is geschonden. Problematisch is echter wel de strenge eis – milieubescherming als enige doelstelling – waaraan een entiteit moet voldoen om als bevoegd te worden beschouwd. Gezien de situatie in Europa zou het beter zijn als ook organisaties met sociale, economische én milieudoelstellingen voor het predikaat „bevoegd” in aanmerking komen.

4.1.3 Wat de inspraak van het publiek tijdens de voorbereiding van plannen en programma's betreft (geregeld in artikel 8) wijst het EESC er allereerst op dat de vermelding van milieu-NGO's wel eens een restrictief karakter zou kunnen hebben.

Misschien niet in die mate als de definitie van „bevoegde entiteiten”, maar het resultaat zou hetzelfde kunnen zijn, al was het alleen maar door procedurele inertie. Daarom zouden niet alleen milieu-NGO's, maar alle organisaties die onder meer milieubescherming als doelstelling hebben in dit verband moeten worden genoemd. Bovendien moet in artikel 8 komen te staan dat EU-instellingen de uitkomsten van de inspraak openbaar moeten maken. Het EESC is het ermee eens dat ook milieu-informatie toegankelijk wordt gemaakt en dat het publiek inspraak krijgt bij het opstellen van de milieuplannen en -programma's van de EU-instellingen en -organisaties, overeenkomstig het Verdrag van Århus. Het wenst dat deze organisaties daadwerkelijke inspraak mogelijk maken en dat de uitkomsten van de inspraak terdege in aanmerking worden genomen. Dit betekent dat volledige openheid van zaken moet worden gegeven over de criteria voor de financiering van de in de bijlage bij het Verdrag van Århus opgesomde activiteiten en de beraadslagingen over GGO's en chemische stoffen, aangezien de burgers zich ten aanzien van deze onderwerpen ernstig zorgen maken over de milieuveiligheid en de bescherming van hun gezondheid.

4.1.4 In het licht van het Verdrag van Århus wordt het nagestreefde doel enigszins ondergraven door Titel IV (Toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden), omdat hierin staat dat alleen bevoegde entiteiten een verzoek tot interne herziening van administratieve handelingen mogen indienen en een juridische procedure mogen inleiden. Het EESC begrijpt wel dat het restrictieve karakter van het voorstel is ingegeven door een streven naar procedurele eenvoud, maar is niettemin van mening dat het wat herzieningsverzoeken en gerechtelijke stappen betreft in de EU genoeg moet zijn dat men voldoende belang en bevoegdheid ter zake kan aantonen.

4.1.5 Het EESC vindt dat bevoegde organisaties niet in meerdere landen actief hoeven te zijn.

4.1.6 In artikel 12, sub d) van de verordening is bepaald dat verenigingen, organisaties of groepen die als bevoegde entiteit willen worden erkend, hun jaarrekeningen door een geregistreerd accountant moeten laten certificeren. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel zouden de lidstaten daarvoor zelf regelingen moeten kunnen treffen.

4.1.7 Het EESC vindt dat de kostenlimiet voor overheidsorganen uit proceseconomische overwegingen beperkt moet worden, naargelang van de belangen die spelen en de financiële ondersteuning, zoals in het Verdrag van Århus is vastgelegd.

Brussel, 29 april 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 toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden”**

(COM(2003) 624 def. - 2003/0246 (COD))

(2004/C 117/14)

De Raad heeft op 7 november 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden” (COM(2003) 624 def. - 2003/0246 (COD)).

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 maart 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 408e zitting van 28 en 29 april 2004 (vergadering van 29 april) onderstaand advies uitgebracht dat met 76 stemmen voor en 5 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 Een absolute voorwaarde voor het welslagen van het milieubeleid van de EU, zoals verwoord in artikel 6 van het EG-Verdrag, en vooral van de door haar nagestreefde duurzame ontwikkeling, is dat de Europese bevolking het gevoel heeft op de hoogte te zijn van en betrokken te worden bij de uitvoering van dit beleid. Daarom heeft het DG Milieu via onder meer wetgeving, mededelingen en conferenties geprobeerd om degenen die met dit beleid te maken hebben beter te informeren en meer bij de totstandkoming ervan te betrekken.

1.2 Tot nu toe zijn er vooral regels ingevoerd voor de voorlichting aan en de inspraak van de bevolking en ook, zij het in mindere mate, voor de toegang tot de rechter in milieu-aangelegenheden.

1.3 Krachtens artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag is de Raad bevoegd om activiteiten vast te stellen die nodig zijn om de doelstellingen van het milieubeleid te verwezenlijken. In dit verband is het begrijpelijk dat de Commissie probeert de milieubescherming te verbeteren door de betrokkenheid en inspraak van de burgers door middel van wetgeving te vergroten. Een dergelijke informatie- en raadplegingsprocedure wordt overigens al gevolgd voor ander EU-beleid, met name het GLB en het industriebeleid. De maatregelen op deze beleids-terreinen hebben gevolgen voor de duurzame ontwikkeling, en daarom moet er met duidelijke informatie voor worden gezorgd dat niet alleen de direct betrokkenen, maar alle burgers ervan op de hoogte zijn.

1.4 Tot dusverre is de volgende wetgeving ontwikkeld voor de voorlichting aan en inspraak van de bevolking op milieugebied:

- Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie <sup>(1)</sup>;

<sup>(1)</sup> PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43. Daarnaast publiceerde de Commissie de Mededeling „Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie”, COM(2002) 704 def.

- Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie <sup>(2)</sup>;

- Richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter <sup>(3)</sup>.

1.5 Met de ondertekening in 1998 van het Verdrag van Århus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zette de EU haar streven kracht bij om de Europese burgers meer bij milieu-aangelegenheden te betrekken. De bedoeling hiervan is dat zij zich meer zullen inzetten voor milieubehoud en -bescherming en aldus voor een duurzame ontwikkeling van Europa.

1.6 Aangezien het Verdrag van Århus nog niet door alle lidstaten is geratificeerd <sup>(4)</sup>, moeten er nu twee maatregelen worden genomen. Ten eerste dient er via een verordening voor te worden gezorgd dat de EU-instellingen en -organen zich strikt houden aan de eisen van het verdrag met betrekking tot de toegang tot informatie, de inspraak van het publiek in de besluitvorming en de toegang tot de rechter. Ten tweede moeten de voor de lidstaten bestemde bepalingen worden aangevuld met een richtlijn waarin de toegang tot de rechter wordt geregeld.

## 2. Inhoud van het richtlijnvoorstel

2.1 De voorgestelde richtlijn bevat minimumnormen voor de toegang tot gerechtelijke en administratieve procedures in milieu-aangelegenheden en moet leiden tot een betere toepassing van de milieuwetgeving. Deze minimumnormen zijn bedoeld om te zorgen voor de naleving van het Verdrag van Århus en om een harmonisering van de wetgevingen van de lidstaten tot stand te brengen, zodat zich geen gevallen van rechtsongelijkheid tussen economische actoren en overheidsinstanties zullen voordoen.

<sup>(2)</sup> PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26.

<sup>(3)</sup> PB L 156 van 25.6.2003, blz. 17.

<sup>(4)</sup> Het is geratificeerd door Portugal, België, Frankrijk, Italië en Dene-marken.

2.2 In het voorstel staat omschreven welke partijen in dit verband een rol spelen, om welke procedures het gaat en welke handelingen of nalatigheden aanleiding tot deze procedures zijn.

2.3 De meeste aandacht gaat uit naar het beroepsrecht (actieve legitimatie), ofwel het recht om een gerechtelijke of administratieve procedure aan te spannen. Hierbij maakt de Commissie onderscheid tussen de bevolking in het algemeen en bevoegde entiteiten. Burgers dienen een voldoende belang te hebben of moeten de schending van een recht of een procedure kunnen aanvoeren, terwijl bevoegde entiteiten geen voldoende belang hoeven aan te tonen.

2.4 Entiteiten die voldoen aan de in artikelen 8 en 9 genoemde criteria hebben beroepsrecht en hoeven niet aan andere eisen te voldoen.

2.5 Van belang is ook artikel 6, dat het mogelijk maakt een verzoek om een intern beroep in te dienen als een overheidsinstantie door haar handelingen of nalatigheden het milieurecht schendt. Met dit artikel worden de termijnen en voorwaarden gelijkgetrokken die in de lidstaten gelden voor een dergelijk verzoek.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC heeft er al meermalen op gewezen dat het betrekken van de bevolking bij de uitvoering van het duurzame-ontwikkelingsbeleid de beste manier is om de naleving van de milieuwetgeving te garanderen. Hierbij moet transparantie worden betracht en dient toezicht te worden gehouden op de naleving van de normen in kwestie. Toegang tot informatie, inspraak in de ontwikkeling van milieuplannen en – in een later stadium – toegang tot de rechter maken niet alleen een betere naleving van de wetgeving mogelijk, maar zorgen er ook voor dat de bevolking bewuster en met meer kennis van zaken omgaat met natuurlijke hulpbronnen.

3.2 Nu de toetreding van tien nieuwe lidstaten bijna een feit is, stelt de Commissie terecht voor om tot bovengenoemde harmonisering over te gaan. Niettemin blijft het van groot belang dat alle Europese landen die het Verdrag van Århus hebben ondertekend het nu ook ratificeren. De Europese Gemeenschap zou het eveneens moeten ratificeren, omdat zij daarmee een extra instrument in handen krijgt om wereldwijd, en dan vooral via internationale conventies, voor de bescherming van het milieu op te komen.

3.3 Hoewel het EESC instemt met de voorgestelde normen, wil het wel een aantal punten nader belichten en ophelderen die van groot belang zijn om het nagestreefde doel ten volle te kunnen verwezenlijken.

3.3.1 De definities in het voorstel zijn overgenomen uit het Verdrag van Århus, al is er wel sprake van een aantal verschillen:

3.3.1.1 Het begrip „bevoegde entiteit”, dat in beide voorstellen van de Commissie wordt gebruikt, ontbreekt in het Verdrag van Århus, waarin slechts wordt gesproken van het „betrokken publiek” en alle organisaties die zich inzetten voor

milieubescherming worden „geacht belanghebbende te zijn”. Het is dus niet nodig dat deze als enige doel de bescherming van het milieu hebben; ze hoeven alleen maar te voldoen aan de eisen van nationaal recht. Het is duidelijk dat ook andere organisaties zonder winstoogmerk, zoals vakbonden, sociaal-economische en consumentenorganisaties, op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau belangrijk werk ter bescherming van het milieu verrichten.

3.3.1.2 In de voorgestelde richtlijn wordt gesproken van overheidsinstanties, dus op diverse gebieden actieve bestuursinstanties, maar worden instanties met justitiële of wetgevende bevoegdheden uitgesloten.

3.3.1.3 In de lijst van gebieden die onder het milieurecht vallen, lopen de verschillende talenversies hier en daar uiteen. Een aantal belangrijke punten, zoals artikel 2, g, punt v), zou daarom moeten worden gecontroleerd. Het is van essentieel belang dat alle punten die betrekking hebben op een harmonisering van de milieubescherming inhoudelijk overeenkomen.

3.3.2 Gerechtelijke procedures: milieuprocedures omvatten expliciet geen strafprocedures, maar uitsluitend administratieve of gerechtelijke beroepsprocedures<sup>(1)</sup>. Dit beperkt de vrijheid acties in te stellen in de meeste lidstaten, die strafrechtelijke sancties hebben gezet op milieumisdrijven. Bovendien heeft artikel 9(3) van het Verdrag van Århus, waarin de aanvechting van handelingen en nalatigheden van privé-personen en overheidsinstanties die strijdig zijn met het milieurecht is geregeld, alleen betrekking op beperkingen die er zijn in de overtreden rechtsnormen. Op deze manier worden in het Verdrag de procedures afgestemd op de overtreding, zodat de sanctie in verhouding staat tot de inbreuk. In zijn huidige vorm zou het richtlijnvoorstel de mogelijkheden om milieuprocedures te starten inperken en daarmee afwijken van de nationale wetgevingen.

3.3.3 Milieuprocedures – Krachtens de voorgestelde richtlijn voorzien de lidstaten in „adequate en effectieve procedures die objectief, billijk, snel en niet prohibitief kostbaar zijn”. Hoewel de regelgeving voor gerechtelijke procedures overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel een zaak van de lidstaten is, zou de in artikel 9(5) van het Verdrag van Århus verwoorde regeling moeten worden overgenomen. Volgens deze duidelijke regeling waarborgen partijen „dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overwogen zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen”.

### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Met de voorgestelde richtlijn wordt de aanpassing van de nationale wetgevingen aan het Verdrag van Århus afgerond. De richtlijn bevat een gemeenschappelijk kader van voor alle lidstaten geldende procedurele regels en staat borg voor een uniforme toepassing van het milieurecht. Gezien het grensoverschrijdende karakter van veel van de problemen zijn er name-lijk EU-brede maatregelen nodig.

<sup>(1)</sup> Artikel 2 f) van het richtlijnvoorstel.

4.2 De voorgestelde richtlijn is verenigbaar met de regels voor toegang tot de rechter in de bestaande EU-wetgeving. Wel zou in artikel 1 moeten komen te staan dat het om minimumvereisten gaat, om te voorkomen dat de bewegingsvrijheid van lidstaten met een ruimere milieuwetgeving – die ook de „actio popularis” en milieumisdrijven kennen – wordt ingeperkt.

4.3 In artikel 2 („Definities”) zouden de volgende veranderingen moeten worden aangebracht:

- c) er moet komen te staan dat een bevoegde entiteit milieubescherming als „één van haar” doelstellingen heeft;
- f) onder milieuprocedures moeten ook strafrechtelijke procedures vallen;
- g) de verschillende onderdelen van de definitie van milieurecht, bijvoorbeeld punt v), moetengelijkgetrokken worden met die van de Verordening;
- 2. hier moet komen te staan dat het om minimumvereisten gaat die bij de omzetting in de nationale wetgevingen nooit aan kracht mogen inboeten.

4.4 In de artikelen 5 en 6, waarin respectievelijk het beroepsrecht en het recht tot het verzoek om een intern beroep van bevoegde autoriteiten zijn geregeld, komen twee belangrijke kwesties aan de orde: (i) bij gerechtelijke procedures is het beroepsrecht van bevoegde entiteiten beperkt tot hun geografische werkterrein en (ii) een verzoek om een intern beroep kan worden ingediend in een andere lidstaat als aan de in artikel 5, lid 1, gestelde voorwaarden wordt voldaan. Dit is in tegenpraak met elkaar; als het beroepsrecht van bevoegde entiteiten beperkt is tot hun geografische werkterrein, dan zou dat logischerwijs ook moeten gelden voor het recht om een verzoek om een intern beroep in te dienen. In het licht van het Verdrag

van Århus zou het in beide gevallen beter zijn als aan de toegang tot de rechter geen beperkingen worden opgelegd en de desbetreffende nationale regels worden gehandhaafd.

4.4.1 De in artikel 6 genoemde termijnen zouden niet moeten ingaan op de datum waarop de administratieve handeling is gesteld, maar waarop deze wordt gepubliceerd. Pas dan kan namelijk kennis worden genomen van de inhoud ervan.

4.5 Het EESC wijst er nogmaals op dat lid a) van artikel 8 (de criteria voor de erkenning van bevoegde entiteiten) ook van toepassing zou moeten zijn op rechtspersonen die „onder meer” tot doel hebben het milieu te beschermen.

4.6 Ten slotte is artikel 9(5) van het Verdrag van Århus volgens het EESC vollediger dan artikel 10 (eisen inzake milieuprocedures) van het richtlijnvoorstel. In dit laatste artikel wordt namelijk geen gewag gemaakt van mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen, waardoor deze toegang voor organisaties met beperkte middelen een probleem kan vormen.

4.7 In artikel 12, sub d) van de verordening is bepaald dat verenigingen, organisaties of groepen die als bevoegde entiteit willen worden erkend, hun jaarrekeningen door een geregistreerd accountant moeten laten certificeren. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel zouden de lidstaten daarvoor zelf regelingen moeten kunnen treffen.

4.8 Het EESC vindt dat de kostenlimiet voor overheidsorganen uit proceseconomische overwegingen beperkt moet worden, naargelang van de belangen die spelen en de financiële ondersteuning, zoals in het Verdrag van Århus is vastgelegd.

Brussel, 29 april 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

R. BRIESCH

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „De gevolgen van het handelsbeleid voor industriële reconversie: de staalsector”

(2004/C 117/15)

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 het thema „De gevolgen van het handelsbeleid voor industriële reconversie: de staalsector”.

De Adviescommissie industriële reconversie werd belast met de voorbereidende werkzaamheden.

Tijdens zijn 408e zitting op 28 en 29 april 2004 (vergadering van 29 april 2004) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité de heer Lagerholm aangewezen als algemeen rapporteur en het volgende advies uitgebracht, dat met 46 stemmen vóór en 16 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Inleiding: doel en reikwijdte van het advies - definities

1.1 Een casestudy van de staalsector, zijn doorlopende veranderingsproces en de invloed van het handelsbeleid op dat proces, is van grote waarde voor andere industrietakken.

1.2 In dit initiatiefadvies wordt onder „staalsector” het volgende verstaan: alle industriële activiteiten die verband houden met de staalproductie en de staaldistributie, rekening houdend met hun belangrijke functie voor de Europese staalverwerkende industrie. Dit advies en de aanbevelingen erin hebben dus betrekking op veel meer dan alleen de staalproducerende industrie.

1.3 In dit document wordt „industriële reconversie” opgevat als het normale, doorlopende proces van een industriële sector die pro-actief reageert op de dynamische ontwikkelingen in zijn ondernemingsklimaat om te kunnen blijven concurreren en groeikansen te creëren. Structuurveranderingen worden niet zozeer gezien als doel van het reconversieproces, maar als gevolg van de reactie op deze ontwikkelingen. Herstructurering is een specifieke vorm van industriële reconversie en slaat gewoonlijk op een ad-hocproces dat een sector (vaak gedwongen) ondergaat om zich aan te passen aan een veranderd ondernemingsklimaat met het doel zijn concurrentievermogen weer te vergroten, en dat tot onderbrekingen in de bedrijfsactiviteit leidt. Het belangrijkste doel van herstructurering is de structuur van de industrie in kwestie fundamenteel te wijzigen.

1.4 Het is duidelijk dat industriële reconversie grotendeels wordt aangedreven door structurele veranderingen in het algemene economische klimaat, met name door de veranderende marktbehoeften. Ook het nationale en/of communautaire („interne”) beleid - op terreinen variërend van milieu en energie tot juridische, monetaire en zeker ook sociale zaken - heeft een zeer grote en soms zelfs beslissende invloed op industriële reconversie. Dit is natuurlijk ook duidelijk te zien bij de reconversie die de EU-staalsector de afgelopen 20 jaar heeft ondergaan. Dit advies gaat echter alleen over de invloed van het EU-handelsbeleid, dat per definitie extern is en het beleidskader voor de handelsstromen tussen de EU en andere economische regio's of derde landen bepaalt.

1.5 Het Comité wil in dit advies dus geen beschrijving geven van de industriële reconversie in de EU-staalsector en de

invloed hierop van alle bovengenoemde (nationale en/of communautaire) beleidsonderdelen; het behandelt alleen de onderlinge afhankelijkheid van de staalsector en het (externe) handelsbeleid.

1.6 In dit verband mag het uitbreidingsproces van de EU ook niet langer worden beschouwd als de handelskwestie die het in de eerste stadia van de toetredingsonderhandelingen met de toenmalige kandidaat-lidstaten grotendeels nog wel was. Vanaf mei dit jaar zal er sprake zijn van een grotere interne markt, en dus zullen verdere EU-beleidsmaatregelen ter ondersteuning van de industriële reconversie en met name ook van de herstructurering van de staalsector in de toetredingslanden, die nog steeds noodzakelijk is, deel uitmaken van het interne EU-beleidskader.

### 2. Betekenis van het handelsbeleid in de staalsector

2.1 Bedrijven hebben te maken met de voortschrijdende globalisering van de economie en de voorwaarden waarop zij op deze wereldmarkt concurreren, zijn bepalend voor hun concurrentievermogen en ontwikkelingsmogelijkheden. Deze voorwaarden zijn sterk afhankelijk van het kader dat door de politiek voor de markt is vastgesteld, bijvoorbeeld via regelgeving inzake mededinging en interne markt, internationale handelsvoorschriften en specifieke handelsregelingen en -overeenkomsten. Dit kader vloeit voort uit het nationale en het internationale handelsbeleid. Idealiter dient het kader een doorlopend reconversieproces, dat de dynamiek van de mondiale economie weerspiegelt, te stimuleren en te vergemakkelijken. Het mag dit proces beslist niet negatief beïnvloeden noch een belemmering vormen voor vrije en eerlijke internationale concurrentie. Het handelsbeleid zou immers als hoofddoel moeten hebben de openheid van het wereldhandelsstelsel te waarborgen en eerlijke concurrentie en concurrentievoorzwaarden tot stand te brengen.

2.2 In dit verband zij erop gewezen dat het handelsbeleid een uiterst belangrijk onderdeel van het beleidskader van de Europese Unie uitmaakt, aangezien de EU een exportgerichte economie is met forse overschotten op haar handelsbalans. Het handelsbeleid is daardoor een belangrijke drijvende kracht achter de economische groei. Het feit dat de Europese Commissie een aparte Commissaris en een apart directoraat-generaal voor handel telt, geeft weer hoe enorm belangrijk het

handelsbeleid voor de Gemeenschap is. De strategie van Lissabon ter ondersteuning van het concurrentievermogen van de Europese economie is weliswaar in de eerste plaats gericht op verbetering van interne parameters, maar het succes van dergelijke inspanningen zal vrijwel uitsluitend merkbaar zijn op de wereldmarkten, waarop de EU uiteraard alleen een rol van betekenis kan spelen indien zij een adequaat en even succesvol handelsbeleid weet te voeren.

2.3 Het handelsbeleid speelt een uitermate belangrijke rol in de staalsector. Samen met olie is staal het meest verhandelde industriële product. Vandaag de dag gaat ca. een derde van de totale staalproductie ter wereld de grens over: bijna het dubbele van 30 jaar geleden. De internationale handelsvoorwaarden behoren dan ook tot de belangrijkste determinanten van het concurrentievermogen in deze sector. Dit geldt eveneens voor de vrijwel onbegrensde verscheidenheid aan staalverwerkende industrieën en hun producten, zoals de voertuigindustrie, de scheepsbouw en de machinebouw. Het handelsbeleid heeft rechtstreeks invloed op de manier waarop de staalsector met zijn verschillende segmenten de concurrentie op de thuismarkten het hoofd kan bieden en de markten van derde landen kan betreden. Het handelsbeleid draagt bij aan de vormgeving van het op regels gebaseerde stelsel voor de wereldwijde staalhandel en beïnvloedt de mate waarin de sector op structurele veranderingen in het ondernemingsklimaat kan inspelen.

2.4 Hoe belangrijk de internationale staalhandel is, blijkt wel uit het feit dat meer dan 40 % van het aantal conflicten dat bij de WTO in behandeling is, om staal draait. Dit toont aan dat de sector nog steeds te kampen heeft met onrendabele capaciteit, die vaak gesubsidieerd wordt en handelsstromen verstoort. Het betekent tevens dat WTO-leden fundamentele fouten maken bij de uitvoering van overeenkomsten over internationale handelsvoorschriften.

2.5 Tot slot mag niet worden vergeten dat de EU-staalsector een essentieel onderdeel van de Europese economie uitmaakt en een forse bijdrage aan de economische groei levert. Staal is nog altijd de belangrijkste industriële grondstof met een wereldwijd marktvolume dat op meer dan 350 miljard euro wordt geraamd - ruim tien keer zoveel als welke andere grondstof dan ook - en is van doorslaggevend belang voor de ontwikkeling van de infrastructuur en voor het grootste gedeelte van de verwerkende industrie. Een zeer efficiënte EU-staalproductie kan voorzien in alle marktbehoeften die de belangrijke staalverwerkende sectoren kunnen ontwikkelen, daarbij voor een belangrijk deel bijgestaan door even efficiënte distributiesystemen die ongeveer tweederde van de leveringen voor hun rekening nemen en steeds meer diensten aan de staalverwerkende industrie leveren. Zonder een eigen uiterst concurrerende staalproductie zou de Gemeenschap niet kunnen vertrouwen op haar eigen bronnen en haar eigen knowhow om het concurrentievermogen van haar staalverwerkende industrieën aan de wereldtop nog verder te vergroten. Behoud van een vitale staalsector zou daarom voor de EU een belangrijke politieke aangelegenheid moeten zijn.

### 3. Reconversie in de staalproducerende industrie en handelsbeleid

3.1 Sinds het begin van de jaren '80 heeft de staalproducerende industrie van de EU een uitvoerig herstructureringsproces ondernomen: de effectieve staalproductiecapaciteit is met 50 miljoen ton verlaagd, meer dan de helft van het aantal fabrieken is gesloten en het aantal werknemers is teruggebracht van 900.000 tot 250.000. Na China is de EU-15 de grootste staalproducent ter wereld, met ca. 160 miljoen ton ruw staal per jaar, d.w.z. ongeveer 20 % van de wereldproductie. De omzet wordt geraamd op zo'n 80 miljard euro.

3.2 Vandaag de dag behoort de Europese staalproducerende industrie (EU-15) qua vaardigheden, uitrusting, productkwaliteit, distributie, service en innovatiecapaciteit wereldwijd gezien tot de top. De sector telt enkele zeer grote, wereldwijd opererende producenten, een aantal kleinere, gespecialiseerde producenten en vele zeer efficiënte distributeurs en servicecentra. Het pijnlijke herstructureringsproces in de jaren '80 en de eerste helft van de jaren '90 alsook het privatiserings- en consolideringproces daarna hebben geleid tot een moderne en concurrerende industrie die haar toekomst en haar vermogen om onder vrije en eerlijke handelsvoorwaarden op de voortdurende veranderingen op de markt in te spelen, terecht met vertrouwen tegemoet kan zien.

3.3 Indien er op de staalmarkt echt sprake was van vrije en eerlijke concurrentie, dan zou de staalproducerende industrie van de EU-15 nog sterker in haar schoenen staan dan nu al het geval is. Haar internationale concurrentiepositie wordt echter ernstig bedreigd door protectionistische maatregelen en marktverstoringe praktijken zoals de S. 201-beschermingsmaatregelen van de VS, die door WTO-panels als strijdig met de WTO-regels werden bevonden. Ook de onrendabele overcapaciteit van de staalproducerende industrie ter wereld blijft de balans tussen vraag en aanbod en dus ook de staalprijzen verstoren, met name bij een slecht klimaat op de wereldmarkt.

3.4 Het handelsbeleid speelde een sleutelrol bij de uitvoerige herstructurering van de staalproducerende industrie in Europa in de jaren '80 en '90. Als reactie op de stijgende invoer uit derde landen startte de Commissie op grond van het EGKS-Verdrag (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal) het zgn. „externe onderdeel”: een reeks ondersteunende beschermingsmaatregelen, die hoofdzakelijk bestonden uit bilaterale overeenkomsten met de voornaamste staalexporterende landen, die hun export naar de Gemeenschap dan vrijwillig beperkten. Deze beschermingsmaatregelen vormden een aanvulling op de maatregelen die binnen de Gemeenschap werden getroffen om staatssteun te beteugelen, het herstructureringsproces te ondersteunen en de markt tijdelijk te reguleren. Ze bleven gedurende de hele crisisperiode van kracht en hielden de import op zo'n 10 % van de zichtbare consumptie.

3.5 De staalproducerende industrie van de landen die in mei 2004 tot de EU zullen toetreden, bevindt zich nog steeds in een herstructureringsproces, waarbij gesnoeid wordt in onrendabele overcapaciteit, de productietechnologie wordt gemoderniseerd, de synergie tussen economie en markt wordt vergroot door middel van consolideringmaatregelen en van een productiegerichte benadering wordt overgeschakeld op een markt- en klantgericht ondernemerschap. De EU-15 heeft dit proces ondersteund door de afgelopen jaren bilaterale afspraken met de kandidaat-lidstaten te maken, waarbij de EU-regels op basis van de EGKS-instrumenten werden toegepast. Deze afspraken gingen zelfs zover dat de Europese Commissie het recht kreeg om nationale herstructureringsplannen te controleren en goed te keuren.

3.6 Als gevolg daarvan zal de EU-staalproductie na de uitbreiding van de Unie van gedaante veranderen. Aan de ene kant zal haar positie op de wereldmarkt worden versterkt omdat er nieuwe landen toetreden en de Unie weer een grotere netto-exporteur van staal zal worden. Anderzijds zal de structuur van de staalproducerende industrie zwakker worden omdat de staalbedrijven in de nieuwe lidstaten nog steeds in een herstructureringsproces verkeren. Het handelsbeleid zal moeten inspelen op deze omstandigheden, maar wel binnen een op regels gebaseerd stelsel.

#### 4. Toekomstige uitdagingen voor handelsbeleid en industriële reconversie

De Europese staalproducerende industrie lijkt nu uiterst kwetsbaar te zijn voor beleidsmaatregelen en praktijken die in strijd zijn met handelsafspraken. Europa heeft de meest open staalmarkt ter wereld. Op grond van de „dubbele nul“-overeenkomsten die tijdens de Uruguay-ronde zijn gesloten, worden de EU-invoertarieven voor staal in 2004 afgeschaft. De invoer van staal in Europa is de afgelopen jaren sterk gestegen, van 14,5 miljoen ton in 1997 tot 24,6 miljoen ton in 2002 - d.w.z. een toename van 70 % - waardoor de EU in 1998 veranderde van een traditionele netto-exporteur in een netto-importeur (in 2003 was de export weer iets groter dan de import).

Met de veranderingen die de staalsector de komende paar jaar zal blijven meemaken, liggen bepaalde uitdagingen in het verschiet, die de context van het handelsbeleid aangeven:

- De voormalige GOS-landen Rusland, Oekraïne en Kazachstan - die geen lid van de WTO zijn - vormen een regio ten aanzien waarvan de EU nog altijd een apart handelsbeleid voor staal voert in de vorm van bilaterale overeenkomsten inzake de handel in staalproducten. Op deze manier wordt een weloverwogen en pragmatisch antwoord gegeven op de uitdagingen die deze overgangseconomieën opleveren: de handel kan zich op gecontroleerde wijze ontwikkelen en een excessieve aanvoer van staal en daaropvolgende antidumpingmaatregelen worden voorkomen, terwijl de industrieën van deze landen hun capaciteit aanpassen en hun interne vraag stimuleren. Daarnaast is de mogelijke toetreding van Rusland tot de WTO ook erg belangrijk voor de staalindustrie van de EU.
- In vergelijking met andere industrietakken is de mondiale staalsector nog altijd sterk versnipperd; slechts in enkele

regio's als de EU heeft zich een consolideringsproces voorgedaan. Het valt echter te verwachten dat staalbedrijven de komende jaren steeds meer zullen uitkijken naar fusies en allianties met ondernemingen uit andere regio's, als gevolg van de globalisering en de consolidering van hun industriële markten. Multilaterale handelsovereenkomsten dienen belemmeringen voor buitenlandse investeringen en handel binnen bedrijven weg te nemen, om zo deze dynamische ontwikkeling te ondersteunen.

- Met de globalisering van de economie is het concept „thuismarkt“ verdwenen. Nu al zijn vele staalproducerende en -distribuerende bedrijven actief in andere regio's, waar zij als een „binnenlandse“ leverancier-klanten benaderen. Het handelsbeleid zal niet alleen rekening moeten houden met deze toenemende internationalisering, maar ook met andere ontwikkelingen in deze industrie, zoals de opkomst van nieuwe staalproducerende regio's die een plaats op de wereldmarkt willen veroveren. Veel staalbedrijven in ontwikkelingslanden zijn inmiddels modern en concurrerend te noemen, waardoor hun preferentiële behandeling binnen het wereldhandelssysteem niet langer gerechtvaardigd is.

#### 5. Belangrijke aspecten van het handelsbeleid in de staalsector

Gezien zijn huidige situatie en de uitdagingen die te wachten staan kan de EU-staalsector pas goed op de dynamische ontwikkelingen in zijn ondernemingsklimaat inspelen indien de staalmarkten elders ter wereld even toegankelijk zijn als de staalmarkt in de EU en er even eerlijke concurrentievoorwaarden gelden. Ondanks de negatieve uitkomst van de WTO-besprekingen in Cancún (september 2003), biedt de Doha-ronde nog altijd gelegenheid om belangrijke vorderingen te boeken in het streven naar een onbeperkte markttoegang tussen de WTO-leden. Bovendien kan ook worden overlegd over verbetering van bestaande regels en over een betere afstemming en versterking van bestaande afspraken, met name inzake antidumping. In breder perspectief zou het voor de staalsector binnen en ook buiten Europa echt gunstig zijn indien de onderhandelingen over de zgn. Singapore-kwesties, zoals vergemakkelijking van de handel en concurrentie, daadwerkelijk van start zouden gaan.

Hoewel een betere markttoegang ook door middel van bilaterale of regionale afspraken met de belangrijkste handelspartners van de EU bereikt kan worden, zijn de belangen van de EU-staalsector het best gediend met een multilateraal handelsstelsel (WTO). Zo'n stelsel moet gebaseerd zijn op regels die door alle landen consequent in nationale wetgeving worden omgezet en moet voorzien in instrumenten die objectief, zonder politieke inmenging worden toegepast en door alle landen volgens dezelfde principes worden uitgevoerd. Gezien het handelsbeleid en de handelspraktijken van sommige landen waarmee de EU de afgelopen jaren op het gebied van staal is geconfronteerd, zou zij zich vooral op de volgende punten moeten richten:

- verbetering van de markttoegang en eliminatie van handelsbelemmeringen moeten prioriteit krijgen;

- er moeten strengere regels op het gebied van antidumping, subsidies en garanties komen om eerlijke handelsvoorwaarden te creëren;
- er moet gericht en verantwoord gebruik worden gemaakt van WTO-instrumenten: snelle, weloverwogen en proportionele maatregelen, alleen om oneerlijke importvoorwaarden tegen te gaan;
- bovenal moet een einde worden gemaakt aan het misbruik van handelspolitieke instrumenten om nationalistische en protectionistische redenen; handelskwesaties dienen op hun economische/technische en niet op hun politieke waarde beoordeeld te worden;
- sterk uiteenlopende sociale en milieunormen in verschillende delen van de wereld beïnvloeden de handelsstromen, niet alleen in het geval van staal, maar ook in vele andere sectoren; doordat de verplichtingen op het gebied van sociale grondrechten en milieubescherming per economische regio verschillen, ontstaan economische distorsies op mondiaal niveau; dit is niet alleen een probleem van de betrokken industrietakken, maar van alle beleidsmakers, ook op het vlak van het handelsbeleid. De belangrijkste aspecten van bovengenoemde punten worden hieronder nader uitgewerkt.

### 5.1 Markttoegang

5.1.1 Zoals gezegd is de staalmarkt nergens ter wereld zo open als in Europa en is de Europese staalproducerende sector uiterst kwetsbaar voor beleidsmaatregelen en praktijken die in strijd zijn met handelsafspraken. Het is voor de Europese staalsector dan ook van essentieel belang dat andere markten even toegankelijk zijn als de Europese. Zowel Europese als multilaterale handelspolitieke instrumenten moeten daarom ingezet blijven worden om obstakels voor de markttoegang in derde landen uit de weg te ruimen en oneerlijke handelspraktijken van derde landen op de EU-staalmarkt tegen te gaan. De staalindustrie heeft er recht op dat handelspolitieke instrumenten daadwerkelijk worden gebruikt.

5.1.2 Het is voor de EU vooral van belang dat de Doha-ronde concrete verbeteringen op het gebied van markttoegang oplevert in de vorm van tariefverlagingen in combinatie met opheffing van niet-tarifaire belemmeringen. Bovendien mag de speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden uitsluitend op ad hoc-basis worden toegekend en dient daarbij onderscheid gemaakt te worden tussen landen en sectoren, aan de hand van hun concurrentievermogen. Toekenning van de speciale en gedifferentieerde behandeling betekent niet dat ontwikkelingslanden met een zeer concurrerende staalindustrie hun tarieven niet hoeven af te schaffen.

5.1.3 Daadwerkelijke verbetering van de markttoegang is slechts haalbaar indien de tariefverlagingen gepaard gaan met opheffing van niet-tarifaire belemmeringen. Bovendien kan de markttoegang worden belemmerd door toepassing van bestaande WTO-regels. De Doha-ronde biedt regeringen de kans om bestaande regels te verduidelijken en de toepassing ervan te harmoniseren, uitgaande van de beste praktijken.

### 5.2 Antidumping

5.2.1 Antidumpingmaatregelen zijn nog steeds noodzakelijk om de Europese industrie te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken. Antidumpinginstrumenten moeten echter op onpartijdige en niet-discriminerende wijze worden gebruikt; voor iedereen moeten dezelfde regels gelden en uitzonderingen mogen alleen worden gemaakt indien de WTO-regels hierin speciaal voorzien. Er moet dan ook overleg gevoerd blijven worden, om ervoor te zorgen dat de bestaande antidumpingovereenkomst van de WTO op meer geharmoniseerde wijze wordt uitgevoerd, bij voorkeur meer volgens de regels die de EU hanteert.

5.2.2 Om de antidumpingovereenkomst kracht bij te zetten en op geharmoniseerde wijze toe te passen moet men zich in de eerste plaats richten op die aspecten die de efficiëntie en doeltreffendheid ervan bevorderen: redelijke en vlotte tijdschema's, het in een vroeg stadium voorlopig vaststellen van schade, verplichte invoering van de zgn. „lagere invoerrechten”-regel („lesser duty rule”), om de belangrijkste aspecten maar te noemen.

5.2.3 Is de belangrijkste doelstelling - alle landen nemen de EU-regels inzake antidumpingprocedures over - niet haalbaar, dan moet de EU haar eigen antidumpingbeleid optimaliseren door de doeltreffendheid, efficiëntie, transparantie en onpartijdigheid ervan op te voeren. De Europese staalsector moet in staat worden gesteld de strijd aan te gaan met gedumpte of gesubsidieerde goederen die door derde landen in de EU op de markt worden gebracht. De EU-wetgeving met betrekking tot antidumping- en antisubsidieprocedures is veel liberaler dan de WTO voorschrijft en ook veel liberaler dan de wetgeving van andere landen, met name de VS. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bepaling inzake het „belang van de Gemeenschap” en de „lagere invoerrechten”-regel. Ook worden de regels in de EU minder strikt toegepast dan in andere landen, doordat de Europese Commissie weigert een procedure in te leiden wanneer schade dreigt, maar in plaats daarvan vraagt om bewijs van reeds ontstane schade. Bovendien maakt zij gebruik van de in de EU-regels voorziene maximale onderzoekstermijn, hetgeen nog meer vertraging oplevert. Tot slot moet de EU sneller en beter toezicht houden op de handelsstromen. Deze en andere tekortkomingen moeten weggenomen worden.

### 5.3 Subsidies

5.3.1 Over subsidies wordt overleg gevoerd in het kader van de Doha-ronde en daarnaast ook binnen de OESO, met name om een specifieke overeenkomst over subsidies aan de staalsector (SSA) te kunnen sluiten. Het OESO-overleg is uitermate belangrijk: een internationale overeenkomst over een algemeen verbod op iedere vorm van (directe of indirecte) staatssteun aan staalbedrijven, met slechts een zeer beperkt aantal toegestane uitzonderingen, zou de internationale handelsbetrekkingen zeer gunstig beïnvloeden. Een dergelijke overeenkomst zou in de eerste plaats de fundamentele oorzaken van handelsgeschillen op staalgebied moeten aanpakken: gesubsidieerde onrendabele en overcapaciteit. Dit verergert de handelsproblemen, omdat er meer staal op de internationale markten wordt afgezet dan deze aankunnen; dit gebeurt vooral op de relatief open markten, zoals de EU.

5.3.2 Hoeksteen van een nieuwe internationale overeenkomst zou een verbod moeten zijn op alle specifieke subsidies, op enkele in de Europese Staalsteuncode voorziene uitzonderingen na, zoals subsidies in verband met de definitieve sluiting van installaties, waaronder staatssteun om de sociale gevolgen hiervan te verzachten. Alle algemene subsidies moeten toegestaan worden, met uitzondering van subsidies die tot uitbreiding van de capaciteit of tot instandhouding van onrendabele capaciteit leiden. Voor ontwikkelingslanden of voor staalsectoren die geherstructureerd moeten worden kan worden voorzien in een speciale en gedifferentieerde behandeling. Tijdelijke ontheffingen voor deze landen en sectoren mogen alleen worden toegestaan indien de langetermijnavzichten voor de begunstigde positief zijn en de capaciteit in evenredigheid met het ontvangen subsidiebedrag wordt teruggebracht.

5.3.3 Voorts moet er ook onderhandeld worden over betere regels voor (voorafgaande) aanmelding om beter preventief te kunnen optreden en over een doeltreffende sanctieregeling, waarbij automatisch sancties worden opgelegd indien de verplichting tot voorafgaande aanmelding niet wordt nagekomen.

5.3.4 Gezien het grote aantal deelnemers en hun tot op heden sterk uiteenlopende standpunten is het Comité echter zeer bezorgd dat de OESO-onderhandelingen een compromis zullen opleveren dat eigenlijk niet veel voorstelt en geen verbetering van de huidige afspraken inhoudt. Zo'n compromis zou niet de steun van de EU mogen krijgen.

#### 5.4 Handelsbeleid, industriële reconversie en de sociale dimensie

5.4.1 De herstructurering van de Europese staalsector in de jaren '80 en begin jaren '90 had dramatische gevolgen voor de werkgelegenheid. De Europese Commissie maakte destijds gebruik van handelspolitieke instrumenten om het herstructureringsproces te ondersteunen. Net als toen speelt het sociale en het werkgelegenheidsbeleid ook nu een belangrijke rol, wil ervoor gezorgd kunnen worden dat de bevordering van concurrentievermogen en groei deel uitmaakt van een evenwichtig handelsbeleid in de context van een industrieel reconversieproces. Door de vaardigheden van de werknemers en de kwaliteit van het werk voortdurend te verbeteren kan het reconversieproces immers veel soepeler en beter verlopen, hetgeen in het belang van alle betrokkenen is.

5.4.2 Ook de steeds grotere aandacht voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven kan uiteindelijk een positieve bijdrage leveren aan het concurrentievermogen van de Europese staalsector in de context van het Europees sociaal-economisch model.

5.4.3 De belangen van de werknemers zijn het best gediend met een industrie die stevig op eigen benen kan staan en zich niet hoeft te verschuilen achter de rug van de nationale regering om zich te beschermen tegen sterke, maar faire concurrentie. Een stabiele werkgelegenheid, goede arbeidsvoorwaarden en gezonde toekomstperspectieven: een vrije en eerlijke handel kan deze doelstellingen alleen maar helpen realiseren. Tot slot

ziet de staalsector inmiddels in dat haar industriële reconversieproces zodanig vormgegeven moet worden dat geanticipeerd kan worden op ontwikkelingen en abrupte verslechtingen en structurele schade, met onaanvaardbare sociale gevolgen, voorkomen kunnen worden.

#### 6. Conclusies van het EESC

Gezien zijn bevindingen in dit initiatiefadvies over de gevolgen van het handelsbeleid voor industriële reconversie, met name in de staalsector, komt het Comité tot de volgende conclusies:

6.1 De staalsector is voor de Europese Unie van essentieel en strategisch belang, vanwege het internationaal gezien zeer hoge peil van zijn technologische kennis en vanwege zijn strategische betekenis voor de ontwikkeling van infrastructuur binnen de EU en voor de meeste verwerkende industrieën.

6.2 Het reconversieproces van de EU-staalsector is beslist soepeler verlopen door de inzet van de EGKS-instrumenten tijdens het herstructureringsproces - niet in de laatste plaats de sociale dialoog, die een integrerend onderdeel van dat proces uitmaakte. Zo kon weliswaar niet worden voorkomen dat het herstructureringsproces gepaard ging met ingrijpende gevolgen voor de werkgelegenheid, maar deze zijn in vergelijking met andere sectoren door allerlei sociale maatregelen aanmerkelijk verzacht. Het handelsbeleid, onderwerp van dit advies, heeft samen met de handelspolitieke maatregelen die andere instrumenten ondersteunden, een sleutelrol tijdens dit herstructureringsproces gespeeld. De EU-staalsector vormt daarom een goede casestudy van wat de gevolgen van industriële reconversie en het effect van het handelsbeleid op het succes van reconversie maatregelen betreft; andere industrietakken zouden hieruit lering kunnen trekken.

6.3 Handelsbeleid is een essentieel onderdeel van het marktkader dat door beleidsmakers wordt vastgesteld. Het moet zorgen voor eerlijke concurrentievoorwaarden en voor eerlijke concurrentie; dit is immers bepalend voor het concurrentievermogen en de toekomstige groeiomvang van de sector.

6.4 In de EU-staalsector hangen industriële veranderingen om de concurrentiepositie te behouden of (weer) te versterken, nauw samen met handelspolitieke strategieën om de reconversie op zowel de eigen als de internationale markten goed te laten verlopen. Het Comité komt daarom met de volgende aanbevelingen om een beleid te voeren dat de industriële reconversie in de toekomst kan ondersteunen:

- als exportgerichte economie moet het beleid van de Europese Unie in het algemeen uitgaan van vrije markttoegang, mits gemeenschappelijke regels om de handel eerlijk te laten verlopen nageleefd worden;
- de Europese Unie zou de totstandkoming van (betere) multilaterale handelsafspraken, zoals de aanstaande overeenkomst inzake staalsubsidies, moeten stimuleren, zonder daarbij de strenge EU-regels op het spel te zetten;



- 
- de Europese Unie moet blijven streven naar bilaterale overeenkomsten met belangrijke handelspartners voor zover haar belangen (nog) niet gedekt worden door multilaterale regelingen;
  - in alle gevallen van oneerlijke handelspraktijken moet de Europese Unie de bestaande instrumenten ter bescherming van de handel daadwerkelijk gebruiken en de toepassing van de WTO-regels voor het beslechten van geschillen steunen.

Brussel, 29 april 2004.

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

---