

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 302

47e jaargang

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

7 december 2004

Nummer	Inhoud	Bladzijde
	I Mededelingen	
		
	II Voorbereidende besluiten	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004	
2004/C 302/01	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 „LeaderSHIP 2015: De toekomst van de Europese scheepsbouw en scheepsreparatie - Concurrentievermogen door uitmuntendheid” — COM (2003) 717 def.	1
2004/C 302/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking 2000/819/EG betreffende een meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) (2001-2005)” — COM(2003) 758 def. 2003/0292 (COD)	8
2004/C 302/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een nieuw rechtskader voor betalingen in de interne markt” — COM(2003) 718 def.	12
2004/C 302/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de raadplegings- en informatieprocedures op het gebied van kredietverzekering, garanties en financieringskredieten” (gecodificeerde versie) — COM(2004) 159 def. - 2004/0056 (CNS)	19
2004/C 302/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de implementatie van de Internationale Veiligheidsmanagementcode in de Gemeenschap — COM(2003) 767 def. - 2003/0291 (COD)	20

NL

Prijs: 22 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2004/C 302/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende het verhogen van de veiligheid van havens — COM(2004) 76 def. – 2004/0031 (COD)	23
2004/C 302/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Kernfusie”	27
2004/C 302/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Stand van zaken bij het onderzoekprogramma GALILEO aanvang 2004 — COM(2004) 112 def.	35
2004/C 302/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen” (gecodeerde versie) — COM(2004) 232 def. – 2004/0074 (COD)	38
2004/C 302/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1228/2003 betreffende de datum waarop sommige bepalingen van toepassing worden op Slovenië” — COM(2004) 309 def. - 2004/0109 (COD)	39
2004/C 302/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Industriële reconversie en economische, sociale en territoriale samenhang”	41
2004/C 302/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De internationale conventie inzake arbeidsmigranten”	49
2004/C 302/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De tweede pijler van het GLB: mogelijke aanpassingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid (follow-up van de Conferentie van Salzburg)”	53
2004/C 302/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Derde verslag over de economische en sociale cohesie - nieuw partnerschap voor samenhang: convergentie, concurrentievermogen en samenwerking” — COM(2004) 107 def.	60
2004/C 302/15	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: Belasting op dividend van natuurlijke personen in de interne markt” — COM(2003) 810 def.	70
2004/C 302/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's en de sociale partners op communautair niveau over de herziening van Richtlijn 93/104/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd” — COM(2003) 843 def.	74
2004/C 302/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De betrekkingen tussen de EU en Turkije met het oog op de Europese Raad van december 2004”	80
2004/C 302/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Meer en betere banen door de modernisering van de sociale bescherming - een omvattende strategie om werk lonend te maken — COM(2003) 842 def.	86
2004/C 302/19	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 - De toekomst van de textiel- en kledingsector in de Europese Unie na de uitbreiding” — COM(2003) 649 def.	90
2004/C 302/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa”.	101

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

410e ZITTING OP 30 JUNI EN 1 JULI 2004

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 „LeaderSHIP 2015: De toekomst van de Europese scheepsbouw en scheepsreparatie - Concurrentievermogen door uitmuntendheid”

COM (2003) 717 def.

(2004/C 302/01)

Op 21 november 2003 heeft de Commissie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 9 juni 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer Van Iersel.

Tijdens zijn 410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 109 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Samenvatting

De Commissie heeft in nauwe samenwerking met de Europese scheepsbouw en scheepsreparatie een nieuwe industriepolitieke opzet voor de sector ontworpen. Het is verrassend dat partijen er in hoog tempo in zijn geslaagd om een breed pakket van maatregelen samen te stellen dat erop is gericht de productie en concurrentiekracht van deze sector veilig te stellen. Het EESC neemt met instemming kennis van de gevolgde methode en van de inhoud van LeaderShip 2015. Alle betrokken partijen erkennen dat een nationale aanpak geen uitzicht meer heeft en dat alleen een Europese aanpak duurzame oplossingen zal bieden. In deze aanpak is terecht gekozen voor een samenhangend pakket en voor het respecteren van marktconformiteit. Het EESC onderstreept dat de geloofwaardigheid van de voorstellen geheel afhangt van de implementatie. De follow-up is derhalve cruciaal. Participatie, transparantie en zorgvuldige beheersing van de diverse processen moeten worden zekergesteld. Het EESC ondersteunt ten volle de doelstelling dat de implementatie van de voorziene maatregelen een competitief Europees level playing field moet opleveren. Dit is op zijn beurt een voorwaarde voor het tot stand brengen van een world playing field.

2. Achtergrond

2.1 De scheepsbouwmarkt

2.1.1 Ruim twintig jaar lang heeft de scheepsbouw een sterke, aanhoudende groei doorgemaakt. Snelle technologische

ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het vervoer over water veel minder duur werd, waardoor de mondiale handel een flinke impuls kreeg en de wereldwijde scheepvaart de belangrijkste motor van de globalisering werd.

2.1.2 In economisch opzicht zijn schepen mobiele investeringsgoederen, die niet geïmporteerd worden, maar onder een door de reder gekozen vlag varen. Als zodanig is een uitgebreide marketing niet nodig, evenmin als dealer- of onderhoudsnetwerken. Natuurlijk zijn ook de kosten van het transport van schepen laag. Aangezien de transactiekosten over het algemeen gering zijn en er geen anti-dumpingregels van kracht zijn, wordt de scheepsbouwmarkt sterk bepaald door de vraagprijzen.

2.1.3 De scheepsbouw biedt onmisbare vervoermiddelen voor de wereldwijde handel, levert geavanceerde apparatuur voor veiligheids- en defensiedoelinden en ontwikkelt geavanceerde technologie die op tal van manieren ook in andere sectoren wordt toegepast. Daarom is deze sector in de meeste geïndustrialiseerde en industrialiserende landen van strategisch belang.

2.1.4 In de Europese scheepsbouwsector is een netwerk van allerlei verschillende bedrijven ontstaan, waaronder scheepswerven, fabrikanten van scheepsuitrusting en een reeks gespecialiseerde dienstverleners. De sector biedt rechtstreeks meer dan 350 000 hooggeschoolde arbeidskrachten werk en heeft een omzet van rond de 34 miljard euro ⁽¹⁾.

2.1.5 De commerciële scheepsbouw in de EU heeft echter terrein moeten prijsgeven door de schadelijke praktijken van met name Zuid-Koreaanse bedrijven en is inmiddels in ernstige moeilijkheden geraakt. Sinds 2000 is het marktaandeel voor nieuwe orders (in gecompenseerde brutotonnage - gbt) met tweederde gedaald, van 19 % in 2000 tot 6,5 % in 2003 ⁽²⁾. Halverwege 2003 werd de situatie nog erger toen de prijzen hun laagste niveau in 13 jaar bereikten en de euro verder steeg ten opzichte van de Amerikaanse dollar - de munt die in de scheepvaart wordt gebruikt - en de valuta van de belangrijkste Aziatische concurrenten. Daarentegen is met name het afgelopen jaar de internationale handel enorm toegenomen, aangedreven door de buitengewoon sterke groei van de Chinese vraag naar energie en grondstoffen alsook de im- en export van be- en verwerkte producten. Deze grotere vraag heeft geleid tot een recordaantal nieuwe orders voor olietankers, bulkcarriers en containerschepen. De Europese scheepsbouw profiteerde van deze opleving en wist in 2003 bijna twee keer zoveel orders als in 2002 te noteren. Dit kon echter niet verhinderen dat zijn aandeel in de wereldwijde scheepsbouwmarkt verder afnam.

2.1.6 De negatieve tendens, die medio 2003 een dramatische omvang bereikte, is in verscheidene lidstaten min of meer tot stand gebracht. Er mag echter niet van uit worden gegaan dat de recente positieve ontwikkelingen zich zullen voortzetten. Daarom moet Europa op korte termijn met definitieve oplossingen voor de scheepsbouw komen; gebeurt dit niet, dan bestaat er een reëel gevaar dat Europa deze essentiële hightech-sector verliest. En de ervaring leert dat eenmaal verloren scheepsbouwcapaciteit niet gemakkelijk weer opgebouwd wordt.

2.2 Ontwikkelingen in het scheepsbouwbeleid

2.2.1 Gezien het strategische belang van de scheepsbouw wordt van oudsher in heel de wereld sterk door de overheid in deze sector geïntervenieerd. Ook in de Europese Gemeenschap is het scheepsbouwbeleid sinds de jaren '70 gericht op het vaststellen van de voorwaarden voor staatssteunregelingen. Het toegestane plafond voor bedrijfssteun is geleidelijk teruggebracht van 28 % van de contractwaarde in 1987 tot 9 % in 1992 en uiteindelijk is bedrijfssteun met ingang van het jaar 2000 geheel afgeschaft.

⁽¹⁾ Gegevens uit de studie „Economic Impact of Maritime Industries in Europe”, uitgevoerd door Policy Research Corporation N.V. & ISL in opdracht van de Europese Commissie.

⁽²⁾ Bron: Lloyds' Register.

2.2.2 In 1989 werden op initiatief van de VS in OESO-verband onderhandelingen aangegaan over een nieuw internationaal systeem voor alle vormen van overheidssteun aan de scheepsbouw. Deze onderhandelingen werden in 1994 met succes afgesloten en de Slotakte van de „Overeenkomst inzake normale concurrentievoorwaarden in de commerciële scheepsbouw- en scheepsreparatiesector” werd ondertekend door de Europese Gemeenschap, Finland, Japan, de Republiek Korea, Noorwegen, Zweden en de Verenigde Staten. Aangezien de VS hun eigen ratificatieprocedure niet hebben afgerond, is de overeenkomst echter nooit van kracht geworden.

2.2.3 Vanwege het ontbreken van een internationale overeenkomst keurde de Raad in 1998 een nieuwe scheepsbouwverordening (EG 1540/98) goed, die een reeks nieuwe staatssteunregels bevatte, waaronder de bepaling dat bedrijfssteun voor het einde van 2000 op unilaterale basis volledig afgeschaft moest zijn. Voorts dient de Commissie de mondiale scheepsbouwmarkt nauwlettend in het oog te houden en te beoordelen of Europese werven door concurrentiebeperkende praktijken worden benadeeld.

2.2.4 Al in het eerste verslag over de marktsituatie dat de Commissie de Raad in 1999 voorlegde, werd het bestaan van schadelijke bedrijfspraktijken, met name van de Zuid-Koreaanse werven, die schepen onder de kostprijs aanboden, onomstotelijk bewezen. In alle volgende verslagen (zeven stuks in de periode tot 2003) werden deze bevindingen bevestigd en werd steeds meer gedetailleerd bewijs aangevoerd.

2.2.5 Gezien deze overtuigende feiten sprak de Raad herhaaldelijk zijn ernstige bezorgdheid uit en startte de EU bilateraal overleg met Zuid-Korea. Na verscheidene gespreksronden werd in juni 2000 een overeenkomst in de vorm van een „Proces-verbaal van overeenstemming inzake de mondiale scheepsbouwmarkt” ondertekend. Tijdens de daaropvolgende besprekingen bleek de Koreaanse regering echter niet in staat te zijn om de in dit document vastgelegde beginselen na te leven.

2.2.6 Aangezien de bilaterale besprekingen met Korea op niets waren uitgelopen, diende de scheepsbouwsector in oktober 2000 op grond van de Verordening inzake handelsbelemmeringen (EG 3286/94) een klacht in.

2.2.7 De Commissie bleef zich sterk verzetten tegen het toestaan van bedrijfssteun na 2000. Zij stemde er echter wel mee in de zaak aan de WTO voor te leggen om zo iets te ondernemen tegen oneerlijke Koreaanse praktijken, indien er voor mei 2001 nog geen oplossing met Korea was overeengekomen die voor de EU aanvaardbaar was. Daarnaast stelde de Commissie voor, gedurende de periode dat de zaak bij de WTO in behandeling was, een tijdelijk defensief steunmechanisme in te stellen dat speciaal gericht was op het tegengaan van oneerlijke Koreaanse praktijken.

2.2.8 De Gemeenschap voerde dit tweesporenbeleid uiteindelijk in de zomer van 2002 uit, met het indienen van een verzoek om een panel bij de WTO en het besluit om een tijdelijk defensief mechanisme voor de scheepsbouw in te stellen (TDM - EG 1177/02).

2.2.9 Ook in het kader van de OESO werden in 2002 weer initiatieven ontplooid om voor de scheepsbouw tot een wereldwijd level playing field te komen, dit maal zonder deelname van de VS. De raad van de OESO stelde een speciale onderhandelingsgroep in, die een nieuwe, effectieve oplossing voor het probleem moest zien te vinden. Tot nog toe is er echter weinig vooruitgang geboekt en het valt nog te bezien of deze benadering vruchten zal afwerpen.

3. Een nieuwe benadering

3.1 Hieronder volgt een chronologisch overzicht van de stappen die tot LeaderSHIP hebben geleid:

februari 2002:	de Europese scheepsbouw en scheepsreparatie legt Commissaris Liikanen het ontwerpvoorstel voor het initiatief „LeaderSHIP 2015” voor;
mei 2002:	Commissievoorzitter Prodi steunt het initiatief en verzoekt Commissaris Liikanen de follow-up te coördineren;
oktober 2002:	de industrie legt Commissaris Liikanen een routekaart voor;
januari 2003:	inaugurele vergadering van de Adviesgroep op hoog niveau voor LeaderSHIP 2015 onder voorzitterschap van Commissaris Liikanen;
oktober 2003:	de Adviesgroep overhandigt haar rapport aan de Europese Commissie;
november 2003:	de Europese Commissie brengt de Mededeling over LeaderSHIP 2015 uit;
november 2003:	de Raad Concurrentievermogen behandelt LeaderSHIP 2015 in de context van het industriebeleid;
januari 2004:	het nieuwe kader inzake staatssteun aan de scheepsbouw wordt van kracht; bepaalde belangrijke aspecten van LeaderSHIP 2015 zijn hier al in verwerkt, waarmee de eerste aanbevelingen van de Adviesgroep worden overgenomen.

3.2 Routekaart voor de scheepsbouwsector

3.2.1 Terwijl het communautaire scheepsbouwbeleid zich hoofdzakelijk heeft gericht op mededinging en handelsbeleid, vond de sector zelf dat er onvoldoende aandacht uitging naar een derde hoeksteen - concurrentievermogen - en vooral ook naar een verstandige combinatie van de drie beleidsterreinen. De sector erkende ook zelf tekortgeschoten te zijn door niet met een uniforme reactie op de concurrentieproblemen te komen.

3.2.2 Met het afschaffen van bedrijfssteun accepteerde de scheepsbouw dat subsidies niet de manier zijn om verder te gaan. Dit geldt ook voor het soort protectionisme dat in sommige landen buiten de EU heeft geleid tot een scheepsbouwsector die de internationale concurrentie niet aankan. Er moest echter wel dringend iets gedaan worden aan het agressieve industriebeleid van Zuid-Korea. Daarom moest er gekozen worden voor een nieuwe benadering.

3.2.3 Toen CESA (Committee of EU Shipbuilders' Associations) in het voorjaar van 2002 zijn ontwerpvoorstel voor het initiatief Leadership 2015 presenteerde, werd de waarde van dit project als sectorgericht antwoord op de door de Raad van Lissabon vastgestelde langetermijnstrategie van de EU onmiddellijk onderkend. LeaderSHIP 2015 had namelijk betrekking op de belangrijkste onderdelen van de strategie van Lissabon.

3.2.4 Er moest een alomvattende strategie uitgewerkt worden, uitgaande van de huidige benadering maar met als nieuw element het verzoek van de Commissie aan de scheepsbouwsector om een integraal plan op te stellen. In oktober 2002 presenteerde CESA LeaderSHIP 2015 als routekaart voor de toekomst van de Europese scheepsbouw- en scheepsreparatiesector.

3.2.5 Doel van de Europese scheepsbouw is zijn leiderspositie in geselecteerde marktsegmenten verder te ontwikkelen door het concurrentievermogen te verbeteren via innovatie en selectieve O&O, een betere klantgerichtheid, optimalisatie van productieprocessen en verbetering van de structuur van de sector. Als doelstellingen waarbij de EU rechtstreeks betrokken zou moeten worden, worden onder meer ontwikkeling van geavanceerde financierings- en garantieregelingen, strengere veiligheids- en milieunormen voor de bouw van nieuwe kwalitatief hoogstaande schepen, en een betere bescherming en handhaving van de Europese intellectuele eigendomsrechten genoemd.

3.2.6 Om op Europese schaal te kunnen voorzien in de defensiebehoeften van de marine moet er een gemeenschappelijk beleid inzake aanbestedingsprocedures voor defensiematerieel komen.

3.2.7 De tendensen in de periode tot 2015 impliceren met name ontwikkelingen op het gebied van multimodaal vervoer, binnenvaart en korte vaart, versterking van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (RDI), uitbreiding van de EU, milieu- en gezondheidsvoorschriften en verdere stappen in de richting van een gemeenschappelijk defensiebeleid. Gezien de invloed van nationaal en EU-beleid op al deze terreinen vindt de scheepsbouwsector dat de Commissie actief aan het ontwikkelen van ideeën voor beleidsmaatregelen moet deelnemen.

3.2.8 De scheepsbouwsector wil zelf verregaande maatregelen treffen om orde op zaken te stellen: met de Routekaart wordt ingezet op ontwikkeling van nieuwe types schepen en een nieuwe generatie scheepsuitrusting, waarbij efficiency, veiligheid, comfort, milieu en specialisatie gecombineerd worden.

3.2.9 Wat de structuur van de sector betreft, worden twee aanvullende benaderingen ten aanzien van de scheepsbouwbedrijven voorzien:

- herstructurering van de sector moet om tot een beperkt aantal grote bedrijven te komen;
- ontwikkeling van een netwerk van kleine, zeer flexibele bedrijven die actief zijn op kleinere nichemarkten.

3.3 Adviesgroep op hoog niveau

3.3.1 Begin 2003 startte een Adviesgroep op hoog niveau, onder voorzitterschap van Commissaris Liikanen, aan de hand van de Routekaart van CESA besprekingen over LeaderSHIP 2015. De Adviesgroep bestond uit zeven leden van de Europese Commissie, twee vooraanstaande leden van het Europees Parlement, leidinggevende personen van de tien grootste scheepswerven, de voorzitter van de vereniging voor de scheepsuitrustingsindustrie en de secretaris-generaal van de Europese Metaalwerkersbond.

3.3.2 In oktober 2003 bracht de Adviesgroep haar rapport „LeaderSHIP 2015” ⁽¹⁾ uit. Het rapport bevat acht hoofdstukken, waarin alle in de Routekaart opgenomen kwesties aan de orde komen, plus een slothoofdstuk over de vereiste consolidatie in de Europese scheepsbouw. De algemene conclusie van de groep luidt dat LeaderSHIP „een goed voorbeeld van een doeltreffend Europees industriebeleid op sectoraal niveau” is.

3.3.3 In deze acht hoofdstukken stelt de Adviesgroep doelstellingen voor de scheepsbouwsector en voor de EU vast. Als eerste stelt zij voor een level playing field in de mondiale scheepsbouw tot stand te brengen door middel van het EU-handelsbeleid, volledige toepassing van de WTO-regels en afdwingbare OESO-voorschriften.

3.3.4 Op het vlak van onderzoek, ontwikkeling en innovatie - een centrale kwestie - moeten de EU en de scheepsbouwsector nauw samenwerken. De desbetreffende communautaire verordening is niet goed afgestemd op de behoeften van de scheepsbouw en de door haar gebruikte technologie.

3.3.5 Dit geldt ook voor de ontwikkeling van geavanceerde financierings- en garantieregelingen. De huidige instrumenten kunnen de concurrentie op de wereldmarkt niet aan. Er moet worden nagegaan of er een garantiefonds voor financiering vóór en na oplevering voor de gehele EU opgericht kan worden, en hoe nauwer met verzekeringsmaatschappijen voor exportkredieten met adequate herverzekering samengewerkt kan worden.

⁽¹⁾ LeaderSHIP 2015. De toekomst van de Europese scheepsbouw en scheepsreparatie, gepubliceerd door de Europese Commissie, Brussel, 2003.

3.3.6 De bescherming van het maritieme milieu wordt gestroomlijnd door EMSA (European Maritime Safety Agency). Er moet een gezamenlijk comité van belanghebbende technisch deskundigen worden opgericht om zowel EMSA als de Commissie met technisch advies bij te staan. Voorts moet voor zowel de scheepsbouw als de scheepsreparatie de kwaliteitsbeoordeling worden verbeterd en de veiligheid en controle worden geïntensiveerd om te garanderen dat wereldwijd adequate kwaliteitsnormen worden toegepast.

3.3.7 De oproep van de scheepsbouwsector om op defensiegebied meer samen te werken kan volgens de Adviesgroep op EU-niveau worden ondersteund door bevordering van de industriële samenwerking tussen werven en tussen werven en leveranciers, van de toegang tot exportmarkten en van de consolidering van de sector. Via het voorziene Europese defensieagentschap moet gewerkt worden aan gemeenschappelijke operationele eisen van de nationale marines en aan gemeenschappelijke regels voor defensiematerieel.

3.3.8 Omdat de Europese scheepsbouwbedrijven sterk afhankelijk zijn van hun technologische leiderschap, moeten de bestaande instrumenten voor de bescherming van intellectuele eigendomsrechten ten volle worden benut. Er moeten kennisdatabanken komen en de internationale regels ter bescherming van octrooien moeten verbeterd worden.

3.3.9 De scheepsbouwsector heeft officieel een comité voor de sociale dialoog in de sector (het eerste binnen de metaalindustrie) opgericht, dat zich bezig zal houden met programma's op het gebied van nieuwe vaardigheden die vereist zijn.

3.3.10 Een optimale industriële structuur is noodzakelijk om tot de gewenste resultaten te komen. Een dynamisch ontwikkelingsproces leidt thans tot nieuwe betrekkingen en projectpartnerschappen tussen werven en leveranciers, die 70 tot 80 % van de productie van een werf voor hun rekening nemen. Er moet een consolidatieproces met stimuleringsmaatregelen in gang worden gezet, dat op het idee van „consolideringsteun” gebaseerd is.

3.4 De Commissiededeling

3.4.1 Met haar Mededeling over LeaderSHIP 2015 ⁽²⁾ zet de Commissie het werk van de Adviesgroep op hoog niveau om in formeel communautair beleid. Zij benadrukt nogmaals dat een horizontaal beleid aangevuld moet worden met specifieke sectorgerichte maatregelen. De Commissie beoordeelt elk van de hoofdstukken van het rapport en steunt de aanbevelingen van de Adviesgroep.

⁽²⁾ COM(2003) 717 def.

3.4.2 In de Mededeling, waarin de strategische dimensie van de scheepsbouw- en scheepsreparatiesector wordt erkend, bevestigt de Commissie conform het rapport van de Adviesgroep haar (mede)verantwoordelijkheid op de volgende gebieden, die in de acht hoofdstukken van het rapport van de Adviesgroep aan de orde komen:

- implementatie van de OESO-regeling betreffende exportkredieten voor schepen en daarmee samenhangende OESO-overeenkomsten, en bevordering van een wereldwijd level playing field via de WTO;
- de Commissie heeft regels inzake innovatiesteun goedgekeurd en zal toezien op het effect van onderzoek dat door de Gemeenschap is gefinancierd;
- samen met de sector zal de Commissie de mogelijkheden nagaan van financiering vóór en na de oplevering in samenwerking met de EIB;
- de Commissie schaaft zich volledig achter de aanbevelingen van de Adviesgroep met betrekking tot de bevordering van veiliger en milieuvriendelijker schepen en met betrekking tot beleidsmaatregelen om de mogelijkheden van de korte vaart in Europa te benutten;
- wat de marinescheepsbouw betreft, onderschrijft de Commissie de aanbevelingen van de adviesgroep, die in de lijn liggen van haar Defensiemededeling (maart 2003) inzake de voorbereidingen voor een Europees defensieagentschap in 2004 teneinde de industriële en technologische basis van de Europese defensie te versterken en een concurrerende defensie-industrie tot stand te brengen; in verband met de consolidatie van marinescheepswerven is het ook de moeite waard te vermelden dat particuliere scheepswerven op de structurele verschillen tussen Europese werven wijzen en vinden dat „particulier bezit een voorwaarde is voor een succesvolle consolidering” ⁽¹⁾;
- de Commissie zal met de sector samenwerken om de bestaande instrumenten ter bescherming van de intellectuele eigendomsrechten te benutten en adequate kennisdatabanken op te richten;
- de Commissie zal met de sector samenwerken in de vorm van een actieve sociale dialoog over nieuwe vereiste vaardigheden, uitwisseling van personeel op alle niveaus, speciale scholingscursussen en ondersteuning van een vitale en duurzame scheepsbouw;
- gezien het noodzakelijke consolideringsproces in de commerciële scheepsbouw, de marinescheepsbouw en de scheepsreparatie, die in de eerste plaats onder de verantwoordelijkheid van de sector en van de lidstaten vallen, is de Commissie bereid het proces te vergemakkelijken, met inachtneming van de mededingingsregels.

⁽¹⁾ COM(2003) 717 def., blz. 15, laatste zin van par. 6.1.

3.5 Conclusies van de Raad van november 2003

3.5.1 Op 27 november 2003 besprak de Raad Concurrentievermogen de mededeling van de Commissie over LeaderSHIP 2015 binnen het bredere kader van het industriebeleid ⁽²⁾. De Raad erkende het belang van een sectorale analyse om horizontale beleidsmaatregelen te verfijnen en verzocht de lidstaten en de Commissie het industriële concurrentievermogen te versterken, met name door rekening te houden met de behoeften en specifieke kenmerken van afzonderlijke sectoren.

3.5.2 Bij de bespreking van sectorale kwesties werd expliciet ingegaan op de scheepsbouw, de lucht- en ruimtevaart en de textiel- en kledingsector.

3.5.3 De opvattingen van de Raad worden ingegeven door de noodzaak om het concurrentievermogen door middel van een integrale benadering te verbeteren. Hetzelfde geldt voor LeaderSHIP 2015.

3.5.4 De doelstellingen van de Lissabon-strategie vergen sectorgerichte analyse, verbetering van de randvoorwaarden alsmede open en transparant overleg met alle betrokkenen, waaronder een sociale dialoog. In zijn conclusies benadrukt de Raad het belang van verdere initiatieven in dit verband.

3.5.5 Wat LeaderSHIP 2015 betreft, zijn volgens de Raad bijzondere inspanningen van industrie en overheid nodig op de volgende gebieden:

- EU-voorschriften inzake staatssteun voor investeringen in innovatie;
- stimulering van onderzoek, ontwikkeling en innovatie;
- bescherming van intellectuele eigendomsrechten door lidstaten en industrie;
- bevordering van een consolideringsproces tussen de Europese producenten;
- aanmoediging van een aanpak waarmee een grotere samenwerking tot stand moet worden gebracht tussen de scheepsbouw voor de marine en die voor de burgervvaart in Europa;
- aanpak van nieuwe kwalificatiebehoeften, in het kader van de sociale dialoog binnen de sector.

3.5.6 De Raad wil op gezette tijden geïnformeerd worden over de resultaten van het LeaderSHIP-initiatief en over de uitvoering van de daarin opgenomen aanbevelingen.

⁽²⁾ Conclusies van de Raad over de „Bijdrage van het industriebeleid aan het Europees concurrentievermogen” – Brussel, 27 november 2003 (15472/03).

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC is het ermee eens dat Europa een levensvatbare scheepsbouwsector nodig heeft en dat er sectorgerichte beleidsmaatregelen getroffen moeten worden.

4.2 Het is opmerkelijk dat de sector erin geslaagd is een samenhangend programma voor de periode tot 2015 op te stellen. Bij dit model voor een moderne sectorgerichte benadering wordt terecht uitgegaan van de EU-regels op het vlak van marktconformiteit en mededinging.

4.3 Even opmerkelijk is dat de sector zelf en zeven leden van de Commissie een gemeenschappelijk toekomstplan hebben uitgewerkt: LeaderSHIP 2015. Dit wederzijdse commitment heeft ertoe geleid dat de Commissie LeaderSHIP heeft goedgekeurd.

4.4 Het EESC is verheugd over de nieuwe manier waarop de Raad Concurrentievermogen het horizontale en sectorale industriebeleid benadert. Het LeaderSHIP-initiatief laat zien hoe een dergelijk industriebeleid de eisen die uit horizontale benaderingen van sectorale aspecten voortvloeien, kan verfijnen.

4.5 Het EESC is ingenomen met de specifieke aanbevelingen die de Raad met betrekking tot de scheepsbouw en de scheepsreparatie heeft gedaan. Deze komen overeen met de aanbevelingen van de Commissie en de sector zelf in LeaderSHIP 2015.

4.6 Het EESC verwelkomt deze verandering van perspectief voor het scheepsbouwbeleid als de vrucht van een nieuwe werkmethode en een nieuwe benadering van het industriebeleid op sectorniveau. Deze zouden model kunnen staan voor soortgelijke initiatieven in andere sectoren.

4.7 Niet voortzetting van het nationale beleid, maar alleen gemeenschappelijke standpunten en beginselen en een gemeenschappelijke handelswijze in de EU kunnen een gezonde basis voor een duurzame scheepsbouw en scheepsreparatie in Europa vormen.

4.8 De uitbreiding van de EU houdt kansen in; door nieuwe waardevolle activa kan de Unie marktsegmenten betreden waarop haar werven vóór de uitbreiding niet meer actief waren⁽¹⁾. De relevante communautaire bepalingen dienen daarbij volledig in acht genomen te worden.

4.9 LeaderSHIP 2015 heeft alleen kans van slagen indien alle betrokken partijen (de sector zelf, de Commissie en in sommige gevallen ook de lidstaten) met betrekking tot elk hoofdstuk tegelijkertijd actie ondernemen, waarbij iedere partij handelt op die gebieden waarvoor zij verantwoordelijk is.

⁽¹⁾ Bijvoorbeeld de bouw van grote olietankers en bulkcarriers, waarbij een minder hoog technologisch peil vereist is en arbeidskosten een relatief groot kostenpost uitmaken.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 De geloofwaardigheid van het voorgestelde beleid hangt af van de uitvoering. Follow-up is van cruciaal belang. Dit moet een transparant proces zijn waarop zorgvuldig toezicht wordt uitgeoefend. Participatie, transparantie en adequaat toezicht moeten gewaarborgd zijn. In aanvulling op de conclusies van de Raad dringt het EESC aan op een jaarlijks voortgangsverslag van de Commissie aan de Raad Concurrentievermogen.

5.2 De eerste doelstelling van LeaderSHIP 2015 is het tot stand brengen van een wereldwijd level playing field. Dit is een van de steunpilaren waarop de hele strategie rust. Het EESC hecht zijn onverkorte steun aan de huidige benadering van het handelsbeleid, waarbij de EU streeft naar een doeltreffende internationale overeenkomst, die wereldwijd strikt in acht wordt genomen.

5.3 De gevolgen van de oneerlijke concurrentie van sommige werven in Azië houden niet alleen een grote bedreiging in voor de Europese werven; ook bij de Europese marine-uitrustingindustrie zou een alarmbel moeten gaan rinkelen. De aankondigingen in sommige leidende Aziatische scheepsbouwlanden dat zij zich hoofdzakelijk op eigen toeleveranciers zullen richten, moeten zeer serieus worden genomen.

5.4 Er wordt niet gesproken over de mate waarin de EU-scheepsbouw zelf zorgt voor een level playing field, hoewel de lidstaten de sector nog altijd in uiteenlopende mate en op uiteenlopende wijze steun verlenen. Gelijke spelregels binnen de EU, alsook transparantie en monitoring ervan, zijn punten van speciale zorg. Om het proces geloofwaardiger te maken en het vertrouwen te bevorderen, conform de overeengekomen regels en doelstellingen, is het belangrijk dat de Commissie de toepassing van de staatssteunregels en mogelijke oneerlijke praktijken in het oog houdt.

5.5 Onderzoek, ontwikkeling en innovatie zijn van het grootste belang, omdat ideeën voor de scheepsbouw nog altijd in Europa ontstaan. Dit is dus nóg een belangrijke manier om succes te boeken. De verschillende instrumenten moeten dan wel een goede ondersteuning bieden en op praktische wijze worden toegepast. De industrie kan beleidsmakers daarbij nuttige concrete adviezen verlenen. Instrumenten ten behoeve van de innovatie moeten wel altijd op transparante wijze worden ingezet.

5.6 Om de financieringsinstrumenten voor de scheepsbouw op zowel nationaal als EU-niveau te stroomlijnen vindt het EESC dat het in LeaderSHIP voorgestelde Europese garantiefonds zo snel mogelijk van de grond moet komen; dit moet voor de Commissie een prioriteit zijn. Het garantiefonds kan een level playing field binnen de EU helpen creëren.

5.7 Het EESC is verheugd dat de sector en de Commissie overeenstemming hebben bereikt over het soort milieueisen en -regels dat geboden is. De EU moet het voortouw blijven nemen bij de bescherming van het maritieme milieu en het aandringen op strikte toepassing van de relevante internationale regels. Een gecoördineerde Europese houding ten aanzien van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) kan een tevredenstellende mate van doeltreffendheid tot stand helpen brengen en zo de autoriteit van de IMO voor het exclusief vaststellen van de wereldwijde regels ondersteunen.

5.8 De EU-veiligheidsvoorschriften voor de scheepvaart zijn de laatste jaren sterk verbeterd. Wel moet er nog meer aandacht uitgaan naar voorschriften voor het onderhoud van schepen, zoals ook in LeaderSHIP wordt voorgesteld.

5.9 De EU schiet nog altijd sterk tekort bij het afdwingen van de naleving van de regels inzake veiligheid en beveiliging van de scheepvaart. Een effectieve samenwerking van de Europese kustwachten is dan ook zeer wenselijk.

5.10 Versterking van de korte vaart en verschuiving van het vervoer over de weg naar het vervoer over zee zijn ook belangrijke milieudoelstellingen. Om deze te realiseren is een moderne infrastructuur nodig, zowel in havens als voor schepen. Investeren van overheden in deze infrastructuur moeten de EU-producenten ten goede komen.

5.11 De menselijke factor is een essentieel element en het EESC is ingenomen met het voornemen om de sectorale dialoog, waarin Commissie, werkgevers en vakbonden elk hun eigen rol hebben, te intensiveren. Het is opmerkelijk dat juist de scheepsbouwsector als eerste binnen de metaalindustrie officieel een comité voor de sociale dialoog in de sector heeft opgericht; nóg een indicatie voor de innovatieve houding van de sector.

5.12 De sociale dialoog levert nu al een waardevolle bijdrage aan tal van sociale kwesties, waaronder opleiding, aanwerving, bij- en nascholing en aanpassing aan conjunctuurschommelingen. Inmiddels zijn er twee werkgroepen ingesteld: één om het imago van de scheepsbouw te verbeteren, en één om na te

gaan welke nieuwe vaardigheden in de scheepsbouw vereist zijn.

5.13 In het kader van de sociale dialoog moet ook worden ingegaan op de aanzienlijke verschillen in arbeidsproductiviteit in de wereld.

5.14 Terecht houdt men zich in Europa steeds meer bezig met specifieke segmenten van de verwerkende industrie, zoals de scheepsbouw en de luchtvaart, in relatie met defensiedoelstellingen, wanneer er sprake is van een interactie tussen de civiele en de defensiesector.

5.15 Tegen deze achtergrond is het verheugend dat LeaderSHIP aandringt op Europese marineprojecten en op samenwerking tussen marinewerven. Nationale veiligheidsoverwegingen en uiteenlopende tradities staan deze tot dusver in de weg. Maar wanneer de Europeanen niet tot nauwere samenwerking besluiten, zullen de kosten steeds hoger blijven oplopen en loopt de voorsprong in innovatie en technologie gevaar.

5.16 Er bestaan reeds succesvolle samenwerkingsprojecten, zoals tussen Duitsland en Nederland in de fregattenbouw en tussen Frankrijk en Groot-Brittannië inzake carriers. Nieuwe projecten kunnen worden gepland met medewerking van het aanstaande Europese bewapeningsagentschap. Van groot belang is een optimale synergie tussen de werven door behoud en versterking van kennis en kunde. Het is wenselijk dat het Agentschap wordt gevraagd een inventarisatie te maken van de beschikbare capaciteiten, technologie en innovatie bij de marinewerven, zodat bij nieuwe aanbestedingen de beste prijs-kwaliteitverhouding kan worden nagestreefd. Marinewerven hebben regeringen als klant, en daarom moet worden voorkomen dat subsidies voor de bouw van marineschepen ook worden gebruikt voor de bouw van koopvaardij schepen.

5.17 Consolidatie van de sector wordt beschouwd als hoeksteen van de toekomstige levensvatbaarheid van de sector. Gezien de ingewikkelde relatie tussen de kernactiviteit en het hoge percentage leveranciers valt echter nog te bezien hoe dit proces gerealiseerd zal worden.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking 2000/819/EG betreffende een meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) (2001-2005)”

COM(2003) 758 def. 2003/0292 (COD)

(2004/C 302/02)

Op 23 december 2003 heeft de Raad, overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden belast was, heeft haar advies goedgekeurd op 9 juni 2004. Rapporteur was de heer DIMITRIADIS.

Het Comité heeft tijdens zijn 410e zitting van 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) het volgende advies met 140 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen goedgekeurd.

1. Voorwoord

1.1 Zowel vóór als na de vaststelling van de doelstellingen op de top van Lissabon werd en wordt de EU geconfronteerd met de volgende vraagstukken: a) het zwakke concurrentievermogen en de ontoereikende modernisering van de Europese ondernemingen, vooral van het MKB, b) de slechte werking en bureaucratie van overheidsdiensten wat betreft de stimulering van het ondernemerschap, c) ontoereikende coördinatie tussen de organisaties die het MKB vertegenwoordigen, de overheidsdiensten en de Commissie met het oog op de bevordering van het ondernemerschap, d) gebrek aan coördinatie in de nationale MKB-beleidsvoornemens, e) geen verplichte meerjarenstrategie voor het MKB in de lidstaten, f) gebrek aan financiële ondersteuning van ondernemingen (met name MKB) door banken en fondsen voor risicokapitaal, g) hoge financiële kosten voor leningen in verband met de geringe omvang van MKB's en de hogere risico's en h) het ontbreken van een duurzaam beleid voor het MKB.

1.2 Hoewel de EU de interne markt wat wet- en regelgeving betreft, heeft voltooid, ziet zij in dat het MKB het huidige systeem en de potentiële voordelen ervan zich nog niet eigen heeft gemaakt en de bestaande mogelijkheden niet volledig gebruikt.

1.3 De EU voert een concurrentiestrijd op mondiaal niveau en tracht zich teweer te stellen tegen de sterke economische en politieke positie van de VS ⁽¹⁾, die op het gebied van concurrentievermogen en productiviteit bijzonder succesvol zijn, Japan, de landen in Zuidoost-Azië ⁽²⁾ en de opkomende economieën van China, India en Brazilië.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Actieprogramma: De Europese agenda voor ondernemerschap, COM (2004) 70 def., 11.2.2004.

⁽²⁾ Werkdocument van de Commissie, getiteld „Verslag over het Europese concurrentievermogen 2003” [SEC (2003) 1299, 12.11.2003].

1.4 Het grootste sociale en economische probleem voor de EU is de werkloosheid; prioritaire doelstelling is dan ook het scheppen van arbeidsplaatsen, met name in het MKB, dat de overgrote meerderheid van de Europese ondernemingen uitmaakt.

1.5 De EU levert forse inspanningen om onderzoek en technologie te ondersteunen omdat zij beseft dat verbetering op deze gebieden de enige garantie is voor ontwikkeling en vooruitgang. De voorgestelde strategie leidt evenwel niet altijd tot de verwachte resultaten bij gebrek van flexibele mechanismen en wegens een regelgevingskader dat de bureaucratie nog versterkt, de doeltreffendheid vermindert en vertragingen veroorzaakt.

1.6 Om bovenstaande kwesties het hoofd te bieden, is tijdens de Raad van Amsterdam (juni 1997) en de speciale Werkgelegenheidstop (november 1997 – Luxemburg) de basis gelegd voor het Groei- en Werkgelegenheidsinitiatief en heeft de Raad bij Besluit 98/347/EG ⁽³⁾ en Beschikking 2000/819/EG ⁽⁴⁾ de aanzet gegeven voor georganiseerde en duurzame ondersteuning van het Europese ondernemerschap, waarbij tegelijkertijd gestreefd werd naar schepping van arbeidsplaatsen via een specifiek programma.

2. Inleiding

2.1 Doelstellingen

Het programma wil enerzijds aanzetten tot het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen en anderzijds tot de oprichting en ontwikkeling van innoverende kleine en middelgrote ondernemingen, zoals deze omschreven zijn in Aanbeveling 96/280/EG van de Commissie, een en ander kan gebeuren door de investeringen van het MKB met meer financiële middelen te ondersteunen.

⁽³⁾ Besluit van de Raad (98/347/EG) betreffende maatregelen voor financiële bijstand aan innoverende en werkgelegenheid scheppende kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) – Het groei- en werkgelegenheidsinitiatief – PB L 155 van 29.5.98.

⁽⁴⁾ Beschikking van de Raad 2000/819/EG betreffende een meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) (2001-2005).

2.1.1 Het MKB verdient versterking, daar gebleken is dat het gemakkelijker nieuwe arbeidsplaatsen schept omdat het goed op veranderingen op de markt kan inspelen, vlot besluiten neemt en snel nieuwe regelingen binnen de onderneming kan toepassen. Voorts is duidelijk geworden dat deze ondernemingen gewoonlijk met grote problemen te kampen hebben bij hun oprichting (ten gevolge van bureaucratische procedures en gebrek aan financiële middelen), de ondersteuning van vernieuwende projecten (aangezien er geen toegang is tot financiering door banken en er in de nieuwe lidstaten geen banksysteem is dat dergelijke financiering biedt) en de ontwikkeling van internationale samenwerking.

2.2 Inhoud – Reikwijdte van het programma

Het programma omvat drie instrumenten: a) een mechanisme voor risicokapitaal (de ETF-startersfaciliteit ⁽¹⁾), onder auspiciën van het Europees Investeringsfonds (EIF), b) financiële bijdragen voor de oprichting van transnationale joint ventures door het MKB in de EU (Joint European Venture – JEV), beheerd door de Commissie, en c) een garantiemechanisme (de MKB-garantiefaciliteit), beheerd door het EIF.

2.2.1 Het begrotingskrediet voor het initiatief beliep 423,56 miljoen euro: 168 miljoen voor de ETF-startersregeling, 57 miljoen voor JEV en 198,56 miljoen voor de MKB-garantiefaciliteit. Daar van de MKB-garantiefaciliteit zeer veel gebruik werd gemaakt, werd 30,56 miljoen euro van JEV naar de MKB-garantiefaciliteit overgedragen. Aan het eind van de vastleggingsperiode, op 29 mei 2002, had het EIF het initiële krediet voor de ETF-startersregeling en de MKB-garantiefaciliteit geheel toegekend. Voor JEV is in totaal 14,5 miljoen euro aan projecten toegewezen.

2.2.2 Het mechanisme voor risicokapitaal (de ETF-startersregeling) schept de voorwaarden voor investering van risicokapitaal in MKB's, met name voor de oprichting en de beginfasen van ontwikkeling en/of in innoverende MKB's, aan de hand van investeringen in gespecialiseerde fondsen voor risicokapitaal.

2.2.2.1 Via de Joint European Venture (JEV) steunt de EU met financiële bijdragen aan het MKB de oprichting van nieuwe transnationale joint ventures in de EU.

2.2.2.2 Met de MKB-garantiefaciliteit stelt de EU begrotingsmiddelen ter beschikking om de kosten van garanties en tegen-garanties te dekken die het EIF verleent ter bevordering van leningen aan nieuwe MKB's in innoverende sectoren. Het nagestreefde doel wordt bereikt door uitbreiding van de faciliteiten van de garantiëprogramma's die in de lidstaten bestaan en geldt voor zowel nieuwe als bestaande portefeuilles. Het instrument dekt een deel van de verliezen op leninggaranties tot een vooraf bepaald maximumbedrag; bijzondere aandacht wordt

geschonken aan de financiering van immateriële activa van het MKB.

3. Resultaten van het programma

3.1 Volgens het verslag van de Commissie ontvingen in juni 2002 ⁽²⁾ ongeveer 206 MKB's in geavanceerde technologiesectoren (biotechnologie, biowetenschappen en IT) steun uit de ETF-startersregeling; ook wat nieuwe arbeidsplaatsen betreft, hadden deze ondernemingen uiterst positieve resultaten behaald. Met de MKB-garantiefaciliteit zijn 112 000 kleine ondernemingen ondersteund, waar de werkgelegenheid met meer dan 30 % toenam; in het kader van JEV zijn evenwel uiterst weinig voorstellen gehonoreerd (slechts 137 voorstellen zijn aanvaard).

4. Opmerkingen

4.1 Voor het verslag van de Commissie ⁽³⁾ is voor elk van de drie programma's uitgegaan van een zeer klein aantal ondernemingen zodat het heel waarschijnlijk is dat in de getrokken conclusies fouten van statistische, maar ook fundamentele aard geslopen zijn.

4.2 In de periode 1998 (beginjaar) tot 2002 (jaar van evaluatie) hebben circa 206 kleine en middelgrote ondernemingen van de ETF-startersregeling geprofiteerd. Het EESC meent dat dit een gering aantal is, vergeleken bij de resultaten van soortgelijke inspanningen in de VS, waar ondernemerschap een hoge vlucht nam en MKB's als paddestoelen uit de grond schoten dankzij vergelijkbare maatregelen, die werden ondersteund met hoog-risicokapitaal. In de bovenvermelde periode zijn in het kader van het JEV-programma slechts 31 internationale ondernemingen opgericht die 252 nieuwe banen opleverden - een resultaat dat ver bij de verwachtingen achterblijft. De resultaten van de MKB-garantiefaciliteit waren daarentegen wel positief.

4.3 De ramingen in het verslag betreffende de toename van de werkgelegenheid in de ondersteunde ondernemingen zijn gebaseerd op verouderde gegevens (2001 – medio 2002) en maken een bevredigende evaluatie van elk van de drie subprogramma's niet mogelijk.

4.4 Het EESC beschikt niet over definitieve, feitelijke en volledige gegevens over nieuwe arbeidsplaatsen (1998-2003). Derhalve is het uiterst moeilijk de kwestie te beoordelen, maar ook om een standpunt of conclusies te formuleren. Desalniettemin bevestigt het EESC andermaal dat het bijzonder belang hecht aan de pogingen om nieuwe banen te scheppen en roept het de Commissie op om dit onderwerp bovenaan op de agenda te laten staan, ook na aanpassing van dit programma.

⁽¹⁾ ETF: Europese Technologiefaciliteit, gecreëerd door de Europese Investeringsbank (EIB); bedoeling is risicokapitaal te verstrekken aan MKB in de technologiesector via bestaande risicokapitaalfondsen.

⁽²⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – COM(2003) 758 def. van 8.12.2003.

⁽³⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – COM(2003) 758 def. / 8.12.2003.

4.5 Er moeten grote investeringsrisico's worden aangegaan om innoverende ideeën te ondersteunen die dan kunnen worden omgezet in ondernemingsplannen en in succesvolle investeringsprojecten kunnen uitmonden. Het verrassende welslagen van sommige van deze projecten weegt op tegen het mislukken van andere vernieuwende initiatieven die het op de markt uiteindelijk niet halen.

4.6 Het programma gaat geheel voorbij aan de traditionele economie. Doordat het steeds gaat om innoverende acties hebben traditionele kleine en middelgrote bedrijven geen toegang tot de financiering. Innovatie is een heel belangrijk instrument voor de modernisering van de economie en voor de versterking van het concurrentievermogen. Het volgende dient echter opgemerkt te worden: a) Europese ondernemingen lopen het gevaar hun aandeel op de interne markt definitief kwijt te raken door de import van producten uit traditionele economieën van derde landen met lage kosten, b) het niet ondersteunen van traditioneel MKB kan oligopolies doen ontstaan in de distributie- en handelssector, wat een kettingreactie kan teweegbrengen in het gehele productieproces, met per saldo een verlies van werkgelegenheid.

4.7 Basisvoorwaarde voor de deelname van het MKB aan onderhavige programma's is de vermindering van de bureaucratische rompslomp door de invoering van één loket voor alle procedures en de afschaffing van overbodig papierwerk door gebruik te maken van moderne technologie.

5. Conclusies

5.1 Het EESC stemt in met de door de Commissie voorgestelde wijzigingen in Beschikking 2000/819/EG.

5.2 Het EESC onderschrijft het standpunt van de Commissie dat de impact van de drie financiële instrumenten pas volledig kan worden ingeschat nadat er een zekere tijd verstreken is. Enerzijds meent het echter dat er reeds genoeg tijd verlopen is vanaf de lancering tot de evaluatie van het programma om conclusies te kunnen trekken die tot structurele maatregelen moeten leiden. Anderzijds kan Europa, gelet op de huidige mondialisering van de economie en de verbeterde concurrentie, de kat niet uit de boom kijken daar ondernemingstendenzen en -perspectieven voortdurend veranderen.

5.3 Het EESC beseft dat het internationale ondernemingsklimaat in 2001 en 2002 ongunstig was en er minder risicokapitaal in de EU beschikbaar was, alsook minder bereidheid bij de grote banken om leningen aan het MKB te verstrekken. In 2002 nam de vraag naar garanties in Europa sterk toe, aangezien de grote banken aanvullende garanties begonnen te verlangen, omdat de risico's en de beheerskosten naar hun mening waren toegenomen. Gezien deze omstandigheden meent het EESC dat deze instrumenten des te nuttiger zijn, met name de garantie- en de startersfaciliteit. Verder is het EESC voorstander van versterkte samenwerking met kleine, gespecialiseerde banken, die in de eerste plaats gericht zijn op dienstverlening aan het MKB en over flexibele communicatiemiddelen beschikken.

5.4 Het EESC ondersteunt de doelstellingen van de drie subprogramma's en ziet de noodzaak ervan in. Het is evenwel van mening dat de procedure die het MKB moet volgen om toegang te krijgen tot die programma's moeizaam, bureaucratisch en stroef verloopt, terwijl dit MKB vaak ook ernstige tekortkomingen op het gebied van informatie en interne organisatie vertoont.

5.5 Het EESC acht de MKB-garantiefaciliteit een bijzonder nuttig instrument en verzoekt om forse verhoging van de financiële middelen ervan. Voorts wil het dat alles in het werk wordt gesteld om de faciliteit open te stellen voor de landen waarvoor ze nog niet geldt (Griekenland, Ierland, Luxemburg).

5.6 Het EESC steunt de voorstellen tot uitbreiding van de garantiefaciliteit met het oog op de tien nieuwe lidstaten, waar duizenden kleine en middelgrote bedrijven geen toegang hebben tot bankkredieten en bijgevolg geen productieve investeringen kunnen doen, noch nieuwe arbeidsplaatsen kunnen creëren.

5.7 Volgens het EESC dient het budget van het programma te worden herzien, zodat ook aan de behoeften van de nieuwe lidstaten kan worden voldaan. Het huidige budget is immers afgestemd op 15, en niet op 25 lidstaten, en de nieuwe partners hebben ongetwijfeld grotere behoeften.

5.8 Het EESC roept de Commissie op de nodige maatregelen te nemen ter verdere versterking van de ETF-startersfaciliteit omdat dit een onontbeerlijk instrument is voor de ontwikkeling van innoverende ondernemingen en voor ondersteuning van bedrijfsprojecten met een hoog risico, die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van onderzoek en technologie. Deze faciliteit is echter ook van belang voor andere investeringsinitiatieven van het MKB, die geen verband houden met geavanceerde technologie, maar die vanuit ondernemersperspectief zeer interessant zijn en waarvoor ook financiële middelen en instrumenten beschikbaar dienen te zijn. Derhalve wordt het volgende voorgesteld:

- a) ondersteuning via garanties van ondernemingen, ongeacht hun rechtsvorm en ongeacht de door hen uitgeoefende activiteit,
- b) financiële ondersteuning van elke ondernemingsvorm uit hoofde van het ETF,
- c) uitbreiding van de steun aan innoverende initiatieven met hoog risico,
- d) noodzakelijke afstemming van de steun of het kapitaal (ETF) op de activiteit van de onderneming, de uitbreiding van de werkgelegenheid en het innoverend karakter,
- e) het betrekken van banken bij de verspreiding van informatie en ondersteuning van financierings- en garantieprogramma's,
- f) onderzoeken of er onderhandeld kan worden over de rentevoet voor begunstigde ondernemingen via een centrale overeenkomst tussen de garantiefaciliteit en de banken,
- g) onderzoeken of nationale initiatieven ondersteund kunnen worden uit hoofde van de garantiefaciliteit.

5.9 Het EESC meent dat zowel het private als publieke kapitaal dat in de EU beschikbaar is voor OTO, ontoereikend is en niet kan voldoen aan de toegenomen behoeften van het MKB in de sector van informatica, nieuwe technologieën en biotechnologie. Het EESC verzoekt om een forse uitbreiding van de middelen om aan deze vraag tegemoet te komen.

5.10 Waar dat nodig is, dienen de in de VS bestaande, snel toepasbare en flexibele mechanismen die zo succesvol zijn, te worden bestudeerd, geëvalueerd en toegepast. Overal waar en wanneer er interesse voor investeringen is⁽¹⁾, dient de samenwerking te worden verdiept met gespecialiseerde fondsen voor particulier risicokapitaal. Het EESC roept de Commissie op om op dit terrein het voortouw te nemen.

5.11 Volgens het EESC moeten er meer inspanningen worden geleverd om het MKB op de hoogte brengen van het bestaan en de werkwijze van de garantiefaciliteit, en om betere manieren te vinden om het MKB gemakkelijker toegang te geven tot en beter te laten communiceren met de EIB en het EIF. Uit onderzoek kwam naar voren dat bij de meeste MKB's onbekend is dat de EU het MKB structureel probeert te steunen. Daarom dienen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (kamers van koophandel en industrie, verenigingen van handelaren, organisaties van kleine en middelgrote ondernemingen, enz.) hierbij direct te worden betrokken, zodat de informatie beter wordt verspreid, de communicatie met het MKB vlotter verloopt en meer inhoud krijgt en de praktische problemen die bij de tenuitvoerlegging van het programma opduiken, sneller worden verholpen.

5.12 Het EESC meent dat de toepassing van de instrumenten van het programma binnen afzienbare tijd na de toetreding van de nieuwe lidstaten geëvalueerd moet worden omdat het, afgezien van de huidige, reeds in kaart gebrachte problemen in die landen, buiten kijf staat dat a) de daadwerkelijke situatie ongunstiger zal blijken dan beschreven, b) het MKB aldaar aanzienlijke hulp nodig zal hebben, waarvan de omvang thans nog niet kan worden vastgesteld en c) dat er een aanpassingsperiode zal zijn die ernstige gevaren voor het MKB met zich meebrengt.

5.13 Het EESC steunt het voorstel van de Commissie om JEV voorlopig af te schaffen, gezien de kritiek op de huidige structuur. Anderzijds wil het Comité benadrukken dat het programma's met een transnationaal karakter ook blijft steunen omdat het van mening is dat de EU te kampen heeft met een aanzienlijke achterstand op het gebied van internationale samenwerking en ondernemersinitiatieven en dat de obstakels voor ondernemingen ook geslecht moeten worden.

5.14 Tevens dient de mogelijkheid van de heroprichting van het JEV-mechanisme of een vergelijkbaar instrument te worden nagegaan, mits en voorzover na de uitbreiding de mogelijkheden worden geboden voor de totstandbrenging van internationale samenwerking binnen de EU en de EER. Er moet m.a.w.

een beleid komen dat grensoverschrijdende samenwerking van het MKB steunt ter verwezenlijking van deze belangrijke doelstelling, zonder de bureaucratische rompslomp evenwel waaronder JEV te lijden had en die de oorzaak van de mislukking ervan was.

5.15 Volgens het EESC moeten er na de reeds opgedane ervaringen met het 6e kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling weer kleine programma's voor het MKB worden opgezet die thans buiten het bestek van het programma vallen.

5.16 Het EESC erkent dat de tenuitvoerlegging van programma's die geringe financiële steun bieden, aanzienlijke administratieve kosten meebrengt en dat daarom de tendens bestaat om hun aantal sterk te verminderen. Het onderstreept echter dat beperking van deze programma's het MKB de mogelijkheid tot deelname ontnemt, omdat het geen toegang heeft tot programma's voor grootschalige steun. Derhalve onderschrijft het EESC het standpunt van het Europees Parlement en doet het een beroep op de Commissie om uiterst terughoudend te zijn met vermindering of afschaffing van deze programma's, waarvan gebleken is dat ze voorzien in een essentiële behoefte van het MKB. Het EESC meent dat de Commissie om die reden moet samenwerken met vertegenwoordigers van deze bedrijven.

5.17 Het EESC is van oordeel dat het tijdens de Europese Raad van Feira (19.6.2000) goedgekeurde Europese Handvest voor kleine bedrijven een zeer belangrijk initiatief is; in diverse adviezen heeft het Comité zich herhaaldelijk hierover uitgesproken. Het Comité wil er opnieuw aan herinneren dat het tijd is de aanbevelingen uit het Handvest in praktijk te brengen aan de hand van duidelijke wettelijke bepalingen.

5.18 Het EESC onderschrijft de steundoelstellingen die opgenomen zijn in bijlage 1 (beschrijving van de actiegebieden) wat betreft de garantiefaciliteit voor het MKB (par. 1, 4, a, ii) maar meent dat ze nog kunnen worden verbreed na een ernstige en diepgaande dialoog met vertegenwoordigende organisaties van het MKB (bijv. ten aanzien van kwaliteitssystemen, milieu- en kwaliteitsstudies, technische en technologische hulp, overdracht van knowhow enz.).

5.19 Het EESC is van oordeel dat de EU zich intensiever en resoluter dient in te zetten voor de ondersteuning van innoverende MKB's, door de programma's te ontdoen van bureaucratische rompslomp (overbodige documenten, snellere afhandeling van procedures, enz.) die negatieve gevolgen hebben en vertraging veroorzaken.

5.20 Het EESC is tevreden over de ontwikkeling van de programma's; het wenst dan ook dat ze steun blijven ontvangen en verbeterd worden.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de tenuitvoerlegging van het Actieplan voor risicokapitaal (APRK) COM (2002) 563, 16.10.2002.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een nieuw rechtskader voor betalingen in de interne markt”

COM(2003) 718 def.

(2004/C 302/03)

Op 2 december 2003 besloot de Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over voornoemd voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, keurde haar advies op 9 juni 2004 goed. Rapporteur was de heer Ravoet.

Tijdens zijn 410e zitting van 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht dat met 140 stemmen vóór, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inhoud en reikwijdte van het voorstel

1.1 Op 2 december 2003 publiceerde de Europese Commissie een raadplegingsdocument met de titel „Mededeling van Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een nieuw rechtskader voor betalingen in de interne markt”.

1.1.1 De Europese Commissie stelt juridische en technische gebreken vast in verband met grensoverschrijdende retailbetalingen in euro. Eén van de oorzaken hiervan is volgens de Europese Commissie het tekortschietende rechtskader op Europees niveau. Een aantal wetsteksten inzake betalingen is goedgekeurd – bijvoorbeeld Verordening 2560/2001/EG ⁽¹⁾, die het beginsel van gelijke kosten invoert voor nationale en grensoverschrijdende betalingen in euro's, Richtlijn 97/5/EG ⁽²⁾ inzake de bescherming van gebruikers van elektronische betalingsinstrumenten – maar een coherent rechtskader ontbreekt nog. Voor het goed functioneren van de interne markt voor goederen en diensten is het een conditio sine qua non om te beschikken over goedkope, efficiënte en veilige betalingsdiensten. De Commissie somt een aantal uitgangspunten op die zij van bijzonder belang acht in het kader van de EU-betalingswetgeving. Het gaat om: 1) efficiëntie als permanente doelstelling; 2) veiligheid als conditio sine qua non; 3) concurrentie: markttoegang en gelijke concurrentievoorwaarden; 4) hoog niveau van cliëntenbescherming ⁽³⁾; 5) wettelijke bepalingen moeten technisch neutraal zijn; 6) de herschikking van de betalingswetgeving moet een toegevoegde waarde bieden; 7) de aard van een toekomstig rechtsinstrument.

1.2 Het raadplegingsdocument van de Commissie is het resultaat van over een tamelijk lange periode verricht voorbereidend werk dat in 2004 dient te resulteren in een wetgevingsinitiatief.

1.3 Met de opheffing van technische en juridische belemmeringen streeft de Commissie naar efficiënte betalingsdiensten, eerlijke mededinging, adequate bescherming van de consument, veilige betalingen en rechtszekerheid voor alle bij betalingsprocedures betrokken partijen.

1.4 De Commissie heeft oog voor de inspanningen van de Europese banken ⁽⁴⁾. Zo is in juni 2002 de European Payment Council opgericht. Deze stelde een uitvoerig werkprogramma vast voor één betalingsgebied voor de euro en deed aanbevelingen voor ingrijpende veranderingen voor de organisatie van betalingsdiensten in de EU. Deze plannen omvatten met name het besluit om allereerst een nieuwe infrastructuur ⁽⁵⁾ in te voeren voor overschrijvingen in euro tegen zeer lage transactiekosten en binnen een uitvoeringstermijn van maximaal drie dagen.

1.5 Volgens de Commissie heeft de liberalisatie van het kapitaalverkeer het grensoverschrijdende betalingsverkeer bevorderd. Maar de interne markt werkt, vooral voor detailbetalingen, nog niet zo efficiënt als op nationaal niveau. Er bestaan ook verschillen tussen nationale wetgevingen en usances voor wat betreft betalingsdiensten in de interne markt. Met het nieuwe rechtskader zouden waar mogelijk deze belemmeringen voor één betalingsgebied moeten verdwijnen, met name indien zij indruisen tegen een soepele werking van betalingsinfrastructuren en –systemen in de gehele EU, bijvoorbeeld als de voorschriften betreffende de herroeping van een betalingsopdracht afhankelijk zijn van de plaats waar de opdracht gegeven is. Interoperabiliteit, het gebruik van gemeenschappelijke technische normen en harmonisatie van de belangrijkste wettelijke voorschriften blijft het devies.

1.6 Rechtsonzekerheid weerhoudt verleners van betalingsdiensten en cliënten ervan om zonder enige reserve of überhaupt transacties te verrichten. Dit is bijvoorbeeld het geval met automatische incassosystemen, die in EU-verband nog niet bestaan (zie bijlage 16). Dit is ook van belang in geval van regelmatig terugkerende betalingen (bijv. betalingsoopdracht voor een buitenlandse krant of een nutsvoorziening voor een zomerhuis in een andere lidstaat), waarvoor geen doorlopende betalingsopdracht mogelijk is. Indien de gebruikers, d.w.z. cliënten en het MKB, de vruchten willen plukken van de interne markt dan dienen grensoverschrijdende en nationale betalingsdiensten even efficiënt te zijn. Het nieuwe rechtskader moet derhalve de lacunes dichten en het vertrouwen van consumenten in één betalingsgebied in de interne markt vergroten.

⁽¹⁾ PB L 344 van 28.12.2001.

⁽²⁾ PB L 43 van 14.2.1997.

⁽³⁾ Onder cliënt wordt verstaan consumenten en andere personen, zoals detailhandelaren en mkb's die van betalingsdiensten gebruik maken.

⁽⁴⁾ Bijv. het systeem EURO 1 en STEP 1 van de Euro Banking Association (EBA).

⁽⁵⁾ De EBA verrichtte haar eerste transactie op 28.4.2003.

1.7 In de interne markt is het vertrouwen van de consument van groot belang gezien het grensoverschrijdende aspect en het gebruik van de mogelijkheden van e-handel binnen de EU-markt. In artikel 153 van het EG-Verdrag staat daarom een hoog niveau van consumentenbescherming, één van de hoekstenen van het nieuwe rechtskader, hoog in het vaandel. Er moet echter goed naar de kosten van deze bescherming worden gekeken, omdat zij uiteindelijk op de een of andere manier door de consument worden afgewenteld.

1.8 Voor de bescherming van de cliënt dienen er coherente en gebruiksvriendelijke informatievereisten te komen, voor en na de uitvoering van een betalingsopdracht. In de huidige EU-betalingswetgeving staan al veel desbetreffende bepalingen die aan herziening toe zijn. Het is één van de moeilijkste taken om de juiste balans te vinden tussen inhoud en omvang van de informatie zodat de gebruiker van een betalingsdienst die deze informatie leest, zijn rechten en verplichtingen begrijpt en beseft.

1.9 De Commissie acht tevens wettelijke waarborgen ter bescherming van de consument van groot belang in geval van niet-uitvoering, gebrekkige uitvoering of uitvoering van verrichtingen waarvoor geen toestemming is gegeven.

1.10 Het belangrijkste onderdeel van de mededeling zijn de 21 bijlagen, waarin wordt ingegaan op specifiek juridische en/of technische aspecten van de efficiënte werking van de interne markt voor betalingen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het Comité schaart zich achter het initiatief van de Commissie om een samenhangend en alomvattend rechtskader voor één Europees betalingsgebied te verwezenlijken. Er zijn zeker belemmeringen voor betalingen in de interne markt, maar deze vinden hun oorzaak in de uiteenlopende nationale wetgevingen. Betalingen in de interne markt zijn vandaag de dag nog grotendeels gebonden aan nationale voorschriften en/of usances. De vraag van de cliënt naar grensoverschrijdende betalingen is duidelijk beperkt: 98 % van alle retailbetalingen in Europa vindt in eigen land plaats ⁽¹⁾.

2.2 Veel binnenlandse markten voor betalingen in Europa zijn zeer doeltreffend. Wetgeving moet derhalve beperkt zijn tot de opheffing van belemmeringen voor grensoverschrijdende betalingen, om binnen de EU een gemeenschappelijk efficiëncy-niveau tot stand te brengen. Daarom mag verbetering van grensoverschrijdende betalingssystemen niet nadelig uitpakken voor bestaande, efficiënt werkende nationale betalingssystemen.

2.3 De Commissie zou de wettelijke obstakels uit de weg moeten ruimen die de totstandbrenging van EU-brede marktafspraken en –usances verhinderen, maar moet geen voorschriften opleggen voor aspecten die onder genoemde afspraken en usances kunnen vallen. Er dient immers een evenwicht te worden gevonden tussen zelfregulering, co-regulering en EU-wetgeving.

⁽¹⁾ Samengevoegd percentage uit diverse bronnen (Swift, EBA, kredietkaartbetalingen), opgesteld door de Europese Federatie van Banken (2003).

2.4 Volgens het EESC ⁽²⁾ dient zowel zelfregulering als co-regulering te worden ondersteund. Maar er moeten strenge regels worden gehanteerd op alle terreinen waarvoor zelfregulering of co-regulering niet geschikt is, ontoereikend wordt geacht of niet correct wordt toegepast.

2.5 Het Comité onderschrijft dan ook het beginsel van een hoog niveau van consumentenbescherming in de EU, aangezien het hier een fundamentele doelstelling uit het Verdrag betreft.

2.6 De interne betalingsmarkt dient internationaal concurrerend te zijn. Als het nieuwe rechtskader van de EU tot een toename van de betalingskosten leidt, bestaat er een gerede kans dat het betalingsverkeer geleidelijk aan in handen komt van niet-EU-spelers buiten Europa en dat de wetgeving haar doelstellingen voorbijziet.

2.7 Het Comité acht het niet wenselijk dat cheques buiten het nieuwe rechtskader vallen; aangezien zij in sommige lidstaten nog een gangbaar betaalmiddel zijn.

2.8 Voorts moet in het nieuwe rechtskader via zelfregulering worden bereikt dat krediet- of debetkaarten die door een erkende financiële instelling van een lidstaat zijn afgegeven of geautoriseerd, door alle geldautomaten in alle lidstaten worden geaccepteerd.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 *Recht om het publiek betalingsdiensten aan te bieden (bijlage 1)*

Hoe dit aspect in een nieuw rechtskader voor betalingen behandeld wordt, is van essentieel belang voor de veiligheid van het financiële systeem. Aangezien een betalingssysteem de hoeksteen vormt van de economie, moeten betalingsdiensten in alle lidstaten wettelijk worden geregeld. Het beginsel van wederzijdse erkenning mag niet worden toegepast zonder allereerst geharmoniseerde minimumeisen vast te stellen voor de afgifte van vergunningen voor betalingsdiensten. Dit beginsel zou consumenten anders geen toereikende beveiliging kunnen verschaffen, noch eerlijke concurrentievoorwaarden. Een bindend en rechtstreeks toepasbaar rechtsinstrument (verordening) om optie 2 van de Commissie (een speciale vergunning voor betalingsdiensten) ten uitvoer te leggen, zou een veilig rechtskader voor deze activiteit garanderen. Het is duidelijk dat indien de aanbieder van een betalingsdienst gelden in bewaring mag nemen, hij over een bankvergunning moet beschikken (vereisten inzake solvabiliteit, enz.). In het algemeen spreekt het vanzelf dat elke verordening op dit gebied ook zal gelden voor niet-Europese aanbieders van betalingsdiensten die in de Unie werkzaam zijn.

⁽²⁾ EESC 500/2004, rapporteur de heer Retureau.

3.2 Informatieverplichtingen (bijlage 2)

Kredietinstellingen dienen te voldoen aan Richtlijn 97/5/EG betreffende grensoverschrijdende overmakingen, Verordening 2560/2001/EG betreffende grensoverschrijdende betalingen in euro en Aanbeveling 97/489/EG inzake elektronische betalingsinstrumenten. Sommige lidstaten hebben eigen nationale wetgeving en er zijn EU-voorschriften die specifiek gewijd zijn aan informatie voor consumenten, bijv. Richtlijn 2002/65/EG betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten en Richtlijn 2000/31/EG („de richtlijn inzake E-handel”). Deze vereisten, die qua omvang en inhoud toereikend zijn, worden door de banken nageleefd. Het Comité staat geheel achter het initiatief van de Commissie om de huidige wettelijke bepalingen te consolideren om één heldere wetstekst voor alle informatieverplichtingen te formuleren. Deze verplichtingen dienen evenwel zo algemeen te zijn dat toepassing mogelijk is op betaalinstrumenten die nu nog niet bestaan.

3.3 Rekeningen van niet-ingezetenen (bijlage 3)

Deze zaak reikt veel verder dan het aspect betalingen en dient dus elders aan de orde te komen.

3.4 Valutadata (bijlage 4)

3.4.1 Valutadata hangen niet alleen samen met betalingen; valutadata zijn immers vaak niet specifiek gebonden aan een betalingstransactie: ze kunnen voortvloeien uit ongeacht welke verrichting.

3.4.2 Zoals de Commissie toegeeft, is valuterig hoofdzakelijk een prijsinstrument (d.w.z. voor productbeheer of de relatie met de cliënt). Als onderdeel van productbeheer staat valuterig los van boekingen, die gebruikt worden om transacties op de rekening te berekenen.

3.4.3 Valutadata kunnen verschillen per bank, per cliënt bij dezelfde bank, of zelfs per transactie van dezelfde cliënt bij dezelfde bank.

3.4.4 Het Comité stemt in met het voorstel voor transparantieplichtingen omtrent valutadata voor aanbieders van betalingsdiensten. De kosten van het gebruik van valutadata voor de cliënt dienen te worden gereduceerd. Ook aan de convergentie van het valuteringssysteem in geheel Europa moet worden gedacht, maar omdat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de nationale instrumenten, moet dit als doel voor de middellange termijn voor ogen worden gehouden.

3.4.5 In dit convergentieproces zou de volgende gedragslijn moeten worden gevolgd: de valutadatum van de betalingstransactie laten samenvallen met de datum waarop de geldbeweging als gevolg van de betalingsopdracht bij de betrokken aanbieder van betalingsdiensten plaatsvindt.

3.5 Portabiliteit van bankrekeningnummers (bijlage 5)

3.5.1 In de huidige Verordening 2560 is sprake van IBAN ⁽¹⁾ en BIC ⁽²⁾, die de Europese autoriteiten hebben bevorderd en gesponsord, inclusief het ESCB (Europees stelsel van centrale banken). Blijkens zijn succes is de in de gehele EU goed functionerende IBAN-nummeringstandaard aanvaard. Met dit codesysteem is portabiliteit niet mogelijk. Banken moeten de cliënt minstens garanderen dat hij zijn rekeningnummer kan behouden indien hij naar een ander filiaal van dezelfde bank overstapt.

3.6 Mobiliteit van cliënten (bijlage 6)

Een concurrerende markt zal van nature leiden tot een grotere mobiliteit van cliënten. Banken moeten de overdracht van rekeningen optimaliseren door de cliënten alle vereiste inlichtingen te verschaffen. Het Comité is uitgesproken voorstander van zelfregulering die grotere mobiliteit van cliënten nastreeft. Voorts wil het Comité dat er duidelijkheid komt aangaande de kosten voor het opheffen van een rekening. Deze kosten moeten redelijk zijn en in verhouding staan tot de werkelijke administratiekosten die met het opheffen en overdragen van rekeningen gepaard gaan. Voorts dienen zij de cliënt bij opening van een bankrekening te worden medegedeeld.

3.7 Beoordeling van de beveiliging van betaalinstrumenten en componenten (bijlage 7)

Daar wetsvoorstellen het risico lopen verouderde technische oplossingen vast te leggen (beveiligingscomponenten worden per definitie voortdurend aangepast), zou standaardisatie bij voorkeur via zelfregulering moeten worden overgelaten aan het bedrijfsleven, wat ook de eerste optie van de Commissie is. Volgens het Comité dient de door het bedrijfsleven uitgevoerde certificering voor de beveiliging te worden afgestemd op nog te formuleren, algemene EU-beginselen om verwarring te voorkomen.

⁽¹⁾ International Bank Account Number.

⁽²⁾ Bank Identifier Code.

3.8 Informatie over de opdrachtgever van een betaling (SR VII van FATF) (bijlage 8)

De FATF is een intergouvernamenteel orgaan dat in internationaal verband normen vaststelt en beleid ontwikkelt ter bestrijding door witwaspraktijken en financiering van terroristen. De speciale aanbeveling VII op het gebied van financiering van terroristen betreft elektronische overmakingen en stelt: „Staten dienen maatregelen te nemen om financiële instellingen, inclusief degenen die geld verzenden, te verplichten om nauwkeurige en relevante informatie (naam, adres, rekeningnummer) te verstrekken over de opdrachtgever, overschrijvingen en bijbehorende verzonden mededelingen. Die informatie zou met de overmaking en bijbehorende mededeling in de betalingsketen behouden moeten blijven. Staten dienen maatregelen te nemen om te waarborgen dat financiële instellingen, inclusief degenen die geld verzenden, kritischer te werk gaan en op zoek gaan naar overmakingen die verband houden met verdachte activiteiten en die niet de volledige informatie over de opdrachtgever bevatten (naam, adres en rekeningnummer)”. Het Comité beveelt aan om de bijzondere aanbeveling VII op geheel geharmoniseerde wijze ten uitvoer te leggen in de vorm van een verordening in de gehele interne markt ten behoeve van een consistente en uniforme toepassing. De naleving van privacyvoorschriften is in dit verband essentieel. Bij voorkeur dienen de landen van de Europese Economische Ruimte hierbij ook te worden betrokken. Een speciale bijlage zou bij de informatie over de opdrachtgever ook de naam van de rekeninghouder moeten vermelden (in plaats van alleen de opdrachtgever), aangezien het om twee verschillende namen kan gaan; de informatie over de rekeninghouder wordt op die manier opgeslagen en is eenvoudig toegankelijk voor de aanbieder van de betalingsdienst.

3.9 Alternatieve geschillenbeslechting (ADR) (bijlage 9)

Het Comité steunt in zijn advies over het Groenboek van de Commissie betreffende „alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht” ⁽¹⁾ FIN-Net sinds de invoering ervan door de Commissie. Het toont aan dat grensoverschrijdende geschillenbeslechting doeltreffend kan zijn, zonder bureaucratie die gebruik maakt van bestaande mechanismen. De doeltreffendheid van FIN-Net is te danken aan het feit dat het gold voor het destijds nieuwe gebied van alternatieve geschillenbeslechting voor grensoverschrijdende betalingen, en daarbij voortbouwde op bestaande regelingen voor niet-grensoverschrijdende verrichtingen. Een snelle betalingsprocedure is van bijzonder belang voor de consument.

3.10 Herroepbaarheid van een betalingsopdracht (bijlage 10)

3.10.1 Om rechtszekerheid voor de cliënt te garanderen, verdient het aanbeveling om voor deze bijlage de definitie en mededeling van een „tijdstop van onherroepbaarheid” ter discussie te stellen, afhankelijk van het gebruikte betaalinstrument. Het Comité meent dat een cliënt geïnformeerd moet worden over de bepalingen omtrent onherroepbaarheid van de diverse betaalsystemen en -instrumenten.

3.10.2 Evenmin mag over het hoofd worden gezien dat cliënten betalingsopdrachten niet alleen verzenden, maar ook ontvangen. Een zeer lange herroepingstermijn zou dan zijn doel voorbijschieten en in het nadeel zijn van cliënten die op betaling wachten.

3.10.3 Verder is er een belangrijk verschil tussen cliënten en systeemherroepbaarheid. Met het oog op duidelijkheid en rechtszekerheid zouden betalingsopdrachten in het algemeen niet herroepbaar mogen zijn nadat ze in het systeem zijn ingevoerd, zoals is vastgelegd in de finaliteitrichtlijn.

3.10.4 Volgens het Comité is de herroepbaarheid een complexe aangelegenheid die nadere discussie behoeft. Desalniettemin moet de aanbieder van de betalingsdienst de cliënt op verzoek op de hoogte stellen van het „tijdstop van onherroepbaarheid” van de betaling in kwestie.

3.11 De rol van de aanbieder van betalingsdiensten bij geschillen tussen cliënten en handelaren in het kader van handel op afstand (bijlage 11)

Het Comité meent dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen de uitgangstransactie en de uitvoering van de betaling: de laatste is op zich geheel neutraal. Noch de bank van de opdrachtgever, noch die van de begunstigde oefenen enige invloed uit op de onderliggende transactie tussen de opdrachtgever (cliënt van de handelaar) en de begunstigde (handelaar). Het Comité beseft dat de in deze bijlage behandelde zaak zeer complex is en nadere discussie behoeft.

3.12 Niet-uitvoering of gebrekkige uitvoering (bijlage 12)

3.12.1 Het Comité is het met de Commissie eens dat de aanbieder van betalingsdiensten aansprakelijk is voor de nauwgezette uitvoering van een betalingsopdracht en voor het bewijs dat de transactie deugdelijk is geregistreerd en uitgevoerd en dat het bedrag op de rekening van de begunstigde is bijgeschreven. Hij is verantwoordelijk voor het gedeelte van het betalingssysteem (in technische zin) dat onder zijn controle valt. Tegelijkertijd spreekt het vanzelf dat de aanbieder van betalingsdiensten niet aansprakelijk kan worden gehouden buiten zijn wettelijke aansprakelijkheid en zeker niet als hij niet nalatig is, noch in geval van „overmacht”. De aanbieder van betalingsdiensten moet echter wel aantonen dat de betaling deugdelijk en volgens opdracht werd geregistreerd, uitgevoerd en bijgeschreven; deze plicht kan niet contractueel worden beperkt noch worden omzeild.

3.12.2 Volgens het Comité zouden aanbieders van betalingsdiensten kunnen overwegen om zich aansprakelijk te stellen voor claims in verband met kwesties die buiten hun controlegebied liggen in de vorm van extra dienstverlening. Dit is in het voordeel van de cliënt en bevordert de concurrentie.

⁽¹⁾ PB C 85 van 8.4.2003.

3.13 Verplichtingen en aansprakelijkheid van de contractpartijen bij transacties waarvoor geen toestemming is gegeven (bijlage 13)

3.13.1 Wat kaartbetalingen betreft, dienen kredietinstellingen reeds te voldoen aan de bepalingen van Aanbeveling 97/489/EG, met name voor het volgende:

- beperking van de financiële verantwoordelijkheid van de kaarthouder (tenzij hij/zij een ernstige fout begaat) tot 150 euro voor transacties die verricht zijn met een verloren of gestolen kaart voordat de bank hiervan in kennis is gesteld; en
- vergoeding van gedebiteerde bedragen die te goeder trouw worden betwist (en van alle bijkomende bankkosten voor gedebiteerde bedragen) die voortvloeien uit frauduleuze, op afstand uitgevoerde verrichtingen, zonder fysiek gebruik van de kaart, of uit transacties met een vervalste kaart.

3.13.2 Achter frauduleuze verrichtingen staat ook de georganiseerde misdaad. De drempel van 150 euro kan fraude in de hand werken. Daarom moet er naar het oordeel van het Comité een op risico gebaseerde limiet worden ingevoerd. De aansprakelijkheid van de kaarthouder wordt in dat geval een percentage van de kredietlimiet van zijn kaart, waarmee hij in zijn contract akkoord gaat. Een dergelijke eerlijke benadering weerspiegelt het daadwerkelijke risico en de kosten, ontmoedigt tevens op efficiëntere wijze fraude en dringt de algemene kosten terug.

3.13.3 Een beperkte aanpassing van Aanbeveling 97/489/EG overeenkomstig het nieuwe rechtskader is een goede stap voorwaarts. Het Comité meent dat deze bijlage gerelateerd dient te worden aan de mogelijkheden die het gebruik van elektronische handtekeningen biedt in de context van de Richtlijn inzake e-handtekeningen.

3.13.4 Men kan zich afvragen of een aanbieder van een betalingsdienst overtuigend kan bewijzen – als hij dat al überhaupt kan – of de cliënt al dan niet de opdrachtgever was van de transactie die is verricht met het technisch veilig geachte elektronische betaalinstrument. Met name in geval van online bankieren lijken aanbieders van betalingsdiensten dergelijk bewijs moeilijk te kunnen leveren aangezien de uitvoering van deze verrichtingen op particuliere pc's kan plaatsvinden, die zich aan het controlegebied van de aanbieder van betalingsdiensten onttrekken.

3.14 Gebruik van „our”, „ben” en „share” ⁽¹⁾ (bijlage 14)

3.14.1 In deze bijlage gaat het om het beginsel om het volledige bedrag aan de begunstigde ten goede te laten komen. Dit principe is nu duidelijk vastgelegd in Verordening 2560/2001 voor betalingen die volledig via STP (Straight-Through-Processing) verwerkt kunnen worden, mits de bijbehorende binnenlandse betalingen worden verricht zonder aftrek van kosten aan de kant van de begunstigde.

⁽¹⁾ „our”, „beneficiary” en „share” zijn drie opties voor kostentoerekening bij overmakingen.

3.14.2 Bovendien bestaat zelfregulering in de vorm van de ICP (Interbank Convention on Payments) ⁽²⁾, die momenteel de reikwijdte beperkt tot overmakingen in euro. Met de ICP wordt gestreefd naar afschaffing van kosten die in geval van als tussenpersoon optredende banken, worden afgetrokken van het overgemaakte bedrag.

3.14.3 Een rechtskader moet in alle gevallen de technische termen achterwege laten die gebruikt worden in specifieke mededelingen en systemen (zoals SHARE, BEN, OUR), die in de nationale context vaak niet op hun plaats zijn. Volgens het Comité dienen er derhalve geen aanvullende bepalingen te komen die Richtlijn 97/5/EG vervangen. De bestaande opties voor kostenverdeling bieden de cliënt een keus en maken deel uit van de tussen cliënt en bank overeengekomen voorwaarden. Het risico van een oververeenvoudiging en beperking van keuze moet worden vermeden. De kostenopties zijn immers een antwoord op de behoefte van de markt, die verder reiken dan het basisinstrument voor overmakingen binnen de EU en die nodig zijn ter ondersteuning van de diverse manieren van betalen alsook van handel op afstand. Het Comité zou graag zien dat de bancaire sector meer transparantie schept voor de gekozen optie voor kostentoerekening.

3.14.4 Het Comité spoort de Commissie aan om het verschil op te heffen tussen de standaard optie „OUR” van de richtlijn, een kostenmechanisme dat in de meeste lidstaten niet bestaat, en de in de verordening bepleite optie „SHA”.

3.15 Uitvoeringstermijnen voor overmakingen (bijlage 15)

3.15.1 Het Comité herinnert eraan dat Europese banken binnen de European Payments Council een standaard uitvoeringstermijn voor overmakingen van 3 bankwerkdagen overeengekomen zijn (na de dag van aanvaarding) via zelfregulering in de CREDEURO-overeenkomst. Sommige banken zouden de termijn van 3 dagen nog kunnen verkorten. Daar de uitvoeringstermijn tot de kern van de dienstverlening behoort, dient het aan de markt te worden overgelaten om de service nog te verbeteren.

3.15.2 Aanvullende wetgeving moet slechts overwogen worden, indien de initiatieven van de sector niets opleveren.

⁽²⁾ Interbancaire betalingsovereenkomst voor overmakingen die onder Verordening 2560/2001 vallen.

3.16 Automatische incassosystemen (bijlage 16)

3.16.1 Bij de officiële goedkeuring door de European Payments Council (EPC) van het pan-Europese automatische incassosysteem zal nauwkeurig worden vastgesteld welke wetgeving nodig is en/of er wettelijke belemmeringen moeten worden opgeheven; de Commissie zal hiervan op de hoogte worden gesteld. Het rechtskader ter ondersteuning van het pan-Europese automatische incassosysteem zal in hoge mate afhangen van het gekozen model. Daarom dringt het Comité aan op nauwe samenwerking tussen de bancaire sector en de wetgever (EG).

3.17 Verwijderen van belemmeringen voor beroepsmatige geldtransporten (bijlage 17)

3.17.1 Deze bijlage houdt geen verband met betalingen en valt dus buiten het bestek van het nieuwe rechtskader voor betalingen.

3.17.2 In de regelgeving zouden betalingen in contanten en girale betalingen gelijk gesteld moeten worden. Een aantal wettelijke en technische barrières belemmert de ontwikkeling van grensoverschrijdend vervoer van contant geld in de eurozone, met name tussen filialen van de nationale centrale banken in het ene land en filialen van financiële instellingen in een ander land.

3.17.3 Toegang tot de diensten van een nationale centrale bank (NCB) in een ander land is deel van de natuurlijke ontwikkeling van het gebruik van één munt in de eurozone.

3.17.4 Concurrentie in het vervoer van contant geld in de eurozone dient te worden aangemoedigd voor een optimale efficiëntie, maar volgens het Comité moet er een vergunning worden ingevoerd voor grensoverschrijdend vervoer van contant geld, alsook een toereikend aantal controles om toe te zien op de naleving ervan.

3.18 Gegevensbescherming (bijlage 18)

De optie van de Commissie om in een verordening een bepaling op te nemen naar analogie van de bepaling in artikel 13, sub d) van de huidige Richtlijn gegevensbescherming 95/46/EG ⁽¹⁾, is de beste manier om op korte termijn de mogelijkheden te harmoniseren voor gegevensuitwisseling ten behoeve van fraudebestrijding in betaalsystemen (tussen operatoren en autoriteiten, en ook tussen operatoren onderling, door middel van een uitzondering op de Richtlijn gegevensbescherming; bijv. een database van frauduleuze handelaren in verband met kaarttransacties).

⁽¹⁾ PB L 281 van 23.11.1995.

3.19 Digitale handtekeningen (bijlage 19)

Het Comité geeft de Commissie in overweging om allereerst haar verslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 1999/93/EG ⁽²⁾ inzake elektronische handtekeningen af te wachten. Commissievoorstellen voor nieuwe maatregelen zijn welkom. In het algemeen wil het Comité benadrukken dat digitale certificatie een gebied is waar de beginselen van technische neutraliteit en mededinging van kracht zijn.

3.20 Beveiliging van netwerken (bijlage 20)

Acties en initiatieven die cybermisdaad een ernstiger misdrijf maken en die gericht zijn op harmonisatie op dit gebied in de gehele EU in samenwerking met andere gerechtelijke autoriteiten (bijv. de Verenigde Staten) juicht het Comité toe. Het staat tevens achter toepassing van afschrikkende sancties om ongeoorloofde toegang te straffen tot systemen voor automatische gegevensverwerking met het oogmerk om fraude te plegen, vernietiging of wijziging van gegevens en verandering van systeemfuncties. Er moeten ook sancties komen voor degenen die data, programma's, hardware of informatie beschikbaar maken die specifiek ontworpen of aangepast zijn om ongeoorloofd toegang te verschaffen tot systemen voor automatische gegevensverwerking om fraude te plegen. Er moet dus onderscheid worden gemaakt tussen de criminalisatie van frauduleuze activiteiten betreffende betaalnetwerken, waarvoor nadere EU-harmonisatie via wetgeving welkom zou zijn, en de preventieve maatregelen ter beveiliging van betaalnetwerken, i.v.m. de snelle technologische ontwikkelingen die beter aan het bedrijfsleven kunnen worden overgelaten.

3.21 Storingen in betalingsnetwerken (bijlage 21)

3.21.1 Naar het oordeel van het Comité is de in bijlage 21 aangestipte kwestie een aspect van het in bijlage 12 besproken onderwerp (niet-uitvoering of gebrekkige uitvoering). Het volgende moet worden erkend:

- storingen in betalingsnetwerken zijn geen alledaags verschijnsel;
- storingen in betalingsnetwerken kunnen systemen en apparatuur beïnvloeden die buiten de directe controle van de kredietinstellingen vallen (netwerkkexterne storingen);
- kredietinstellingen dienen te voldoen aan door de bevoegde regelgevende instanties opgelegde verplichtingen inzake bedrijfsbescherming en bedrijfscontinuïteit.

3.21.2 De aanbieders van betalingsdiensten dienen niet aansprakelijk te worden gesteld voor betalingen die niet in het systeem zijn ingevoerd op het tijdstip van de storing. De aanbieder van betalingsdiensten is ingevolge zijn wettelijke aansprakelijkheid beperkt aansprakelijk en dient aan te tonen dat hij al het nodige heeft gedaan om de storing te voorkomen.

⁽²⁾ PB L 13 van 19.1.2000.

3.21.3 Tijdens een recent geval van „phishing”-e-mailaanvallen tegen banken in het VK nam een online dienstverlener zijn online dienst uit gebruik in reactie op de aanval. Zulke aanvallen vallen buiten de directe controle van een dienstverlener, vanwege het rechtstreekse e-mailcontact tussen een aanvaller en een cliënt. Aanbieders van betalingsdiensten moet hun cliënten indien mogelijk op de hoogte brengen alvorens zij het systeem om veiligheidsredenen afsluiten. Het Comité acht het onjuist een dienstverlener te straffen die maatregelen neemt om zijn cliënten op deze manier te beschermen. Voorts moedigt het Comité dienstverleners aan om voortvarend op te treden om dit type fraude te voorkomen.

4. Conclusie

4.1 Het nieuwe rechtskader dient te stroken met de Europese strategie voor consumentenbeleid, die in de eerste plaats de totstandbrenging van een hoog niveau van consumentenbescherming in de EU beoogt.

4.1.1 Het Comité schaart zich achter de pogingen van de Europese Commissie om het vertrouwen van de consument, de rechtszekerheid en de marktefficiëntie voor betalingen op de interne markt te vergroten. Het is tevens positief dat zelfregulering en co-regulering wordt beschouwd als een stap voorwaarts voor diverse van de in de 21 bijlagen genoemde terreinen.

4.2 Wettelijke maatregelen voor de bijlagen 1, 2, 8, 12, 13, 18 en 19 verdienen prioriteit. Met name aan de bijlagen over informatieverplichtingen (2), informatie over de opdrachtgever van een betaling (8) en gegevensbescherming (18) moet spoedig aandacht worden besteed.

4.3 Voor de oprichting van het Europees automatisch incassosysteem (bijlage 16), de bepaling van degenen die het recht hebben om betalingsdiensten te verlenen (bijlage 1), alsmede de certificering voor de beveiliging van betaalinstrumenten en componenten (bijlage 7) kan gedacht worden aan nauwere samenwerking tussen de Commissie en de banksector.

4.4 Wat de overige bijlagen aangaat, meent het Comité dat zelfregulering of co-regulering de meest aangewezen weg is om de doelstelling van de Commissie, een efficiënte interne markt voor betalingen, gestalte te geven. Het is duidelijk dat een Europese verordening soelaas kan bieden, indien zelfregulerende maatregelen niet succesvol blijken te zijn.

4.5 In dezelfde geest beveelt het Comité aan dat het algehele kader transparant is voor de consument en zoveel mogelijk voortborduurt op bestaande praktijken en zelfreguleringsvoorwaarden. Verdere regelgeving is bijvoorbeeld onnodig als de markt de doelstellingen van de wetgever reeds verwezenlijkt heeft (aanpassing van de richtlijn inzake overmakingen om de uitvoeringstermijnen te beperken, is niet direct nodig). Desondanks is op sommige gebieden een communautaire aanpak de aangewezen weg.

4.6 De mededeling omvat vaak veel meer dan uitsluitend betalingen; de Commissie wordt daarom opgeroepen uitdrukkelijker in te gaan op het verschil tussen commerciële diensten en betaalsystemen. Elk wetgevingsvoorstel voor betalingen dient aspecten uit te sluiten die te maken hebben met de uitvoering van andere verrichtingen dan betalingen.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de raadplegings- en informatieprocedures op het gebied van kredietverzekering, garanties en financieringskredieten” (gecodificeerde versie)

COM(2004) 159 def. - 2004/0056 (CNS)

(2004/C 302/04)

De Raad heeft op 13 mei 2004 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 juni 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Frank von Fürstenwerth.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 juni en 1 juli 2004 gehouden 410e zitting (vergadering van 30 juni) onderstaand advies met 133 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inhoud van het Commissiedocument

1.1 Onderhavig voorstel beoogt de codificatie van Beschikking 73/391/EEG van de Raad van 3 december 1973 betreffende de raadplegings- en informatieprocedures op het gebied van kredietverzekering, garanties en financieringskredieten. Deze Beschikking werd gewijzigd bij Beschikking 76/641/EEG van de Raad en bij de toetredingsverdragen met Portugal en Spanje, en met Finland, Oostenrijk en Zweden.

1.2 Genoemde Beschikkingen hebben uitsluitend betrekking op exportkredietgaranties van overheidslichamen en stellen in het bijzonder de voorwaarden vast waaronder een lidstaat verplicht is via een raadplegingsprocedure de lidstaten en de Commissie te informeren dat verlening of garantie van kredieten aan het buitenland wordt overwogen. Particuliere verzekeringen voor exportkredieten vallen buiten het bereik van de Beschikkingen.

1.3 De voorgestelde nieuwe beschikking moet in de plaats komen van de verschillende wetgevingshandelingen die erin zijn verwerkt.

1.4 De inhoud van de wetgevingshandelingen die worden gecodificeerd, blijft ongewijzigd. Deze worden slechts samengevoegd en er worden enkel formele wijzigingen in aangebracht die voor de codificatie zelf vereist zijn.

2. Standpunt van het EESC

2.1 Onderhavig voorstel sluit aan op het streven van de Commissie om veelvuldig gewijzigde wetgevingshandelingen omwille van een overzichtelijke en duidelijke Gemeenschaps-wetgeving te codificeren.

2.2 De bepalingen betreffende de raadplegings- en informatieprocedures op het gebied van kredietverzekering, garanties en financieringskredieten zijn tot nu toe over een groot aantal verschillende wetgevingshandelingen versnipperd. Daardoor kost het grote moeite en moeten veel wetgevingshandelingen met elkaar worden vergeleken om een overzicht te krijgen van de geldende voorschriften.

2.3 De Commissie beoogt met de nu voorgestelde beschikking slechts de verschillende wetgevingshandelingen samen te voegen, zonder aan de inhoud daarvan te raken. Inhoudelijke wijzigingen zijn niet nodig.

2.4 Het EESC juicht het Commissievoorstel toe, aangezien dat leidt tot een beter begrijpen van de EU-wetgeving en een en ander de transparantie daarvan ten goede komt ⁽¹⁾.

2.5 Het wil echter in het licht van onderhavige codificatie twee zaken onder de aandacht van de Commissie brengen:

— De tweede Overweging uit de Beschikking van de Raad van 3 december 1973 („Overwegende dat de Raad bij besluit van 26 januari 1965 een raadplegingsprocedure op het gebied van de kredietverzekering, garanties en financieringskredieten heeft ingesteld”) is in de voorgestelde beschikking weggelaten en zou volledigheidshalve nog daarin moeten worden opgenomen.

⁽¹⁾ In de Portugese versie bijvoorbeeld zouden de volgende wijzigingen moeten worden aangebracht:

- artikel 4, sub e) ii) en iv): „aanvang van de krediettermijn/ aanvangsdatum van het krediet” moet worden vertaald met „ponto de partida do crédito” en niet met „início do crédito”, aangezien er mogelijk sprake is van twee verschillendedata;
- artikel 4 sub e) iv): „indien de terugbetalingen niet in gelijke gedeelten regelmatig gespreid geschieden” kan beter worden vertaald met „escalonadas em prestações iguais e espaçadas de modo regular” dan met „escalonadas por parcelas de igual montante de modo regular”;
- artikel 4 sub f) i) en artikel 5 sub e) i): „hulpkrediet” moet worden vertaald met „crédito de ajuda” en niet met „créditode auxilio”, dat een volledig andere betekenis heeft in de EU-wetgeving inzake staatssteun;
- verbetering van een aantal spelfouten, bijv. in artikel 3, lid 2, eerste en derde regel („ntureza” en „peirem”), artikel 10, lid 1, sub c) („desdadoravel”), en in bijlage I, deel B, sub d) („antiantamentos”).

— Krachtens artikel 20 van de voorgestelde beschikking wordt alleen Beschikking 73/391/EEG van de Raad ingetrokken. In bijlage III getiteld „Ingetrokken beschikking met de wijziging ervan” van de voorgestelde beschikking wordt echter ook Beschikking 76/641/EEG van de Raad genoemd. Volledigheidshalve zou daarom in artikel 20 ook moeten worden vermeld dat Beschikking 76/641/EEG wordt ingetrokken.

2.6 Voorts zou de Commissie kritisch moeten kijken of de verschillende vertalingen van haar voorstel wel correct zijn, aangezien onnauwkeurigheden kunnen leiden tot rechtsonzekerheid en een verkeerde toepassing van de voorschriften.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de implementatie van de Internationale Veiligheidsmanagementcode in de Gemeenschap

COM(2003) 767 def. - 2003/0291 (COD)

(2004/C 302/05)

De Raad van de Europese Unie heeft op 13 januari 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Bredima-Savopoulou.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 juni en 1 juli 2004 gehouden 410e zitting (vergadering van 30 juni) onderstaand advies uitgebracht, dat met 155 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De internationale managementcode voor de veilige exploitatie van schepen en voorkoming van verontreiniging (de ISM-code) is in 1979 door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) aangenomen als instrument ter bevordering van de ontwikkeling van een veiligheidscultuur en milieubewustzijn in de scheepvaart. De IMO besloot in 1994 de ISM-code bindend te maken en nam daartoe een nieuw hoofdstuk IX „Management voor de veilige exploitatie van schepen” op in het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee uit 1974 (het SOLAS-verdrag).

1.2 De bindende toepassing van de ISM-code werd in twee fasen ingevoerd. Op 1 juli 1998 werd de ISM-code verplicht voor rederijen die passagiersschepen, olietankers, chemicaliëntankers, gastankers en bulkcarriers van 500 brutoton en meer exploiteren voor internationale reizen. Op 1 juli 2002 werd de ISM-code ook verplicht voor rederijen die andere typen vrachtschepen van 500 brutoton en meer exploiteren voor internationaal vervoer over zee.

1.3 Naar aanleiding van de ramp met de Estonia besloot de EU om de implementatie van de ISM-code voor ro-ro-passagiersveerboten die op internationale en binnenlandse routes binnen de Gemeenschap worden gebruikt, te vervroegen. De ISM-code werd op 1 juli 1996 via Verordening (EG) nr. 3051/95 van de Raad van 8 december 1995 ⁽¹⁾ voor dit type schepen reeds bindend. Het EESC verklaarde in zijn advies terzake ⁽²⁾ de voorgestelde maatregelen toe te juichen en het initiatief van de Commissie te steunen.

1.4 Verordening 3051/95 werd twee keer gewijzigd: a) bij Verordening 179/1998 ⁽³⁾ inzake de uniforme tenuitvoerlegging van de ISM-code t.a.v. documenten/certificaten voor in Europa varende veerboten en b) bij Verordening 1970/2002 ⁽⁴⁾ teneinde er latere door de IMO goedgekeurde wijzigingen op de ISM-code in te verwerken. Laatstgenoemde Verordening is op 26 november 2002 in werking getreden.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 3051/95 van de Raad van 8 december 1995 betreffende een veiligheidsbeleid voor ro-ro-passagiersschepen, PB L 320 van 30 december 1995, blz. 14.

⁽²⁾ PB C 236 van 11 september 1995, blz. 42.

⁽³⁾ PB L 19 van 24 januari 1998, blz. 35.

⁽⁴⁾ PB L 302 van 6 december 2002, blz. 3.

2. Het Commissievoorstel

2.1 Toen Verordening (EG) nr. 3051/95 werd goedgekeurd, verklaarden de lidstaten en het Europees Parlement dat de toepassing van de ISM-code op ro-ro-passagiersveerboten prioriteit had, maar dat dit slechts de eerste maatregel uit een serie was om de veiligheid op zee te verbeteren.

2.2 De nu voorgestelde verordening is meer algemeen van aard en zal in de plaats komen van Verordening (EG) nr. 3051/95. Belangrijkste doel ervan is het bevorderen van een correcte, strikte en geharmoniseerde implementatie van de ISM-code in alle lidstaten en toetredingslanden. Daarnaast zullen de bestaande ISM-regels van de EU voor ro-ro-veerboten die een geregelde dienst van of naar Europese havens onderhouden, ongeacht de vlag waaronder zij varen, onder de nieuwe verordening gehandhaafd blijven.

2.3 De voorgestelde verordening zal gelden voor rederijen die één of meer van de volgende typen schepen exploiteren voor vervoer over zee:

- vrachtschepen die onder de vlag van een lidstaat varen en voor internationaal en binnenlands vervoer worden gebruikt;
- passagiersschepen die onder de vlag van een lidstaat varen en voor de internationale vaart worden gebruikt;
- passagiersschepen die worden gebruikt voor binnenlands vervoer in de klassen zeegebieden A en B, als omschreven in artikel 4 van Richtlijn 98/18/EG, ongeacht de vlag waaronder zij varen;
- ro-ro-passagiersveerboten die een geregelde passagiersveerdienst onderhouden van of naar havens van de lidstaten van de Gemeenschap, ongeacht de vlag waaronder zij varen;
- vrachtschepen die van of naar havens van de lidstaten van de Gemeenschap cabotage feedervervoer verrichten, ongeacht de vlag waaronder zij varen.

2.4 Het toepassingsgebied van de voorgestelde verordening is gebaseerd op de bepalingen uit hoofdstuk IX van het SOLAS-verdrag en geldt voor alle schepen die onder het toepassingsgebied van het SOLAS-verdrag vallen en onder de vlag van een lidstaat varen, ook indien zij voor binnenlands vervoer worden gebruikt. Voor passagiersschepen die binnenlandse trajecten afleggen, zijn de bepalingen echter slechts van toepassing indien zij meer dan 5 mijl buiten de kust varen, maar deze regels gelden voor alle schepen, ongeacht de vlag waaronder zij varen.

2.5 Elke rederij die een of meer van de zojuist genoemde typen schepen exploiteert, zal zich moeten houden aan de internationale managementcode voor de veilige exploitatie van schepen en voorkoming van verontreiniging (de ISM-code). Deze is opgenomen in titel I van de bijlage bij het Commissievoorstel. De lidstaten zullen zich moeten houden aan de richtsnoeren voor de certificatieprocedure (de bepalingen voor overheden betreffende de tenuitvoerlegging van de ISM-code). Deze zijn opgenomen in titel II van de bijlage bij het Commissievoorstel.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De ISM-code vormt een van de belangrijkste maatregelen van de IMO ter verbetering van de veiligheid op zee, omdat deze code een kader biedt voor een adequate implementatie van haar verdragen. Het EESC verklaarde in eerdere adviezen reeds dat Verordening 3051/95 zeer nuttig was. Dankzij deze Verordening kon de toepassing van de ISM-code op ro-ro-passagiersveerboten n.l. met twee jaar worden vervroegd en is deze code ook gaan gelden voor dergelijke schepen die voor binnenlandse trajecten over zee worden gebruikt.

3.2 Het EESC wijst erop dat, als wordt gekeken naar rederijen die passagiers- en vrachtschepen exploiteren voor internationaal vervoer, het doel van de voorgestelde verordening reeds is bereikt. De verplichting om aan de ISM-code te voldoen, vloeit immers voort uit het SOLAS-verdrag. Dankzij Verordening 3051/95 is het doel van de voorgestelde verordening ook al bereikt wat betreft rederijen die ro-ro-passagiersschepen exploiteren voor binnenlandse trajecten.

3.3 De Commissie rechtvaardigt haar voorstel in de eerste plaats met het argument dat de omzetting van de gehele ISM-code en relevante IMO-richtsnoeren in EU-wetgeving de daadwerkelijke implementatie van de ISM-code in de Gemeenschap ten goede komt. Het EESC kan zich in deze redenering vinden en staat volledig achter de doelstelling van het Commissievoorstel voor zover het gaat om schepen waarop de ISM-code reeds van toepassing is. Het wil echter over de veronderstelde meerwaarde van het voorstel om de ISM-code ook op andere typen schepen van toepassing te verklaren, een aantal opmerkingen maken.

3.3.1 Ten eerste was de ISM-code oorspronkelijk een initiatief van het bedrijfsleven en vormde het een instrument waarvan op vrijwillige basis gebruik kon worden gemaakt, teneinde kwalitatief goede scheepvaart te bevorderen. De vanaf 1998 wereldwijd geldende verplichte toepassing van de ISM-code heeft al in de eerste fase daarvan - zoals verwacht werd - de sterke punten en de tekortkomingen van de Code aan het licht gebracht. Sindsdien wordt algemeen erkend dat in de internationale zeevaartsector (bij vlagstaten, classificatiebureaus en rederijen) meer begrip moet worden gekweekt voor de doelstellingen van de ISM-code, dat de onderlinge contacten tussen de instanties die ISM-certificaten afgeven, moeten worden verbeterd en er uniforme opleidingseisen moeten komen voor auditors. Toegewijde leidinggevendenden vormen de hoekstenen van goed veiligheidsmanagement. Bij maritieme veiligheid en bestrijding van vervuiling zijn de inzet en motivatie van medewerkers op elk niveau bepalend voor het eindresultaat. Als de zeevaartsector niet het nut van de ISM-code inziet, kan deze verworpen tot de theoretische oefening waar sceptici het graag over hebben.

3.3.2 Ten tweede wordt risicobeoordeling tegenwoordig veelvuldig gebruikt als objectief en betrouwbaar instrument om te bepalen of er behoefte bestaat aan verbetering van de veiligheid. Daarvan uitgaande en op basis van een risicobeoordeling waaruit duidelijk bleek dat er behoefte was aan meer veiligheid, was het absoluut gerechtvaardigd en stond iedereen erachter om de ISM-code binnen de EU ook van toepassing te verklaren op veerboten die een geregelde dienst van en naar Europese havens onderhouden. Op grond van eenzelfde redenering (maar dan met de tegenovergestelde conclusie) wordt het van toepassing verklaren van de Code op alle andere schepen die voor binnenlands vervoer worden gebruikt, tot nu toe - terecht - op basis van het subsidiariteitsbeginsel aan de nationale overheden overgelaten. Bij het EESC is overigens geen enkel geval bekend van nationale wetgeving krachtens welke de ISM-code óók geldt voor andere schepen die voor binnenlands vervoer worden gebruikt.

3.3.3 Ten derde is de ISM-code opgezet voor schepen die voor internationaal vervoer worden gebruikt en waar overheden en bedrijven om die reden niet zo gemakkelijk zeggenschap meer over hebben. Ze brengt daarom voor rederijen en hun schepen aanzienlijk wat regels met zich mee, vereist dat internationale verdragen worden onderschreven en vormt een stimulans om te voldoen aan normen van de sector zelf. Daar komt bij dat de veiligheidseisen voor vrachtschepen die uitsluitend voor binnenlands vervoer worden gebruikt, zijn vastgelegd in nationale wetgeving, terwijl dit soort schepen volgens het Commissievoorstel zouden moeten voldoen aan de regels die gelden voor vrachtschepen die voor internationaal vervoer worden gebruikt.

3.3.4 Ten slotte is het EESC, als behartiger van o.a. de belangen van het Europese midden- en kleinbedrijf, bezorgd over de toepassing van de ISM-code op de alleen voor binnenlands vervoer gebruikte schepen van kleine en middelgrote rederijen. In het licht van de in het voorafgaande gemaakte opmerkingen zou in de voorgestelde verordening aandacht moeten worden besteed aan de bureaucratie en de kosten die de toepassing ervan op zojuist genoemde schepen voor de desbetreffende rederijen met zich mee zal brengen. Daarom vereisen de Commissievoorstellen een flexibele toepassing en/of mogelijkheden om van de regels af te wijken.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Artikel 3 - Toepassing

4.1.1 Het EESC denkt dat er om praktische redenen wellicht mogelijkheden moeten komen om van de regels af te wijken voor kleine vrachtschepen en passagiersschepen die voor binnenlands vervoer worden gebruikt, in het bijzonder wanneer deze schepen door de eigenaar zelf of rechtstreeks onder zijn toezicht worden geëxploiteerd.

4.2 Artikel 4 - Eisen met betrekking tot veiligheidsmanagement

4.2.1 Uit dit artikel vloeit voort dat schepen die alleen voor binnenlands vervoer worden gebruikt, aan de regels die gelden voor schepen die voor internationaal vervoer worden ingezet, zouden moeten voldoen. Het EESC vindt dat in de verordening de basisvereisten uit de ISM-code, die ook voor de hier bedoelde schepen van belang kunnen zijn, duidelijk zouden moeten worden omschreven.

4.3 Artikel 5 - Certificatie

4.3.1 Het EESC staat achter de verplichte toepassing van de certificatieprocedure. Dit is een van de belangrijkste steekhoudende argumenten vóór invoering van de voorgestelde verordening.

4.3.2 De in de leden 2 en 6 genoemde conformiteitsdocumenten en veiligheidsmanagementcertificaten kunnen tevens op verzoek van de overheid van de vlagstaat door een door haar erkende instantie worden afgegeven.

4.3.3 De leden 4 en 9 van dit artikel leggen onnodige beperkingen op en leiden tot verwarring, en dienen daarom te worden verduidelijkt en in lijn gebracht met de betreffende bepalingen uit de ISM-code.

4.4 Artikel 7 - Vrijwaringsprocedure

4.4.1 In de beschreven vrijwaringsprocedure wordt - ten onrechte - met geen woord gerept over de lidstaat of de vlagstaat die het conformiteitsdocument heeft afgegeven, en die dat wellicht moet intrekken of de geldigheid daarvan opschorten.

4.5 Artikel 9 - Rapportage

4.5.1 In dit artikel wordt bepaald dat de Commissie een modelformaat zal opstellen voor de uit te brengen verslagen,

maar wordt niet vermeld wat in die verslagen moet staan. Verduidelijkt moet worden of hier verslagen worden bedoeld over de vraag of de lidstaten overeenkomstig de verordening en meer specifiek de certificatieprocedure handelen, dan wel verslagen over de vraag in hoeverre rederijen en hun schepen aan de bepalingen uit de verordening voldoen, wat kan worden aangetoond via controles door vlag- en havenstaten.

4.6 Artikel 13 - Inwerkingtreding

4.6.1 Het EESC staat overeenkomstig zijn opmerkingen m.b.t. de artikelen 3 en 4 achter de overgangstermijn van één jaar op het eind waarvan vracht- en passagiersschepen die voor binnenlands vervoer worden gebruikt, pas aan de verordening hoeven te voldoen.

5. Conclusies

5.1 Het EESC kan zich vinden in de omzetting van de gehele ISM-code en relevante IMO-richtsnoeren in EU-wetgeving via de voorgestelde nieuwe verordening, die in de plaats moet komen van Verordening 3051/95. In werkelijkheid echter zou het grotere toepassingsgebied van de voorgestelde verordening niet veel meerwaarde kunnen hebben, omdat voor internationale vaart gebruikte schepen en voor binnenlandse trajecten gebruikte ro-ro-passagiersschepen reeds aan de ISM-code moeten voldoen.

5.2 De vanaf 1998 geldende verplichte toepassing van de ISM-code bracht al in de eerste fase daarvan de sterke punten en de tekortkomingen van de code aan het licht. Om het risico te vermijden dat de implementatie ervan een theoretische oefening wordt, moet bij alle betrokkenen uit de zeevaartsector die hier mee te maken hebben of krijgen, zoveel mogelijk begrip worden gekweekt voor de doelstellingen van de ISM-code. Dat geldt des te meer voor rederijen waarvan de schepen tot op heden niet onder het toepassingsgebied van de ISM-code vallen.

5.3 Het voorstel om de ISM-code ook te laten gelden voor alle voor binnenlands vervoer gebruikte schepen dient opnieuw te worden bekeken met het oog op een flexibelere toepassing ervan. Deze schepen zouden nl. onbedoeld moeten gaan voldoen aan de - voor hen onevenredig strenge - regels die reeds gelden voor schepen die voor internationaal vervoer worden gebruikt, wat waarschijnlijk buitensporig hoge kosten met zich mee zal brengen, m.n. als deze schepen door de eigenaar zelf of rechtstreeks onder zijn toezicht worden geëxploiteerd. Voorts moet de in de voorgestelde verordening beschreven certificatieprocedure worden aangepast, zodat kleine en middelgrote rederijen die voor binnenlands vervoer bestemde schepen exploiteren, niet meer te maken krijgen met onnodige beperkingen. Om die reden zal het in deze gevallen wellicht nodig zijn te voorzien in mogelijkheden om van de regels af te wijken of om de basisvereisten uit de ISM-code anders te formuleren.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende het verhogen van de veiligheid van havens

COM(2004) 76 def. – 2004/0031 (COD)

(2004/C 302/06)

Op 24 februari 2004 heeft de Raad van de Europese Unie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 10 mei 2004 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Bredima Savopoulou.

Tijdens zijn 410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 154 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Met haar mededeling betreffende de verbetering van de beveiliging van het zeevervoer⁽¹⁾ en haar voorstel voor een verordening betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten⁽²⁾ ging de Commissie in op de veiligheid van schepen en van het raakvlak tussen schepen en havens en stelde zij specifieke maatregelen voor. De voorgestelde verordening, die momenteel de wetgevingsprocedure doorloopt, gaat echter niet verder dan het gedeelte van de haven dat het raakvlak tussen schip en haven vormt: de terminal.

1.2 In zijn advies⁽³⁾ over de verordening steunde het EESC de voorgestelde maatregelen alsook het voornemen van de Commissie om in een tweede fase aanvullende beveiligingsmaatregelen voor havens en het raakvlak tussen haven en achterland voor te stellen.

1.3 Met deze tweede en moeilijkere fase erkent de Commissie dat een algemeen veiligheidsbeleid voor havens noodzakelijk is gezien de kwetsbaarheid van het ruimere havengebied, dat een essentiële schakel binnen de vervoersketen vormt en passagiersstromen met elkaar verbindt.

2. Het Commissievoorstel

2.1 Het Commissievoorstel vormt een aanvulling op de maatregelen die in de verordening betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten worden voorzien. Doel is een adequaat beveiligingsregime voor het hele havengebied tot stand te brengen en ervoor te zorgen dat de desbetreffende maatregelen in de hele Gemeenschap op geharmoniseerde wijze worden uitgevoerd.

2.2 De Commissie gelooft niet dat het vereiste beveiligingsregime op korte termijn gerealiseerd kan worden door de vrijwillige gedragscode voor havenveiligheid waaraan momenteel wordt gewerkt door de IMO en de ILO. De EU moet daarom pro-actief optreden, waarbij een richtlijn de voorkeur geniet om de noodzakelijke flexibiliteit mogelijk te maken.

2.3 Bestaande beveiligingsregimes voor havens kunnen gehandhaafd worden mits ze in overeenstemming zijn met de beginselen en randvoorwaarden van de voorgestelde richtlijn. Op grond van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht havenveiligheidsbeoordelingen uit te voeren, havenveiligheidsniveaus vast te stellen, havenveiligheidsplannen te ontwikkelen en goed te keuren, een autoriteit voor havenveiligheid aan te wijzen, een havenveiligheidsfunctionaris aan te wijzen, comités voor de havenveiligheid op te richten en de implementatie van de maatregelen te ondersteunen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De voorspelling na de terroristische aanslagen op 11 september dat de oorlog tegen terrorisme van lange adem zou zijn, is door diverse gebeurtenissen en acties inmiddels uitgekomen. De tragische gebeurtenissen in Madrid op 11 maart 2004 maakten duidelijk hoe kwetsbaar het hele vervoerssysteem is voor terroristische aanslagen en toonden aan dat het nooit voor 100 % beveiligd kan worden. In zijn verkennend advies over de veiligheid in het zeevervoer⁽⁴⁾ en zijn daarop volgende advies over de beveiliging van het zeevervoer⁽⁵⁾ stelde het Comité dat de EU in internationaal verband het voortouw moet nemen om een breder veiligheidskader te ontwikkelen waarmee de oorzaken van terrorisme worden aangepakt en niet alleen wordt getracht terrorisme te voorkomen of de gevolgen ervan teniet te doen.

3.2 De veiligheid van het zeevervoer gaat alle landen ter wereld aan en heeft daardoor binnen en buiten de EU de nodige aandacht gekregen. Daarentegen lijkt de veiligheid van het railvervoer vooral een nationale aangelegenheid te zijn en is vooralsnog relatief weinig aandacht uitgegaan naar het gevaar voor terroristische aanslagen in het wegtransport en de binnenvaart. Het Comité benadrukt dat alle vervoerwijzen hun deel van de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen, omdat terroristen anders via de „zwakste schakel” in het systeem zullen proberen te infiltreren. Je kunt niet van havens verwachten dat zij de mazen dichtten die elders in de beveiliging van het vervoer open worden gelaten en het zou onredelijk zijn hen met de financiële lasten hiervan op te zadelen.

⁽¹⁾ COM(2003) 229 def. – 2003/0089 (COD).

⁽²⁾ COM(2003) 229 def. – 2003/0089 (COD).

⁽³⁾ PB C 32 van 5.2.2004, blz. 21.

⁽⁴⁾ PB C 61 van 14.3.2003, blz. 174.

⁽⁵⁾ PB C 32 van 5.2.2004, blz. 21.

3.3 Het Comité wijst er nogmaals op dat maatregelen ter bestrijding van terrorisme gepaard moeten gaan met maatregelen om traditionele veiligheidsproblemen (georganiseerde misdaad, piraterij, fraude, smokkel en illegale immigratie) aan te pakken. Dergelijke problemen doen zich voor in het hele havengebied en hadden prioriteit moeten krijgen, zoals het Comité heeft verzocht. In dit verband betreurt het Comité ook dat nog niet alle EU-lidstaten partij zijn bij de SUA-conventie en het SUA-protocol (SUA = Suppression of Unlawful Acts). Een spoedige ratificatie hiervan is dringend noodzakelijk om terrorisme beter met wettelijke maatregelen te kunnen bestrijden.

3.4 Het Comité stemde ook in met initiatieven van de EU om te komen tot een op wederkerigheid en samenwerking berustende overeenkomst met de VS waarmee alle vracht (containers) uit de EU gelijk behandeld zouden worden, en om bilaterale overeenkomsten om te zetten/op te nemen in een multilaterale overeenkomst onder auspiciën van de Wereld Douane Organisatie (WDO) (¹). De EU zou ernaar moeten streven ook met andere regio's/landen dergelijke wederzijdse overeenkomsten te sluiten, die door een systeem voor het uitwisselen van informatie worden ondersteund. Zonodig moet daarbij worden voorzien in samenwerking op technisch gebied en in financiële steun voor ontwikkelingslanden om de veiligheidsvoorzieningen in hun havens te verbeteren.

3.5 Het kader van de voorgestelde richtlijn is min of meer gelijk aan dat van de verordening inzake havenfaciliteiten (terminals). Het belangrijkste verschil is dat de richtlijn geldt voor het hele havengebied, dat door de lidstaten wordt vastgesteld, overeenkomstig soortgelijke maatregelen die de VS hebben getroffen. Het Comité vindt dat daartoe beter het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 725/2004 (²) uitgebreid had kunnen worden. Het begrijpt echter wel dat het totale beveiligingsregime van bovengenoemde verordening nu nog niet zonder meer op het hele havengebied van toepassing verklaard kan worden en dat een richtlijn gezien de grote verschillen tussen havens en havenactiviteiten in de Gemeenschap wenselijk is, omdat de lidstaten dan de over nodige flexibiliteit bij de keuze van hun maatregelen beschikken. Deze flexibiliteit mag er niet toe leiden dat de lidstaten zeer uiteenlopende maatregelen treffen of maatregelen die uitmonden in de aanduiding van buitenlandse havens als „veilig” en een zwarte lijst van „onveilige havens” in verband met aangetroffen illegale immigranten en terroristen, omdat marktverstoringen en belemmeringen van de internationale handelsstroom daarvan het gevolg kunnen zijn.

3.6 Het Comité herhaalt (³) dat de Middellandse zee met de aanstaande uitbreiding van de EU een belangrijkere rol zal gaan spelen. Gezien de ligging ervan – in de nabijheid van gebieden waar mogelijk veiligheidsproblemen ontstaan – moet het beleid inzake de veiligheid in het zeevervoer ook een mediterrane dimensie krijgen. Het Comité toonde zich ingenomen (⁴) met de ontwikkeling van een euro-mediterraan vervoersnetwerk en met het feit dat de beveiliging van de scheepvaart als doelstelling daarvan is vastgelegd. Ook het Comité achtte het van essentieel belang dat de mediterrane landen hun beveiligingsmaatregelen aanscherpen en en meende dat met de oprichting van een euro-mediterraan instituut voor veiligheid en beveiliging een eerste stap in deze richting wordt gezet.

3.7 De richtlijn heeft in de huidige vorm hoofdzakelijk betrekking op administratieve aspecten. Er worden geen geharmoniseerde procedures vastgesteld voor de uitvoering van de details die in de bijlagen uiteengezet worden. Wel wordt voorzien in de mogelijkheid om de richtlijn in de toekomst aan te passen. Het Comité begrijpt dat er haast bij is om niet alleen de veiligheid van het raakvlak tussen schepen en havens, maar die van het hele havengebied te waarborgen, maar vindt dat het verstandiger zou zijn geweest indien was nagegaan welke vorderingen in dit opzicht op internationaal niveau zijn geboekt, met name binnen de IMO, de ILO en de Wereld Douane Organisatie (WDO), en een vlotte en duidelijke begeleiding ter verwezenlijking van deze doelstelling te bieden.

3.8 De richtlijn houdt geen nieuwe verplichtingen in voor de activiteiten die reeds onder Verordening (EG) nr. 725/2004 (⁵) vallen, noch voor de activiteiten in de rest van het havengebied. Het Comité wenst in dit verband echter nogmaals te wijzen op het grondbeginsel dat beveiligingsmaatregelen voor havens moeten worden beoordeeld op hun doelstellingen, hun kosten en de gevolgen voor het verkeer en handelsstromen. Er moet zorgvuldig worden nagegaan in hoeverre zij noodzakelijk, realistisch en praktisch uitvoerbaar zijn. De fundamentele rechten en met name de beginselen die in het Handvest van grondrechten van de Europese Unie worden erkend, dienen in acht te worden genomen zodat noch de fundamentele rechten van de burger, noch de grondwettelijke orde in het gedrang komen en de terroristen zo in de kaart worden gespeeld. De volgende risico's moeten dan ook worden voorkomen:

- Verlegging van de handel naar bepaalde havens (vanwege strengere maatregelen) ten nadele van andere havens. Dit zou vooral nadelig kunnen uitpakken voor kleine havens. Beveiligingsmaatregelen mogen niet tot inzet van concurrentie tussen havens worden gemaakt.
- Buitensporige bureaucratische rompslomp of kosten.
- Wanverhouding tussen de veiligheid van schepen en die van havenfaciliteiten, die ertoe kan leiden dat de bemanning van schepen voor extra veiligheid aan de wal moeten zorgen om de verhoudingen recht te trekken. Havens mogen niet ten onrechte worden opgezadeld met de kosten van maatregelen die elders in het vervoer getroffen zouden moeten worden.
- Buitensporige technische aanpassingen die commerciële belangen lijken te bevorderen.

3.9 De uitbreiding van beveiligingsmaatregelen als toegangsbeperkingen, controle van vracht en bagage en identificatie van personen tot het hele havengebied zal voor de meeste havens forse kosten met zich meebrengen, doordat extra infrastructuurvoorzieningen, apparatuur, mankracht en scholing noodzakelijk zijn. Het Comité verzocht de Commissie al in eerdere adviezen over de financiering van de beveiligingskosten een communautaire financieringsregeling voor deze kosten in te voeren. Het zei in dit verband het volgende: „een deel van deze

(¹) PB C 61 van 14.3.2003, PB C 32 van 5.2.2004, blz. 21.

(²) PB L 129 van 29.4.2004, blz. 6.

(³) PB C 32 van 5.2.2004, blz. 21.

(⁴) PB C 32 van 5.2.2004 blz. 21 en COM(2003) 376 def..

(⁵) PB L 129 van 29.4.2004, blz. 6.

kosten zal aan de klanten worden doorberekend, maar het is niet meer dan billijk dat de regering ook een gedeelte ervan voor haar rekening neemt, aangezien terrorisme een reactie op regeringsbeleid is". Daarnaast roept het Comité de Commissie opnieuw op onderzoek te doen naar de totale financiële gevolgen van de maatregelen ter vergroting van de veiligheid in het zeevervoer, en sluit het zich aan bij het soortgelijke verzoek van het EP.

3.9.1 Zeehavens zijn een uiterst belangrijk nationaal bezit. De beveiliging van het hele havengebied kan dus logischerwijze worden beschouwd als een maatregel van algemeen belang. Financiering van dergelijke maatregelen door de overheid zou daarom niet onder de staatssteunregels van het EG-Verdrag vallen. Aangezien de lidstaten echter zelf kunnen bepalen of zij beveiligingsmaatregelen al dan niet subsidiëren, moet er op EU-niveau een geharmoniseerde benadering worden uitgewerkt om te voorkomen dat de concurrentie wordt scheefgetrokken. Daarbij dient ook de financiering van beveiligingsmaatregelen voor havenfaciliteiten in aanmerking te worden genomen en moeten de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- maatregelen ter beveiliging van havens die voortvloeien uit de richtlijn inzake de veiligheid van havens, zijn van algemeen belang en moeten door de nationale overheid of de EU worden gefinancierd;
- maatregelen ter beveiliging van havenfaciliteiten die voortvloeien uit de verordening inzake schepen en havenfaciliteiten, moeten als volgt worden gefinancierd:
 - a) alle kosten die worden gemaakt door de aangewezen autoriteit (beoordeling, goedkeuring van beoordelingen, goedkeuring van veiligheidsplan, audit en verklaring van overeenstemming) komen voor rekening van de nationale overheid of de EU;
 - b) vaste controle- en auditkosten inzake veiligheidsplannen voor havenfaciliteiten komen voor rekening van de nationale overheid of de EU;
 - c) alle andere kosten van de beveiliging van havenfaciliteiten worden op transparante wijze doorberekend aan de gebruikers van die faciliteiten.

3.9.2 Het is uitermate moeilijk na te gaan hoeveel de beveiliging van havens zal kosten. In vergelijking met de VS zullen deze kosten in de EU om geografische redenen waarschijnlijk hoger uitvallen, omdat de EU meer havens heeft. Naar verwachting zullen de kosten met name voor grote havens ⁽¹⁾ en kleine havens enorm zijn.

⁽¹⁾ Een containerscanner in de haven van Rotterdam kost 14 miljoen euro (PB C 32 van 5.2.2004).

3.10 Indien niet snel op de nieuwe terroristische dreiging wordt ingespeeld, zou wel eens een hoge prijs betaald moeten worden: sluiting van havens betekent een kostenpost van miljarden euro's. Het veiligheidsrisico zou dan een non-tarifaire handelsbelemmering worden.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Havens zijn qua beheer en geografische omvang meestal goed afgebakend en omvatten diverse activiteiten. Normaal gesproken valt het gebied dat de havenfaciliteiten bestrijkt, binnen het havengebied en niet andersom, zoals uit artikel 2, lid 4, en de definitie van „haven” of „zeehaven” in artikel 3 opgemaakt kan worden. Op grond van deze definitie lijkt het havengebied kleiner te zijn dan het gebied van de „havenfaciliteit”, dat ook ankergebieden, ligplaatsen en aanvaarroutes vanuit zee omvat. Daarom zou het begrip „voorrang” in artikel 2, lid 4, verduidelijkt moeten worden.

4.2 In de eerste plaats moet het havenveiligheidsplan als masterplan verenigbaar zijn met de besluiten die in het kader van de implementatie van de ISPS-code en Verordening (EG) 725/2004 ⁽²⁾ reeds over criteria voor havenfaciliteiten zijn genomen. Het moet de geïntegreerde veiligheidsplannen voor havenfaciliteiten binnen de havengrenzen omvatten. De ondergeschikte havenfaciliteiten moeten uiteindelijk functioneren als segmenten van de haven; hun veiligheidsplannen moeten deel uitmaken van het algemene havenveiligheidsplan en zonodig worden geharmoniseerd of op de brede doelstellingen van dit plan worden afgestemd, en het hoogste gezag en de eindverantwoordelijkheid zouden daarom bij de autoriteit voor havenveiligheid moeten berusten.

4.3 Met hun adviserende rol zullen de voorziene comités voor havenveiligheid bijdragen aan de uitvoering van het havenveiligheidsplan. Het Comité gaat ervan uit dat deze comités door de autoriteit voor havenveiligheid opgericht zullen worden, ook om de onderdelen van het havenveiligheidsplan te bepalen. Het vindt dat zeevarenden en havenarbeiders in de comités vertegenwoordigd moeten zijn om praktische oplossingen uit te werken.

4.4 Er moet worden voorkomen dat vracht en passagiers dubbel – zowel bij aankomst in het havengebied als bij aankomst in het gebied van de havenfaciliteiten – gecontroleerd worden. Bovendien moet het gaan en staan van de bemanning, bezoekers en leveranciers van schepen op praktische wijze geregeld worden.

4.5 Conformiteitscontroles in de ene lidstaat door beambten van een andere lidstaat moeten in opdracht van de Europese Commissie worden uitgevoerd (art. 17, lid 2, en 14, lid 3).

⁽²⁾ PB L 129 van 29.4.2004, blz. 6.

5. Conclusies

5.1 De tragische gebeurtenissen in Madrid op 11 maart 2004 maakten duidelijk hoe kwetsbaar het hele vervoersysteem is voor terroristische aanslagen en toonden aan dat het nooit voor 100 % beveiligd kan worden.

5.2 Alle vervoerwijzen moeten hun deel van de verantwoordelijkheid op zich nemen, omdat terroristen anders via de „zwakste schakel” in het systeem zullen proberen te infiltreren. Je kunt niet van havens verwachten dat zij de mazen dichtendie elders in de beveiliging van het vervoer open worden gelaten en het zou onredelijk zijn hen met de financiële lasten hiervan op te zadelen.

5.3 Het Comité is ervan overtuigd dat een politieke strategie geen veilige aanpak is in een onveilige wereld. Daarom moet de EU in internationaal verband het initiatief te nemen om een breder kader voor veiligheid te scheppen dat niet alleen tracht de gevolgen van terrorisme te bestrijden, maar ook de oorzaken aanpakt.

5.4 Het Comité schaaft zich zonder meer achter de voorgestelde richtlijn inzake beveiligingsmaatregelen voor het hele havengebied. De flexibiliteit die de lidstaten daarbij krijgen, mag echter niet uitmonden in de aanduiding van buitenlandse havens als „veilig” en een zwarte lijst van „onveilige havens” in verband met aangetroffen illegale immigranten en terroristen, omdat marktverstoringen en belemmeringen van de internationale handelsstroom hiervan het gevolg kunnen zijn.

5.5 Het Comité wijst er nogmaals op dat maatregelen ter bestrijding van terrorisme gepaard moeten gaan met maatregelen om traditionele veiligheidsproblemen (georganiseerde misdaad, piraterij, fraude, smokkel en illegale immigratie) aan te pakken.

5.6 Zeehavens zijn een uiterst belangrijk nationaal bezit. De beveiliging van het hele havengebied kan dus logischerwijze worden beschouwd als een maatregel van algemeen belang. Financiering van dergelijke maatregelen door de overheid zou daarom niet onder de staatssteunregels van het EG-Verdrag vallen. Wel moeten de lidstaten hun steunverlening op elkaar afstemmen om te voorkomen dat de concurrentie wordt scheefgetrokken. Het Comité verzoekt de Commissie wederom een communautaire regeling uit te werken om - waar nodig - de uitvoering van de maatregelen te financieren. De economische dimensie van de beveiliging van havens is namelijk van enorm belang voor de internationale handel en verdient zo spoedig mogelijk aandacht van de EU.

5.7 De fundamentele rechten en met name de beginselen die in het Handvest van grondrechten van de Europese Unie worden erkend, dienen bij de beveiligingsmaatregelen in acht te worden genomen zodat noch de fundamentele rechten van de burger, noch de grondwettelijke orde in het gedrang komen.

5.8 Het is gezien de uitbreiding van de EU dringend noodzakelijk het EU-beleid ter beveiliging van havens een mediterrane dimensie te geven.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Roger BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Kernfusie”

(2004/C 302/07)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité besloot op 29 januari 2004, overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn rvo, een advies op te stellen over: „Kernfusie”.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden belast was, heeft haar advies op 10 juni 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer WOLF.

Het Comité heeft tijdens zijn 410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 141 stemmen vóór, bij negen onthoudingen, is goedgekeurd.

Dit advies is een aanvulling op eerdere EESC-adviezen over energie- en onderzoeksbeleid. Onderwerp is de ontwikkeling van reactoren voor kernfusie-energie en de hiervan verwachte positieve veiligheids- en milieu-aspecten, tegen de achtergrond van het wereldwijde energievraagstuk. De daartoe vereiste O&O-werkzaamheden worden beknopt geschetst en geëvalueerd. In het advies komt ook het Europese standpunt over de lopende onderhandelingen over de locatie van ITER aan bod.

Inhoud:

1. Het energievraagstuk
2. Kernsplijting en kernversmelting (fusie)
3. Ontwikkeling tot nu toe
4. Op weg naar een fusiecentrale
5. De locatie van ITER
6. Samenvatting en aanbevelingen

1. Het energievraagstuk

1.1 Nuttige energie ⁽¹⁾ is de basis van onze huidige levenswijze en cultuur. De levensstandaard van tegenwoordig is mogelijk doordat energie voldoende beschikbaar is: levensverwachting, voedselvoorziening, algemene welvaart en persoonlijke vrijheid hebben in de grote en dynamische geïndustrialiseerde landen een voorheen ongekend niveau bereikt. Zonder toereikende energievoorziening komen deze verworvenheden in het gedrang.

1.2 Het raakvlak tussen de besluiten van de Raad in Lissabon, Göteborg en Barcelona is de noodzaak om te werken aan een gewaarborgde, goedkope, milieuvriendelijke en duurzame voorziening van nuttige energie. Daarom zet de Europese Unie zich met haar energiebeleid in voor drie nauw met elkaar samenhangende en belangrijke doelen, te weten bescherming en verbetering van het (1) concurrentievermogen, (2) continue energievoorziening en (3) milieu, alle drie in de zin van een duurzame ontwikkeling.

⁽¹⁾ Energie wordt niet verbruikt, maar slechts omgezet en daarbij gebruikt. Dit gebeurt via omzettingprocessen zoals verbranding van steenkool, omzetting van wind in stroom, of kernsplijting (behoud van energie; $E = mc^2$). In dit verband is ook sprake van „energievoorziening”, „energiewinning” of „energieverbruik”.

1.3 Het Comité heeft in diverse adviezen echter vastgesteld dat omvangrijke belemmeringen de verwezenlijking van deze doelstellingen in de weg staan, en het heeft zich reeds meer dan eens in het hieruit voortvloeiende energievraagstuk, aspecten en eventuele oplossingen verdiept ⁽²⁾. Vermelding verdienen hier zijn adviezen over het Groenboek van de Commissie „Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening” ⁽³⁾, en over de „Onderzoeksbehoeften met het oog op de voorzieningszekerheid en –duurzaamheid van energie” ⁽⁴⁾.

1.4 Daarin heeft het Comité er al op gewezen dat levering en gebruik van energie samenhangen met belasting van het milieu, risico's, uitputting van natuurlijke hulpbronnen, problematische afhankelijkheid van het buitenland en imponderabilia, en dat de belangrijkste maatregel voor het verminderen van de afhankelijkheid en andere risico's gelegen is in een zo veelzijdig en evenwichtig mogelijke toepassing van alle energiesoorten en –vormen, inclusief alle inspanningen tot energiebesparing en zuinig gebruik van energie. Daar is ook een beknopte uiteenzetting ⁽⁵⁾ van de voor- en nadelen van de procedures te vinden, die hier wegens plaatsgebrek niet herhaald kan worden.

1.5 Geen enkele optie of techniek die tot de energievoorziening in de toekomst kan bijdragen, is technisch perfect, geheel vrij van milieubelasting, voldoet aan alle behoeften en is, wat het potentieel betreft, voor een toereikend lange termijn te overzien. Daarom kan een toekomstgericht en verantwoord Europees energiebeleid ook niet gebaseerd worden op de veronderstelling dat een in de geest van de hiervoor genoemde doelstellingen toereikende energievoorziening mogelijk is door uitsluitend gebruik te maken van enkele energiebronnen. Dit geldt ook voor de noodzaak tot energiebesparing en zuinig energiegebruik.

⁽²⁾ Bevordering van duurzame energie: actiemiddelen en financieringsinstrumenten, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt, Voorstel voor een richtlijn (Euratom) van de Raad tot vaststelling van fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van de veiligheid van nucleaire installaties en Voorstel voor een richtlijn (Euratom) van de Raad over de verwerking van gebruikte splijtstof en van radioactief afval, De mogelijkheden en risico's van kernenergie voor de opwekking van elektriciteit.

⁽³⁾ Groenboek „Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”.

⁽⁴⁾ Onderzoeksbehoeften met het oog op de voorzieningszekerheid en –duurzaamheid van energie.

⁽⁵⁾ CESE 838/2002; par. 2.1.3 e.v.

1.6 Er is dus noch in Europa, noch wereldwijd een langetermijn-energievoorziening beschikbaar die het milieu ontziet en economisch compatibel is ⁽¹⁾. Slechts verder intensief onderzoek en ontwikkeling kunnen soelaas bieden voor potentiële oplossingen. Energie-onderzoek ⁽²⁾ is het strategische onderdeel en het uitgangspunt voor elk energiebeleid dat op lange termijn succesvol wil zijn. In het vermelde advies heeft het Comité gepleit voor een consistent Europees programma voor energie-onderzoek, waarvan essentiële onderdelen weliswaar al in het zesde O&O-kaderprogramma, respectievelijk in het onderzoeks- en opleidingsprogramma van EURATOM zijn opgenomen, terwijl er echter aanzienlijk meer middelen voor O&O dienen te worden uitgetrokken.

1.7 Verder heeft het Comité er de aandacht op gevestigd dat het energievraagstuk breder georiënteerd moet zijn en een heel wat ruimere periode dient te beslaan, aangezien de bakens op energiegebied slechts langzaam worden verzet, de uitstoot van schadelijke gassen geen regionaal probleem, maar een wereldomvattend vraagstuk is en de situatie in de tweede helft van deze eeuw hoogstwaarschijnlijk nog veel nijpender zal worden.

1.8 Afgezien van de beperkte natuurlijke rijkdommen en de kwestie van de uitstoot (broeikasgassen) is er ook nog de prognose dat de wereldwijde energiebehoefte, gezien de bevolkingsgroei en de inhaalslag van minder ontwikkelde landen, tot 2060 naar verwachting zal verdubbelen of zelfs verdrievoudigen. De strategie en de ontwikkelingsperspectieven moeten dus gericht zijn op een termijn die verdergaat dan deze horizon.

1.9 Ook in zijn recente advies over duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen heeft het Comité er opnieuw op gewezen dat voor een duurzaamheidsstrategie van een veel langere termijn moet worden uitgegaan.

1.10 Zoals het Comité eveneens al heeft geconstateerd, is het bovenstaande echter onvoldoende terug te vinden in de beleving van de burgers en de maatschappelijke discussie. Er is in de publieke opinie veeleer sprake van zowel onderschatting als overschatting van de risico's en mogelijkheden. De meningen variëren; volgens sommigen is er helemaal geen energieprobleem omdat het tot dusver goed is gegaan en er, wanneer nodig, steeds nieuwe reserves kunnen worden aangeboord (zo wordt al vele jaren voorspeld dat de bossen zullen verdwijnen of beweerd dat de olie- en gasvoorraden toereikend zijn voor slechts 40 jaar), terwijl anderen veronderstellen dat de totale mondiale energiebehoefte gemakkelijk kan worden gedekt door hernieuwbare energiebronnen wanneer alle middelen voor onderzoek maar hieraan worden besteed en de samenleving zich aan de nieuwe omstandigheden aanpast.

⁽¹⁾ Voortekenen van deze problematiek waren de tot nu toe twee oliecrises (in 1973 en 1979), alsook de huidige, het spanningsveld tussen economie en ecologie kenmerkende controverse over de verdeling van uitstootcertificaten.

⁽²⁾ Citaat: „Het Comité doet de Commissie dan ook de aanbeveling om een strategie voor geïntegreerd Europees onderzoek op energiegebied uit te werken waarop een toekomstig Europees onderzoeksprogramma op energiegebied kan worden gebaseerd.”

1.11 Derhalve is er ook nog geen toereikend uniform wereldwijd energiebeleid, en bestaan er zelfs tussen de EU-lidstaten duidelijke verschillen ten aanzien van het energievraagstuk.

2. Kernenergie: kernsplijting en kernversmelting (fusie)

2.1 Zowel kernsplijting van zeer zware atoomkernen als kernversmelting (fusie) van zeer lichte atoomkernen zijn processen waarbij – gelet op de benodigde massa-omzet – hoeveelheden energie vrijkomen die de hoeveelheden die bij chemische processen ontstaan, ongeveer met een factor miljoen overtreffen.

2.2 Eerst was ontdekt (omstreeks 1928) dat kernfusie de voorheen onverklaarbare energiebron was van de zon en de meeste sterren. Zo is fusie-energie via zonnestraling dus ook de energiebron waar ons leven van afhangt, en onder andere ook de plantengroei, het ontstaan van fossiele energiebronnen, alsmede de winning van duurzame vormen van energie.

2.3 Toen vervolgens bovendien kernsplijting (1938) was ontdekt en de mogelijkheden hiervan als energiebron (ook voor vreedzame doeleinden) met enorme voorraden op aarde door-drongen, kwam er een hoopvolle en dynamische ontwikkeling voor de toepassing op gang.

2.4 Tijdens die periode is gebleken dat met kernsplijting verrassend snel het doel bereikt is, terwijl de hoop op een vrijwel onbeperkte energiebron op aarde via kernfusie nog niet definitief gestalte heeft gekregen.

2.5 Concreet gebruik van beide vormen van kernenergie is bedoeld om (1) elektriciteit op te wekken zonder uitstoot van broeikasgassen en tevens om (2) het verbruik van voor de transportsector belangrijke, koolwaterstoffen bevattende brandstoffen (aardolie en aardgas) te ontzien, waarvan de verbranding in tegenstelling tot steenkool minder CO₂ produceert, en die daarom steeds meer in aanmerking komen resp. al gebruikt worden voor de opwekking van elektriciteit ⁽³⁾.

2.6 Kernsplijting en kernfusie verschillen fundamenteel qua werkwijze, gebruiksomstandigheden, milieu- en veiligheidsaspecten, omvang en beschikbaarheid van hulpbronnen etc.; in al deze opzichten is kernfusie namelijk principieel in het voordeel (zie par. 2.11 e.v.).

2.7 Kernsplijting. Sinds tientallen jaren wordt kernsplijting gebruikt voor de winning van energie. Kerncentrales voor dit procédé leveren al een belangrijke bijdrage aan de vermindering van broeikasgassen (CO₂) en aan een geringere afhankelijkheid van het verbruik/import van olie of gas. Daarom is de discussie over kernenergie, met name in verband met de lagere uitstoot van CO₂-gassen en de daarvoor bestaande instrumenten (prikels/sancties) weer aangezwengeld. Onlangs nog is het Comité in een initiatiefadvies hierop ingegaan ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Naar verwachting zal op die manier een dreigend tekort aan brandstof vroeger ontstaan.

⁽⁴⁾ De mogelijkheden en risico's van kernenergie voor de opwekking van elektriciteit.

2.8 Brandstof voor de kernsplijting zijn isotopen ⁽¹⁾ van zeer zware elementen van het periodiek systeem, namelijk van thorium, uranium en plutonium. De bij de splitsing vrijkomende neutronen veroorzaken in de atoomkernen van dit materiaal nieuwe splijtingen, zodat een kettingreactie kan plaatsvinden die energie oplevert, maar waarvan de omvang moet worden geregeld. Daarbij komen radioactieve en deels zeer lang actieve splijtingsproducten en actiniden vrij, die gedurende duizenden jaren van de biosfeer moeten worden gescheiden. Dit geeft aanleiding tot bezorgdheid en brengt een deel van de burgers ertoe om gebruik van kernenergie categorisch af te wijzen. Voorts ontstaan er tegelijkertijd nieuwe splijt-bare stoffen zoals plutonium (uit uranium-238), die als potentieel kernwapenmateriaal aan controles onderworpen zijn.

2.9 Kernsplijtingsreactoren werken volgens het principe van een reactor. De voorraad brandstof voor enkele jaren (in een centrale in de orde van grootte van 100 ton) zit in de reactor-kern; aan de hand van een regelproces wordt steeds het aantal gewenste splijtreacties opgewekt, om het gewenste vermogen te bereiken. Ondanks de ontwikkelde regelgevingstechniek voor deze processen en voor de waarborging van de veiligheid vergroot enkel en alleen de hoeveelheid opgeslagen energie de genoemde bezorgdheid. Daar komt bij dat er aanzienlijke warmte achteraf ontstaat, waardoor de meeste reactortypes na uitschakeling van de reactor nog geruime tijd intensief gekoeld moeten worden om oververhitting van de bekleding te vermijden.

2.10 Gelet op de bezorgdheid heeft het Comité al in een recent advies ⁽²⁾ hierover opgemerkt dat er op het gebied van de kernsplijtingstechniek inmiddels gewerkt wordt aan de vierde generatie van kerncentrales. Voor dit type wordt de hoge standaard van de huidige installaties voor passieve veiligheid nog verder geoptimaliseerd.

2.11 Kernfusie. Gemeten aan de benodigde massa-omzet is kernfusie het doeltreffendste energieproces op aarde dat voor toepassing in aanmerking komt. Fusiereactoren zijn installaties voor het gecontroleerd opwekken van fusieprocessen en voor het gebruik van de energie die dat oplevert, en wel als continu ⁽³⁾ werkende centrales voor elektriciteit, bij voorkeur voor de basisbehoefte aan energie. Als brandstof worden de zware isotopen van waterstof (zie hierna) gebruikt. Helium, een onschadelijk edelgas ⁽⁴⁾ met nuttige toepassingen, is de „as” van de fusiereactor.

2.12 Maar bij de fusiereactie, die slechts succesvol is als de reactiepartners met zeer hoge snelheid ⁽⁵⁾ op elkaar botsen,

komen ook neutronen vrij die in de wand van de reactor radio-activiteit opwekken (en waarvan de mechanische eigenschappen aan verandering onderhevig zijn). Eén van de doelstellingen van het desbetreffende O&O-programma is dan ook de ontwikkeling van materiaal waarvan de radiotoxiciteit ⁽⁶⁾ al na honderd jaar of hoogstens enkele honderden jaren gedaald is tot die van steenkoolas. Op die manier zou het dus onder andere mogelijk zijn een groot deel van dit materiaal opnieuw te gebruiken. Het vraagstuk van de definitieve opslag zou zo ook van zijn scherpste kantjes zijn ontdaan.

2.13 De wetenschappelijk-technische voorwaarden voor de opwekking van fusie-energie zijn uiterst veeleisend. De moeilijke opgave bestaat in wezen hierin: een uit waterstofisotopen (te weten een mengsel van deuterium en tritium) bestaand gas tot een temperatuur van ruim 100 miljoen graden te verhitten (daarbij ontstaat plasma ⁽⁷⁾), opdat de snelheid van de botsende kernen zo hoog is dat het gewenste fusieproces mogelijk is. Voorts moet het lukken om het plasma lang genoeg bij elkaar te houden, alsook om de vrijkomende fusie-energie te isoleren en toe te passen.

2.14 Deze processen spelen zich af in de verbrandingskamer van de fusiereactor, waarbij de hoeveelheid energie van de daar continu ingebrachte brandstof in de reactor van de orde van grootte (enkele grammen) zonder toevoer telkens voor slechts enkele minuten vermogensvorming voldoende is, zodat ongewenste vermogensoverschrijdingen uitgesloten zijn. Verder is juist de omstandigheid dat elke fout tot afkoeling en uitdoving van het thermonucleaire verbrandingsproces ⁽⁸⁾ leidt, een extra inherente beveiliging.

2.15 De inherente veiligheidsaspecten, de mogelijkheid om langdurig actief, giftig stralingsafval drastisch te verminderen – bij fusie ontstaan geen splijtingsproducten zoals de langdurig actieve en zeer gevaarlijke componenten (actiniden) – en de nagenoeg onbeperkte voorraad hulpbronnen zouden fusie echter tot een zeer aantrekkelijk en essentieel onderdeel van de toekomstige duurzame energievoorziening maken en op die manier bijdragen tot de oplossing van de huidige problemen.

2.16 In die zin heeft het Comité er al in eerdere adviezen op gewezen dat de op toepassing van fusie-energie gerichte O&O-werkzaamheden een zeer belangrijk onderdeel vormen van het toekomstige energiebeleid en een toonbeeld zijn van het succes van Europese integratie, en dus in de Europese O&O-kaderprogramma's resp. EURATOM-programma's voor onderzoek en opleiding alle ondersteuning verdienen.

⁽¹⁾ Atomen van hetzelfde element, maar met verschillende massa (verschillend aantal neutronen in de atoomkern).

⁽²⁾ De mogelijkheden en risico's van kernenergie voor de opwekking van elektriciteit.

⁽³⁾ Waarbij eventueel slechts het fusieproces kortstondig onderbroken moet worden, bijvoorbeeld om het uur.

⁽⁴⁾ Helium heeft een uiterst stabiele kern en is chemisch inert (vandaar de naam „edelgas”).

⁽⁵⁾ Idealiter 1 000 km/sec.

⁽⁶⁾ Radiotoxiciteit is een graadmeter voor de schadelijkheid van een in het menselijk lichaam terechtgekomen radionuclide ten gevolge van straling.

⁽⁷⁾ Bij deze temperaturen is een gas volledig geïoniseerd (d.w.z. de elektrisch negatief geladen elektronen zijn niet meer in het atoomhulsel gebonden, maar bewegen vrij, net zoals de elektrisch positief geladen kernen) en zodoende een elektrisch geleidend medium, dat onder andere door magneetvelden kan worden omringd. Deze toestand heet „plasma”.

⁽⁸⁾ Uiteenzetting van de „thermonucleaire” brand: zie par. 3.9.

3. Ontwikkeling tot nu toe

3.1 De eerste stappen voor vreedzaam gebruik van fusie-energie zijn bijna 50 jaar geleden gezet. Terwijl toen in enkele landen de techniek om fusieprocessen te gebruiken voor de productie van wapens (waterstofbom) al aanwezig was, leek de overgang naar vreedzaam gebruik weliswaar heel veelbelovend, maar tegelijkertijd uiterst moeilijk en moeizaam.

3.2 Twee nog steeds aangehaalde citaten uit die periode zijn zeer verhelderend en kenmerkend voor het toen al besefte spanningsveld tussen hoge verwachtingen en uiterst ingewikkelde natuurkundige en technische problemen. Enerzijds stelde H.J. Bhabha in 1955, in zijn openingstoespraak voor de eerste Conferentie van Genève over de vreedzame toepassing van kernenergie: „I venture to predict that a method will be found for liberating fusion energy in a controlled manner within the next two decades” ⁽¹⁾. Aan de andere kant schreef R.F. Post in 1956 in het eerste, door de VS gepubliceerde overzichtsartikel ⁽²⁾ over fusie: „However, the technical problems to be solved seem great indeed. When made aware of these, some physicists would not hesitate to pronounce the problem impossible of solution” ⁽³⁾.

3.3 Terugkijkend kan worden vastgesteld dat zich onder de vele, toen ontstane ideeën voor een mogelijke uitvoering ook al de concepten bevonden voor de zogenaamde magnetische insluiting, die ondertussen het meestbelovende procédé is gebleken om aan de gestelde voorwaarden te voldoen. Er was echter verdere moeizame, met hindernissen en tegenslagen kampende wetenschappelijk-technische ontwikkeling en verbetering nodig om tot dit inzicht te komen. Het gaat hierbij om de TOKAMAK (Russisch, afkorting voor toroidale ⁽⁴⁾), magnetische kamer), en om de STELLARATOR. Beide procédés zijn varianten van één en hetzelfde uitgangskoncept, namelijk met passend gestructureerde ringvormige magneetvelden het hete plasma onder de vereiste omstandigheden insluiten.

3.4 Een baanbrekende rol in dit verband vervulde JET (Joint European Torus), het project van de Europese Gemeenschap, waarvan het technische ontwerp ⁽⁵⁾ circa 20 jaar later gereed was ⁽⁶⁾. Met JET konden tijdens de experimenteerfase niet alleen voor het eerst de vereiste temperaturen van het plasma daadwerkelijk worden bereikt maar ook, in de jaren negentig door fusie van deuterium met tritium, noemenswaardige hoeveelheden (circa 20 megajoule per experiment) fusie-energie in gecontroleerde omstandigheden worden opgewekt. Daarmee is het al gelukt om uit het plasma voor korte tijd zoveel fusie-energie op te wekken als nodig was voor de verwarming.

3.5 Dit succes was mogelijk dankzij de bundeling van alle krachten in het in het kader van het EURATOM-programma uitgevoerde onderzoeksprogramma voor fusie van de Europese Gemeenschap. Het netwerk hiervan mondde dankzij de

verschillende aan EURATOM gelieerde laboratoria van de lidstaten en hun bijbehorende proefinstallaties en inbreng, alsook door de deelname aan JET, uit in een gemeenschappelijke identiteit: hier werd de Europese onderzoeksruimte al vroeg tastbaar en leidde aantoonbaar tot resultaten.

3.6 Hiermee werd dus de eerste, beslissende etappe van het wereldwijde fusie-onderzoek met succes afgesloten en het natuurkundige principe van de opwekking en magnetische insluiting van fusieplasma gedemonstreerd.

3.7 Kenmerkend voor deze vooruitgang was tevens de beeldige wereldwijde samenwerking, onder andere gecoördineerd door organisaties als de IAEA (Internationaal Organisatie voor Atoomenergie) en het IEA (Internationaal Energieagentschap). Toonaangevend was vooral de bijdrage van het Europese onderzoek. Na een taaie inhaalslag met name tegenover de VS heeft het thans de internationaal erkende leidende plaats verworven.

3.8 Uitgaand van een ondertussen al zeventien jaar oud initiatief van de presidenten Gorbatsjov en Reagan, later ook Mitterand, groeide het plan om ITER ⁽⁷⁾, de eerste testreactor met positieve vermogensresultaten van het plasma (d.w.z. uit het plasma komt door fusieprocessen duidelijk meer vermogen vrij dan wordt toegevoerd) als wereldwijd samenwerkingsproject te ontwikkelen, te bouwen en te beheren. ITER moet in een voor centrales relevante mate aantonen dat het technisch en wetenschappelijk mogelijk is om uit versmolten kernen door middel van brandend plasma nuttige energie te winnen.

3.9 Onder branden (ook „thermonucleair” branden genoemd) wordt de toestand verstaan waarbij de door fusieprocessen vrijkomende energie (nauwkeuriger gezegd: de door de ontstane heliumkernen gedragen energie) in essentiële mate bijdraagt om de vereiste, zeer hoge temperatuur voor het plasma te handhaven. Uit de experimentele bevindingen tot nu toe blijkt dat dit pas mogelijk is met installaties met een toereikende omvang, d.w.z. op het niveau van een centrale. Dit heeft de dimensies van ITER bepaald.

3.10 Zodoende bevindt het programma zich in een overgangsfase tussen onderzoek en ontwikkeling, waarbij tussen beide begrippen geen duidelijke grens valt te trekken. Om de doelstellingen van ITER te verwezenlijken, moeten namelijk enerzijds de natuurkundige aspecten volledig worden onderzocht, wat slechts mogelijk is bij geruime tijd brandend fusieplasma. Anderzijds zijn er technische onderdelen vereist (zoals zeer grote, supergeleidende magneten, een reactorvat dat bestand ⁽⁸⁾ is tegen het plasma, aggregaten voor de verwarming van het plasma, enz.) die later, met soortgelijke specificaties en afmetingen nodig zijn voor een functionerende reactor. Dit is dus de eerste stap van de fysica naar de techniek van de centrale.

⁽¹⁾ „Ik waag te voorspellen dat er in de komende twee decennia een methode wordt ontdekt waarbij fusie-energie op een gecontroleerde manier vrijkomt”.

⁽²⁾ Rev. Mod. Phys. 28, 338 (1956).

⁽³⁾ „De technische problemen lijken inderdaad omvangrijk te zijn. Sommige fysici die hierop gewezen zouden worden, zouden niet aarzelen om het probleem onoplosbaar te noemen”.

⁽⁴⁾ Toroidaal: ringvormig.

⁽⁵⁾ Gebaseerd op een variant van het TOKAMAK-principe.

⁽⁶⁾ Met JET kon de door Bhabha voorspelde methode worden verwezenlijkt en werd zijn voorspelling bevestigd.

⁽⁷⁾ Oorspronkelijk: International Thermonuclear Experimental Reactor, thans als naam opgevat.

⁽⁸⁾ Interactie tussen plasma en wand.

3.11 Het resultaat van de wereldwijde planningsactiviteiten voor ITER is concreet, in de vorm van tijdschema's en complete bouwtekeningen, alsook prototypen en geteste modelonderdelen. Zij zijn gebaseerd op de ervaringen en extrapolatie van de tot nu toe uitgevoerde experimenten, waarbij JET het vlaggeschip is, niet alleen van het Europese, maar zelfs van het wereldwijde programma voor fusie-energie.

3.12 De lineaire afmetingen van ITER (gemiddelde diameter van de plasmaring 12 meter, volume van het reactorvat circa 1000 kbm) verdubbelen dus ongeveer in vergelijking met JET. Het is de bedoeling dat met ITER – bij een vertienvoudiging van het vermogen ⁽¹⁾ – circa 500 MW fusievermogen wordt opgewekt bij een brandduur van aanvankelijk steeds minstens 8 minuten (bij een gereduceerd vermogen, tijdens een brandduur die in principe onbeperkt is).

3.13 De bouwkosten van ITER worden geraamd op 5 miljard euro ⁽²⁾.

3.13.1 Bij de bouw van ITER zou het leeuwendeel van deze kosten voor rekening komen van de bedrijven die de opdracht krijgen om de verschillende elementen van de proefinstallatie te produceren en te monteren. Een doorslaggevende bijdrage van Europa aan de bouw van ITER zou dus voor het Europese bedrijfsleven winst betekenen in termen van innovatief vermogen en algemene technische know-how en daarmee doelstellingen van de Lissabon-strategie dienen.

3.13.2 Reeds in het verleden heeft het bedrijfsleven vele vruchten geplukt van het fusieprogramma ⁽³⁾. Naar verwachting zal het programma ook ditmaal, bij de bouw van ITER, op grote schaal bijkomstige voordelen voor ondernemingen opleveren.

3.13.3 Tijdens de bouwtijd van ITER zouden de voor het gehele fusieprogramma benodigde Europese uitgaven (d.w.z. van de Gemeenschap en de lidstaten) niet meer dan 0,2 % van de kosten van het eindverbruik van energie in Europa bedragen.

3.14 Met het aanvankelijk tussen de EU, Japan, Rusland en de VS begonnen ITER-partnerschap, dat de VS in het verloop van de verdere, wisselvallige ontwikkeling ⁽⁴⁾ ongeveer vijf jaar geleden verlieten, maar waar zij zich in 2003 weer bij aansloten, evenals China en Zuid-Korea, konden niet alleen de kosten van de planningswerkzaamheden verdeeld worden over de sterke schouders van de grote spelers in het internationale energie-onderzoek, maar werd ook gegarandeerd dat alle over de gehele wereld beschikbare resultaten in de planning zouden worden opgenomen.

3.15 Op die manier kwam bovendien de nadruk te liggen op de mondiale betekenis van het project voor de oplossing van een mondiaal probleem.

3.16 Ook de gezamenlijke bouw en het beheer van ITER zou voor alle partnerlanden aanzienlijk meer kennis en technische bekwaamheden opleveren (zie hiertoe ook hoofdstuk 5), en dat niet alleen met het oog op dit nieuwe energiesysteem, maar ook in verband met algemene innovaties voor geavanceerde technologieën.

3.17 Het zou in de ontwikkeling van de techniek evenwel een novum zijn als wereldwijd slechts één installatie voor de doelstellingen van ITER gebouwd zou worden, als dus met dit besluit wordt afgezien van de ontwikkeling en beproeving van concurrerende, even ver ontwikkelde varianten, wat zeker wel het geval was in de ontwikkeling van de lucht- en ruimtevaart, of van splijtingsreactoren.

3.18 Tegenover dit door besparing ingegeven besluit dient derhalve een zeer slagvaardig begeleidend programma te staan waarin ook ruimte is voor innovatieve ideeën en concepten die het ontwikkelingsrisico terugdringen ⁽⁵⁾, die echter eerst op beperkte schaal en dus tegen geringere kosten onder de loep genomen moeten worden.

4. Verder op weg naar een fusiecentrale

4.1 De verwachte resultaten die gedurende circa 20 jaar na het begin van de bouw van ITER worden verzameld, moeten het uitgangspunt zijn van het ontwerp en de bouw van de eerste fusie- en demonstratiecentrale DEMO die elektriciteit levert. De bouw hiervan zou dus over 20-25 jaar kunnen beginnen.

4.2 Vanuit het perspectief van nu dienen de te ontwerpen fusiecentrales aan de volgende eisen te voldoen:

- levering van elektriciteit voor het basisvermogen en in een omvang die overeenkomt met die van de huidige centrales. Zodoende ook de mogelijkheid tot opwekking van waterstof;
- brandstofbehoefte per uur ⁽⁶⁾ bijv. voor een blok van 1 GW ⁽⁷⁾ (elektrisch vermogen): ca. 13 g zware waterstof (deuterium), als bestanddeel van circa 420 kg natuurlijk water, alsook ca. 21 g zeer zware waterstof (tritium), afkomstig uit ca. 42 g Li6, als bestanddeel van circa 570 g natuurlijk lithium;

- brandstofvoorraden mondiaal aanwezig, toereikend voor zeer lange perioden ⁽⁸⁾;

⁽¹⁾ D.w.z. in het fusieplasma wordt vijf- tot tienmaal meer (fusie-) energie opgewekt dan van buitenaf door speciale aggregaten, zoals neutraalstraal-injectoren met een hoog vermogen of hoogfrequentiezenders, wordt toegevoerd.

⁽²⁾ Volgens COM(2003) 215 def.: de kosten voor ITER tijdens de bouw-fase worden geraamd op 4,57 miljard euro (geldwaarde in 2000).

⁽³⁾ Zie bijv. „Spin-off benefits from Fusion R&D” EUR 20229-Fusion energy-Moving forward ISBN 92-894-4721-4, alsook de brochure „Making a Difference” van het Culham Science Centre, Abingdon, Oxfordshire OX14 3DB, VK.

⁽⁴⁾ Van een gedetailleerd overzicht van de ingewikkelde en wisselvallige politieke geschiedenis van het project moet uit plaatsgebrek worden afgezien.

⁽⁵⁾ Hier valt met name te denken aan de Stellarator.

⁽⁶⁾ Ter vergelijking: een bruinkoolcentrale heeft dan circa 1000 t bruinkool nodig.

⁽⁷⁾ 1 GW (gigawatt) is gelijk aan 1000 MW (megawatt).

⁽⁸⁾ Lithium kan worden gewonnen uit bepaalde gesteenten, water van zoutmeren, geothermische en mineraalwaterbronnen, het water dat uit olievelden is opgepompt en uit zeewater. De thans bekende voorraden zijn voldoende voor het tienvoudigen van de totale huidige wereldenergiebehoefte gedurende vele duizenden jaren.

- asproductie per uur van een dergelijke installatie: 56 g helium (¹);
- interne recyclage (²) van het radioactieve (halfwaardetijd 12,5 jaar) tritium, dat in de omhulling (mantel) van de verbrandingskamer uit lithium ontstaat;
- door neutronen geproduceerde radioactiviteit van het materiaal in de verbrandingskamer, waarvan de radiotoxiciteit, afhankelijk van de materiaalkeuze na één tot enkele eeuwen is gedaald tot ongeveer de radiotoxiciteit van steenkolenas;
- geen kans op ongecontroleerde vermogens excursie. De brandstof wordt – evenals in een gasbrander – van buitenaf geïnjecteerd; wordt de toevoer stopgezet, dan bedraagt de brandduur slechts enkele minuten;
- geen rampscenario's waarbij zoveel radioactiviteit (stof, tritium, enz.) vrijkomt dat evacuatiemaatregelen buiten het bedrijfsterrein nodig zijn;
- op grond van de intrinsieke veiligheidskenmerken en het geringe, gemakkelijk vrijkomende aandeel radiotoxische stoffen ook betrekkelijk weinig schade bij terroristische aanvallen;
- ruimtelijke omvang komt overeen met huidige centrales;
- kostenstructuur min of meer die van huidige kerncentrales: de kosten zijn eigenlijk beperkt tot de investeringen voor de bouw van de centrale, terwijl de kosten voor de brandstofvoorziening nauwelijks een rol spelen.

4.3 Voor de ontwikkeling van DEMO moet het onderzoek worden voortgezet en uitgebreid, niet alleen naar centrale kwesties zoals de toepassing van energie en de processen die de brandduur beperken, die al met ITER onderzocht en gedemonstreerd worden, de hiervoor reeds beschikbare resp. nog verder te ontwikkelen veeleisende procédés, maar ook nog naar andere, belangrijke technische ontwikkelingen.

4.4 Dan gaat het vooral om de interne brandstofkringloop (verwarming en behandeling van het tritium), de vermogensscheiding, de weerstand van de materialen bij plasmabelasting (interactie tussen plasma en wand) en neutronenbeschieting, reparatietechniek, perfectionering van de afstandsbediening, alsook om de technieken voor de verlenging van de brandduur tot een continu verbrandingsproces. Een zeer belangrijke opgave is verder de ontwikkeling van adequate, laag activeerbare – of voor korte tijd geactiveerde – structuurmaterialen, die op basis van langdurige tests en validatie grondiger dan voorheen onderzocht moeten worden.

4.5 Het zou een misvatting zijn om te veronderstellen dat met DEMO alle O&O-taken voltooid zouden zijn. De geschiedenis van de techniek laat zien dat intensief onderzoek en ontwikkeling zelfs pas geleidelijk op gang kwamen toen het eerste prototype al bestond.

(¹) Ter vergelijking: een bruinkoolcentrale met gelijk vermogen stoot dan circa 1 000 t CO₂ uit.

(²) Met uitzondering van de eerste hoeveelheid, die bijv. gewonnen kan worden uit met zwaarwater gemoderende splijtingsreactoren (Canada).

4.5.1 De geschiedenis van de techniek toont tevens aan dat de eerste prototypes van een nieuwe technologie vaak nog niet geoptimaliseerde grove apparaten waren in vergelijking met naderhand hieruit geleidelijk voortgekomen verfijnde machines.

4.5.2 De huidige optimalisatie van dieselmotoren vond bijna 100 jaar na de uitvinding ervan plaats. Ook fusiecentrales zullen moeten worden verbeterd, geoptimaliseerd en aan de dan bestaande eisen aangepast.

5. De locatie van ITER

5.1 Momenteel woedt er op het allerhoogste politieke niveau een strijd over de locatie voor de bouw van ITER tussen Cadarache (³) in Europa en Rokkasho-Mura (⁴) in Japan. Het resultaat van die strijd bepaalt de financiële bijdrage van de diverse partners en verder de opbouw van het vereiste begeleidende programma.

5.2 Voor de terugkeer van de VS en de toetreding van China en Zuid-Korea tot het ITER-partnerschap stond het praktisch gesproken haast buiten kijf dat de standplaats van ITER in Europa zou liggen, mede omdat zo het beste werd gegarandeerd dat ITER, evenals JET, succesvol zou verlopen.

5.3 Maar nu is er een andere situatie ontstaan doordat de VS en Zuid-Korea zich sterk maken voor Rokkasho-Mura in Japan als locatie, ondanks de overtuigende en in brede kring geaccepteerde technische voordelen van Cadarache. Valt de keuze op Japan, dan zou Europa zijn leidende positie kwijtraken en niet de vruchten plukken van de tot nu toe gedane investeringen en werkzaamheden, met alle gevolgen van dien voor onderzoek en bedrijfsleven.

5.4 Daarom erkent, begroet en onderschrijft het Comité het besluit van de Europese Raad van 25/26 maart 2004, waarin hij zijn unanieme steun bevestigt voor het Europese aanbod voor het ITER-project en waarin hij de Commissie verzoekt voortgang te maken met de onderhandelingen opdat dit zo spoedig mogelijk op de Europese locatie van start kan gaan.

6. Samenvatting en aanbevelingen van het Comité

6.1 Het Comité onderschrijft het standpunt van de Commissie dat de vreedzame toepassing van fusie-energie de mogelijkheid biedt om een essentiële bijdrage te leveren aan een langetermijnoplossing voor de energievoorziening, gelet op duurzaamheid, milieuvriendelijkheid en concurrentievermogen.

(³) Bij Aix-en-Provence, ten noordwesten van Marseille (FR).

(⁴) In Noord-Japan.

6.1.1 De reden hiervoor zijn de potentiële voordelen van deze technologie voor de toekomst, te weten:

- de brandstofvoorraden deuterium en lithium zijn door de tijden heen onbeperkt beschikbaar;
- er ontstaan geen voor het klimaat schadelijke gassen, noch splijtingsproducten of actiniden;
- de intrinsieke veiligheidskenmerken ervan verhinderen een ongecontroleerde vermogens excursie ⁽¹⁾;
- de radioactiviteit van de materialen van de verbrandingskamer kan na honderd jaar of hoogstens enkele honderden jaren gedaald zijn tot die van steenkoolas; het vraagstuk van de definitieve opslag zou zo ook van zijn scherpste kantjes zijn ontdaan;
- gelet op bovenstaande eigenschappen, alsook op het geringe, zeer vluchtige aandeel van radiotoxische stoffen zijn ook bij terroristische aanvallen naar verhouding slechts beperkte gevolgen te duchten.

6.1.2 De mogelijkheden van fusie-energie zijn bovenal een aanvulling op die van hernieuwbare energiebronnen, maar, ten opzichte van wind- en zonne-energie, mét het voordeel dat men niet afhankelijk is van weersomstandigheden, het jaar of de dag. Dit geldt ook voor een aan de eisen aangepaste verhouding tussen centrale en decentrale systemen.

6.1.3 Het Comité heeft zich reeds in diverse adviezen ⁽²⁾ sterk gemaakt voor een ondubbelzinnige en ruimere bevordering van het O&O-programma voor fusie-energie.

6.2 Het Comité stelt met tevredenheid vast dat aan de hand van het Europese fusieprogramma en het hieronder ressorterende EG-experiment JET de eerste, doorslaggevende fase in het wereldwijde fusie-onderzoek succesvol is afgesloten, omdat daarmee is aangetoond dat er volgens het natuurkundige principe energie vrijkomt bij kernfusie. Daarmee is de basis gelegd voor de testreactor ITER, waarvan voor het eerst brandend fusieplasma moet worden opgewekt en onderzocht, dat aanzienlijk meer energie oplevert dan nodig is om het te doen ontstaan.

6.3 Hierop aansluitend hebben de O&O-werkzaamheden en de vereiste investeringen thans via wereldwijde samenwerking ertoe geleid dat knopen kunnen worden doorgemaakt omtrent planning en beleidsmaatregelen voor de bouw en het beheer van de testreactor ITER, waarvan de afmetingen al in de buurt komen van die van een centrale.

6.4 Het Comité benadrukt de baanbrekende en leidende bijdrage van het Europese programma voor fusie-energie; zonder deze bijdrage zou er thans geen ITER-project zijn.

6.5 De resultaten van ITER dienen op hun beurt het uitgangspunt te zijn voor het ontwerp en de bouw van de eerste, elektriciteit leverende fusie-demonstratiecentrale DEMO. De bouw van DEMO zou zodoende over ongeveer 20 tot 25 jaar kunnen beginnen.

6.6 Het Comité ondersteunt de Commissie in haar streven om Europa strategisch voor te bereiden om ook in de fase van commerciële toepassing een leidende positie te kunnen innemen, en in die geest in grotere mate nu al delen van het onderzoeksprogramma voor kernfusie via ITER af te stemmen op DEMO.

6.7 Voor de ontwikkeling van DEMO zijn antwoorden op kernvragen nodig, die al met ITER kunnen worden onderzocht en aangetoond, maar ook ontwikkeling van andere, belangrijke aspecten als: optimalisatie van de magneetconfiguratie, materiaalontwikkeling (bijv. verbetering in geval van door plasma geïnduceerde erosie, schade door neutronen, het verloop van de geïnduceerde radioactiviteit), brandstofkringloop, vermogensontkoppeling, instandhouding van de plasmastroom en sturing van de interne distributie, effectiviteit en betrouwbaarheid van componenten.

6.7.1 Het Comité merkt op dat deze verdere vooruitgang uitsluitend verwezenlijkt kan worden met een breed opgezet Europees, begeleidend O&O-programma waaraan alle lidstaten deelnemen en waarvoor een netwerk van natuurkundige en bovenal ook technische experimenten en grootschalige apparatuur vereist is, die ter ondersteuning van en in aanvulling op ITER beschikbaar moeten zijn.

6.8 Volgens het Comité is het van essentieel belang om de huidige vaart erin te houden en de uitdagingen nadrukkelijk, geëngageerd en met de vereiste financiële middelen tegemoet te treden van een dergelijk wetenschappelijk-technisch veeleisende en voor de energievoorziening op lange termijn zo belangrijke doelstelling. Dit is ook een serieuze verplichting voor het vervullen van de Lissabon- en Göteborg-strategieën.

6.8.1 Hiertoe moeten voor het energie-onderzoek, en in dit verband vooral voor het fusieprogramma, in het toekomstige Zevende O&O-kaderprogramma en het EURATOM-programma de voor het verdere succes vereiste en dus aanzienlijk verhoogde financiële middelen worden uitgetrokken; tevens moeten andere bronnen voor de financiering van ITER worden aangeboord.

6.8.2 Ook dienen er maatregelen te worden getroffen voor een toereikend aantal specialisten voor fysica en techniek, opdat er genoeg Europese experts beschikbaar zijn voor het beheer van ITER en de ontwikkeling van DEMO. Het Comité wijst in dit verband op zijn recent uitgebracht, speciaal aan dit ontwerp gewijd advies ⁽³⁾.

6.8.3 Hogescholen en onderzoekcentra moeten deel blijven uitmaken van het netwerk: ten eerste om de nieuwe generatie, speciaal opgeleide wetenschappers en ingenieurs af te leveren; ten tweede om met hun expertise en apparatuur deel te nemen aan de taken die we nog voor de boeg hebben en ten slotte om als verbindende schakel naar de samenleving te fungeren.

⁽¹⁾ Resp. vrijkomen van energie/tijd.

⁽²⁾ „door de ontwikkeling van kernfusie te bevorderen”.

⁽³⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Onderzoekers in de Europese onderzoekruimte: een beroep, meerdere loopbanen.

6.8.4 Tot slot is het een zeer belangrijke taak om bijtijds te werken aan en te zorgen voor het steeds meer benodigde engagement van het Europese bedrijfsleven op dit gebied van talrijke wetenschappelijk-technische geavanceerde ontwikkelingen. Terwijl het Europese bedrijfsleven tot nu toe in het fusieprogramma hoofdzakelijk de rol heeft vervuld van ontwikkelaar en leverancier van zeer gespecialiseerde en hoogwaardige componenten – het is ook zaak deze schat van ervaring te onderhouden en in stand te houden – dient het met het oog op de naderende toepassing van fusiereactoren geleidelijk toe te groeien naar een verantwoordelijker rol met een grotere inbreng.

6.8.5 De voorgenomen, bij het bedrijfsleven terechtkomende aanzienlijke hoeveelheid investeringen voor de bouw van ITER en voor de ontwikkeling van DEMO zijn enerzijds een opsteker voor de economie, maar anderzijds zullen zij, wat belangrijker is, leiden tot meer competentie en innovatie op zeer veeleisend technisch terra incognita. Die conclusie is nu al te trekken uit de omvangrijke nevenactiviteiten van het tot nu toe uitgevoerde fusieprogramma.

6.9 In internationaal verband staat Europa voor een meervoudige opgave: het is zaak dat het zijn leidende positie in het fusie-onderzoek niet alleen ten opzichte van het sterk presterende onderzoek in de VS handhaaft, maar ook ten opzichte van de toenemende macht van de drie Aziatische ⁽¹⁾ ITER-partners. Voorts dient de tot nu toe bereikte internationale samenwerking zonder weerga zo goed mogelijk te worden gehandhaafd en verdiept.

6.10 Derhalve ondersteunt het Comité de Commissie in haar streven om deze uitdaging aan te gaan. Het doet een beroep op de Raad, het Europees Parlement en de lidstaten om zich hierbij aan te sluiten en de toepositie van Europa op dit belangrijke gebied voor de toekomst niet uit handen te geven. Er doemen echter problemen op.

6.11 Voor de terugkeer van de VS en de toetreding van China en Zuid-Korea tot het ITER-partnerschap stond het praktisch gesproken haast buiten kijf dat de standplaats van ITER in Europa zou liggen, mede omdat zo het beste werd gegarandeerd dat ITER, evenals JET, succesvol zou verlopen.

6.12 Maar nu is er een andere situatie ontstaan doordat de VS en Zuid-Korea zich sterk maken voor Rokkasho-Mura in Japan als locatie, ondanks de overtuigende en in brede kring geaccepteerde technische voordelen van Cadarache. In dat geval zou Europa zijn leidende positie kwijtraken en niet de vruchten plukken van de tot nu toe gedane investeringen en werkzaamheden, met alle gevolgen van dien voor onderzoek en bedrijfsleven.

6.13 Daarom erkent, begroet en onderschrijft het Comité het besluit van de Europese Raad van 25/26 maart 2004, waarin hij zijn unanieme steun bevestigt voor het Europese aanbod voor het ITER-project en waarin hij de Commissie verzoekt voortgang te maken met de onderhandelingen opdat dit zo spoedig mogelijk op de Europese locatie van start kan gaan.

6.14 Samenvattend en in deze geest verzoekt het Comité de Raad, het Europees Parlement en de Commissie om initiatieven te nemen en daadwerkelijk alle mogelijkheden aan te grijpen en desnoods nieuwe structurele concepten voor de internationale taakverdeling te ontwikkelen om ITER met het oog op zijn strategische sleutelrol voor de ontwikkeling van een belangrijke duurzame energiebron in elk geval in Europa te kunnen bouwen.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ China, Japan en (Zuid-)Korea.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Stand van zaken bij het onderzoeksprogramma GALILEO aanvang 2004

COM(2004) 112 def.

(2004/C 302/08)

Op 5 mei 2004 heeft de Commissie besloten, overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité, te raadplegen over voornoemd voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 10 juni 2004. Rapporteur was de heer Buffetaut.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 161 stemmen voor, bij drie onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het GALILEO-programma is van cruciaal belang voor de EU. Het programma is bijzonder relevant voor de onafhankelijke positie van de Unie en speelt een belangrijke rol wat betreft de technologische en wetenschappelijke capaciteit, de economie en, niet in de laatste plaats, de telecommunicatie- en ruimtevaartsector in de Unie. Laatstgenoemde sector heeft zich de laatste jaren vooral ontwikkeld dankzij commerciële activiteiten op het gebied van de satelliettelecommunicatie. Nu heeft de telecommunicatie-industrie echter een aantal harde klappen te verduren gehad waaronder ook de ruimtevaartsector - die institutioneel en politiek onvoldoende gesteund wordt vergeleken met de belangrijkste concurrenten - sterk heeft geleden.

1.2 Discussies over de verdeling van „faire winsten” van het programma onder de lidstaten van het Europees ruimteagentschap (ESA) en externe druk op Europa veroorzaakten enige vertraging, maar uiteindelijk werd op 26 mei 2003 door de Raad van het Europees Ruimteagentschap een akkoord bereikt over de financiële bijdrage van de leden en kon het GALILEO-programma van start gaan.

1.3 Kenmerkend voor het programma is dat het, i.t.t. het GPS-systeem, een civiele dimensie heeft. Het gaat om een prestigieus infrastructuurproject dat van cruciaal strategisch belang is voor Europa en Europa's onafhankelijkheid, zoals het EESC, het Europees Parlement en de Raad al benadrukt hebben, en ten volle aansluit bij de Lissabonstrategie. Dat een dergelijk ambitieus programma het Europese integratieproces aanzienlijk vooruit kan helpen, kan niet nadrukkelijk genoeg worden onderstreept.

1.4 Het GALILEO-programma biedt vijf diensten:

- openbare toepassingen (vergelijkbaar met de basisdienst van het GPS-systeem);
- veiligheidsdiensten (safety of life), met name voor toepassingen in het lucht-, spoor- en scheepsvervoer;
- commerciële diensten (duidelijker afgebakend dan de openbare toepassingen en voor commerciële doeleinden);
- opsporings- en reddingsdiensten;

— overheidsdiensten speciaal voor politie, douane en civiele veiligheid. Voor deze activiteiten zullen zeer geavanceerde geëncrypteerde signalen worden gebruikt, die eventueel ook inzetbaar zijn voor militaire doeleinden. De nodige maatregelen zullen worden getroffen om misbruik te voorkomen.

1.5 GALILEO is echter in de eerste plaats een systeem voor civiele doeleinden. De belangrijkste toepassing van het programma zal dan ook in het dagelijks leven liggen, namelijk op het gebied van vervoer. Dit betekent dat het systeem de continuïteit en veiligheid van de dienstverlening moet kunnen waarborgen en dat, in het geval van storingen, wettelijk aansprakelijkheid kan worden ingeroepen, dit i.t.t. het GPS-systeem.

1.6 Het GALILEO-systeem zal een iets hogere precisie hebben dan het GPS-systeem en vooral ook wereldwijd operationeel zijn. Bovendien kan het systeem in real-time de integriteit van een signaal bepalen, hetgeen voor bepaalde toepassingen, met name de burgerluchtvaart, een essentiële voorwaarde is.

1.7 Onderhavige mededeling heeft hoofdzakelijk als doel te evalueren hoe ver het met het GALILEO-programma staat, wat de toekomstperspectieven zijn en op welke punten het nog niet loopt zoals het zou moeten lopen. Het project, waarvoor 3,2 miljard euro zal worden uitgetrokken, is verdeeld, is over drie fasen, nl.:

- een ontwikkelings- en valideringsfase van 2002 tot 2005;
- een stationeringsfase van 2006 en 2007;
- een commerciële exploitatiefase, die in 2008 van start gaat.

2. Structuur en inhoud van de mededeling

De mededeling richt zich op de volgende drie punten:

- de stand van zaken in de ontwikkelingsfase;
- de verbetering van de internationale samenwerking;
- de overgang naar de stationerings- en de exploitatiefase.

2.1 Ontwikkelingsfase

2.1.1 Gemeenschappelijke onderneming

De Raad van de ESA is er in mei 2003 in geslaagd een akkoord te bereiken en het vastgelopen proces weer op de rails te krijgen. Sinds de zomer van vorig jaar is de gemeenschappelijke onderneming GALILEO volledig operationeel. Er is een directeur benoemd, een organigram goedgekeurd en een begroting aangenomen voor 2003-2004. Het is tevens de bedoeling het EGNOS-systeem (European Geostationary Navigation Overlay Service) onder de controle van GALILEO te brengen. Er zijn alleen nog problemen met het fiscale en sociale statuut. Momenteel wordt daarover nog onderhandeld met de Belgische regering. Het gaat om een niet te verwaarlozen bedrag van 5 miljoen euro per jaar. Men wil voor de 32 medewerkers van de gemeenschappelijke onderneming eenzelfde regeling als voor de medewerkers van de ESA of de Commissie. De Belgische overheid is hier niet tegen, maar wil ervoor zorgen dat degenen die voor de gemeenschappelijke onderneming werken sociaal verzekerd zijn. Het probleem is dus veeleer van administratieve aard dan dat het om een fundamenteel meningsverschil gaat.

2.1.2 Technische studies en onderzoekswerkzaamheden

Er is vooral studie en onderzoek verricht m.b.t.:

- de laatste werkzaamheden in de conceptfase;
- de basisinfrastructuur;
- het EGNOS-systeem, dat binnenkort operationeel zal worden; en
- het Europees radionavigatieplan.

2.1.3 De Wereldradiocommunicatieconferentie van juni 2003

2.1.3.1 Voor de Europese Unie was deze conferentie uitermate belangrijk. Zij wilde twee essentiële zaken bereiken:

- de bevestiging van de in 2000 verkregen spectrumtoewijzingen, en
- een verdeling binnen het frequentiespectrum die niet in het nadeel zou uitvallen van het Europese systeem, met gelijke toegang voor iedereen en op basis van het interoperabiliteitsprincipe.

2.1.3.2 De besprekingen vonden plaats tegen de achtergrond van de monopoliepositie die de Amerikanen al jarenlang innemen met het GPS-systeem. Uiteindelijk is de Europese Unie er toch in geslaagd de gewenste resultaten te bereiken, zowel wat betreft de voorwaarden voor het gebruik van het frequentiespectrum als wat betreft de door haar nagestreefde onpartijdige multilaterale coördinatieprocedure.

2.1.4 De integratie van de nieuwe lidstaten en de kandidaat-lidstaten

Er is een aantal initiatieven op industrieel niveau ontplooid om ervoor te zorgen dat deze landen volledig bij het GALILEO-programma worden betrokken overeenkomstig de wens van de Commissie.

2.2 Verbetering van de internationale samenwerking

2.2.1 Zoals de Raad al diverse malen heeft benadrukt, is internationale samenwerking een basisvoorwaarde om de voor-

delen van het GALILEO-programma optimaal te kunnen benutten. Steeds meer derde landen vragen of zij aan het programma kunnen meedoen. De Commissie heeft zowel voor een bilaterale als een regionale benadering gekozen.

2.2.2 Een eerste overeenkomst is al gesloten met China (30 oktober 2003), terwijl er met India en Israël onderhandelingen zijn aangeknoopt. Soortgelijke initiatieven zijn genomen voor andere landen, met name Zuid-Korea, Brazilië, Japan, Canada, Australië, Mexico en Chili.

2.2.3 Op het vlak van regionale samenwerking is er een dialoog opgezet met het Middellandse Zeegebied, Latijns-Amerika en Afrika.

2.2.4 Ten slotte zijn er ook onderhandelingen aangeknoopt met de landen die al over een satellietnavigatiesysteem beschikken, d.w.z. de Verenigde Staten en Rusland. De onderhandelingen met deze landen zijn van bijzonder groot belang, omdat de waarborging van de technische compatibiliteit en interoperabiliteit van de betrokken systemen met het GALILEO-systeem hierin centraal staat. Even ter herinnering: de Verenigde Staten hebben aanvankelijk de bestaansgrond van GALILEO betwist. Van belang is dat het coördinatiemechanisme waarover nu onderhandeld wordt, berust op een evenwichtige verdeling van rechten en plichten voor beide partijen, met name ten aanzien van de mogelijkheid tot uitoefening van het vetorecht.

2.3 De overgang naar de stationerings- en exploitatiefase

Dit is waar het allemaal om draait. De stationerings- en de exploitatiefase van het systeem moeten respectievelijk in 2006 en 2008 van start gaan.

2.3.1 De gunning van de concessie voor het systeem

2.3.1.1 De gunningsprocedure wordt uitgevoerd door de gemeenschappelijke onderneming. De procedure is in oktober 2003 van start gegaan. Vier inschrijvingen zijn ontvankelijk verklaard. De inschrijvingen zijn afkomstig van een klein aantal grote partners dat zich in een consortium verenigd heeft met daaromheen een hele reeks geassocieerde bedrijven. De kandidaten gaan er stuk voor stuk van uit dat het toekomstige Europese satellietnavigatiesysteem in staat zal zijn belangrijke inkomsten te genereren en denken een niet te verwaarlozen deel van de inspanning uit eigen zak te kunnen financieren.

2.3.1.2 Dit is een belangrijk punt, aangezien de Raad het wenselijk acht dat de Unie voor niet meer dan één derde bijdraagt in de financiering van de ontwikkelingsfase. Voor de tweede fase, die van de vergelijkende onderhandelingen, zijn drie kandidaten geselecteerd (nl. de consortia Alcatel/Alenia/Vinci, EADS/Thalès/Inmarsat en Eutelsat).

2.3.1.3 Er zijn zes verschillende inkomstenbronnen vastgesteld:

- inkomsten uit de verkoop van de door het GALILEO-systeem geleverde diensten,
- licenties en rechten op intellectuele eigendom,
- communautaire financiering,
- leningen van de Europese Investeringsbank,
- financiële participaties van derde landen, en
- een eventuele heffing op satellietnavigatieontvangers.

2.3.2 De beheerstructuren van het systeem

2.3.2.1 De Commissie heeft bij de Raad en het Europees Parlement een voorstel ingediend voor een verordening inzake de beheersstructuren van het Europees programma voor radio-navigatie per satelliet. Voorgesteld is om twee instanties op te richten: een Toezichtautoriteit en een Centrum voor veiligheid en beveiliging, dat onder de rechtstreekse bevoegdheid van de Secretaris-Generaal/Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid zou komen te vallen. Het ziet ernaar uit dat er een Toezichtautoriteit komt, die tevens een aantal bevoegdheden op het vlak van veiligheid zal krijgen. Daarentegen komt er dan geen Centrum voor veiligheid en beveiliging, maar zal de Raad in het geval van een crisis zelf direct beslissingen nemen.

2.3.2.2 Mogelijke inbreuken op de privacy zijn een ander belangrijk punt in verband met het systeembeheer. Het GALILEO-systeem vormt op zichzelf geen enkele bedreiging voor de privacy omdat er geen informatie van de gebruiker terugkomt (het systeem werkt niet met een retourpad). Daarentegen kan de informatie die de gebruiker opvraagt wel door andere systemen opnieuw uitgezonden worden, bijv. door mobiele telefoons. Op die manier kan de gebruiker alsnog gelokaliseerd worden. De regulering van dergelijk gebruik van door het GALILEO-systeem geleverde informatie is in geen geval een taak van de Europese beheerder van GALILEO, maar van de nationale overheden. Zij dienen maatregelen te nemen om het gebruik van GALILEO straks en van GPS nu te reguleren.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Gezien het cruciale belang van dit project en de moeilijkheden die ermee verbonden zijn, is het EESC zeer te spreken over de vastberadenheid die de Commissie in haar document aan de dag legt om schot te brengen in de zaak. Toch zijn er een aantal punten waaraan nadere aandacht besteed zou moeten worden, wil de Commissie in haar opzet slagen:

- in het concept en beheer van het systeem dienen veiligheidseisen te worden opgenomen;
- de onderhandelingen met de Verenigde Staten moeten leiden tot een akkoord dat gebaseerd is op een evenwichtige verdeling van verplichtingen en op interoperabiliteit;
- er moet gezorgd worden voor voldoende particuliere financiële middelen en waarborgen voor langetermijnleningen van de EIB;
- de uitvoeringskosten mogen niet hoger oplopen dan het bedrag dat in de voorlopige begroting is vastgesteld.

3.2 Doorslaggevend voor het slagen van dit groots opgezette project is de meermaals bekrachtigde toezegging van de Raad om GALILEO politiek en financieel te zullen ondersteunen. De Raad geeft hiermee te kennen ambitieuze plannen te hebben met de Europese Unie en het Europese ruimtevaartbeleid.

4. Conclusie

4.1 De Commissie lijkt in de conclusie toch nog enige vraagtekens te plaatsen bij de financiering van het project. De financiën zijn van fundamenteel belang: als de financiering niet rond is, komt het hele programma op de helling te staan. Het EESC wijst er nogmaals op (net zoals het in zijn adviezen over het groen- en witboek van de Commissie m.b.t. het Europees ruimtevaartbeleid uitvoerig heeft benadrukt⁽¹⁾) dat het GALILEO-project van het grootste strategische belang is voor de Europese Unie, de toekomst van de Europese ruimtevaart en het verdere verloop van het Europese integratieproces. Net als de Commissie stelt het EESC verheugd vast dat men met het opstarten van het project al flink is opgeschoten. Het EESC hoopt dat er op het laatste moment geen moeilijkheden opduiken die roet in het eten gooien en de optimistische verwachtingen teniet doen.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Advies van het EESC over het witboek „De ruimtevaart, een nieuwe Europese grens voor een uitbreidende Unie. Een actieplan voor de uitvoering van het Europese ruimtevaartbeleid” COM (2003) 673 def.
Advies van het EESC over het groenboek „Europees ruimtevaartbeleid” COM (2003) 17 def. – PB C 220 van 16.9.2003.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen” (gecodificeerde versie)

COM(2004) 232 def. – 2004/0074 (COD)

(2004/C 302/09)

Op 27 april 2004 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van het advies was belast, heeft haar advies op 10 juni 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer CHAGAS.

Tijdens zijn 410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 160 stemmen vóór (bij 10 onthoudingen), is goedgekeurd.

1. Dit voorstel beoogt de codificatie van Richtlijn 95/18/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen ⁽¹⁾.

2. In de context van een „Europa van de burgers” is het van groot belang dat het Gemeenschapsrecht begrijpelijk en transparant is. Europees Parlement, Raad en Commissie hebben er dan ook op gewezen dat meermaals gewijzigde wetteksten gecodificeerd moeten worden; bij een Interinstitutioneel

Akkoord van 20 december 1994 zijn zij een versnelde werkmethode hiervoor overeengekomen. Bij codificatie mogen geen inhoudelijke wijzigingen in de betrokken wetteksten aangebracht worden.

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

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ PB L 143 van 27.6.1995, blz. 70; EESC-advies: PB C 393 van 31.12.1994, blz. 56.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1228/2003 betreffende de datum waarop sommige bepalingen van toepassing worden op Slovenië”

COM(2004) 309 def. - 2004/0109 (COD)

(2004/C 302/10)

Op 11 mei 2004 heeft de Raad besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag, te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 10 juni 2004. Rapporteur was de heer Simons.

Het Comité heeft tijdens zijn 410e zitting van 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 158 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Met Verordening (EG) nr. 1228/2003 van het Europees Parlement en de Raad betreffende „de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit” wordt beoogd een echte interne elektriciteitsmarkt tot stand te brengen door een intensivering van de grensoverschrijdende handel in elektriciteit. In aanvulling op de bepalingen van Richtlijn 96/92/EG moeten eerlijke, kostengeoriënteerde, de vergelijking met efficiënte netbeheerders uit structureel vergelijkbare gebieden in aanmerking nemende, transparante en rechtstreeks toepasbare voorschriften met betrekking tot grensoverschrijdende tarifiering en de toewijzing van beschikbare interconnectiecapaciteit worden ingevoerd, teneinde een daadwerkelijke toegang tot de transmissiesystemen te verzekeren en aldus grensoverschrijdende transacties mogelijk te maken.

2. Inhoud van het Commissievoorstel

2.1 De Republiek Slovenië heeft de Commissie verzocht de elektriciteitsverordening zodanig te wijzigen dat het de exploitatie van zijn congestiebeheersysteem aan de interconnecties met Oostenrijk en Italië tot 1 juli 2007 kan blijven voortzetten. Momenteel wijst Slovenië de helft van de totale beschikbare capaciteit van de twee interconnecties op basis van dit systeem toe. De andere helft wordt op basis van een regeling tussen de betrokken transmissiesysteembeheerders door de Italiaanse en Oostenrijkse systeembeheerders toegewezen. Wanneer de totale vraag naar capaciteit de beschikbare vraag overschrijdt (congestie), wordt volgens het huidige Sloveense systeem de beschikbare vraag pro rata aan de capaciteitsaanvragers toegewezen. De capaciteit wordt gratis toegewezen. Een dergelijk systeem kan niet worden beschouwd als een niet-discriminerende, aan de markt gerelateerde oplossing in de zin van de elektriciteitsverordening. Het verzoek in dit geval toch een uitzondering te maken, wordt gemotiveerd met het argument dat het herstructureringsproces van de Sloveense industrie nog aan de gang is en dat Slovenië zich ook wat zijn elektriciteitsproductie betreft nog in een fase van aanpassing aan de nieuwe marktverhoudingen bevindt (hoge kosten ten gevolge van investeringen in milieubescherming).

3. Algemene opmerkingen

3.1 De Europese Commissie baseert haar voorstel op artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat onderdeel uitmaakt van het hoofdstuk over de aanpassing van de wetgevingen. De feiten echter - Verordening 1228/2003 is tot stand gekomen na afsluiting van de toetredingsonderhandelingen en na ondertekening van het Toetredingsverdrag, zodat Slovenië niet kon deelnemen aan het goedkeuringsproces - rechtvaardigen alleszins een benadering vanuit het desbetreffende Toetredingsverdrag en de Toetredingsakte.

3.2 Dit laatste kent bepalingen betreffende de toepassing van de besluiten van de instellingen en met name indien een nieuwe lidstaat niet aan de onderhandelingen over een besluit, dat genomen is tussen de datum van tekening van het Verdrag resp. de Akte en de daadwerkelijke toetreding op 1 mei 2004, heeft kunnen deelnemen. Dat nu is voor Slovenië in dezen het geval.

3.3 In de geest van deze bepalingen is dan ook het verzoek te beoordelen van de Sloveense regering voor een uitstel tot 1 juli 2007 van de toepassing van artikel 6, lid 1, en de direct daarmee verband houdende bepalingen uit de bijlage bij de Verordening en daarmee ook het onderhavige Commissievoorstel.

3.4 Bij die beoordeling, onder het adagium „pacta sunt servanda”, kan slechts aan een afwijzing gedacht worden indien er bij inwilliging van het voorstel onherstelbare schade voor de Unie als geheel uit zou voortvloeien.

3.5 De Commissie geeft echter in haar voorstel aan dat de overgangperiode maar zeer kleine praktische gevolgen heeft voor de werking van de interne elektriciteitsmarkt. Deze verwachting kan het Comité volgen. Immers moeilijk kan worden volgehouden dat Slovenië in de gevraagde overgangstermijn zijn potentie van een niet onbelangrijke regionale draaischijf binnen de interne markt al kan omzetten in realiteit.

3.6 Ook het op te werpen argument dat Verordening 1228/2003 er juist is gekomen om de internationale handel in elektriciteit eindelijk eens echt van de grond te laten komen ⁽¹⁾ en dat het Sloveense verzoek daarop dan weer inbreuk zou maken, is, gezien tijdsduur, omvang en geografische beperking, niet zwaar genoeg om inwilliging tegen te houden.

3.7 De op zich juiste constatering dat een faire mededinging onder meer tussen de Europese aluminium- en staalfabrikanten alsmede tussen de elektriciteitsproducenten essentieel onderdeel van de interne markt is, vermag eveneens in dezen niet te prevaleren.

3.8 Daarnaast pleit het verzekeren van een veilig en betrouwbaar elektriciteitssysteem in Slovenië alsmede het mogelijk maken van milieu-investeringen gedurende de overgangperiode, voor het aanvaarden van het Commissievoorstel.

3.9 Aanneming van het voorstel dringt zich voor het Comité des te meer op, nu het in zijn advies ⁽²⁾ van 17 oktober 2001 over de Verordening 1228/2003 juist over de gevolgen voor de, toen nog, kandidaat-lidstaten het volgende heeft gezegd: „...De infrastructuur en de beheersmethoden zijn er vaak weinig concurrerend. Dit zou kunnen leiden tot een groot verlies van banen in de betrokken sectoren en dus tot enorme sociale spanningen, vooral in de kandidaat-lidstaten met een systeem van sociale zekerheid dat verschilt van dat in de lidstaten. De EU zou daarom de ervaring die zijzelf met de liberalisering van markten opdoet, met deze landen moeten delen en de modernisering van bedrijven financieel moeten ondersteunen. De liberalisering van de markten van de kandidaat-landen moet gepaard gaan met een herstructurering van hun energiesectoren, zodat de betrokken bedrijven in de kandidaat-lidstaten op voet van gelijkheid kunnen concurreren”.

Brussel, 30 juni 2004

4. Samenvatting en conclusie

4.1 De in het Commissievoorstel aangevoerde argumenten om ten behoeve van Slovenië tot 1 juli 2007 de toepassing van artikel 6, lid 1 en de daarmee verband houdende bepalingen van de richtsnoeren van Verordening 1228/2003, handelend over de aanpak van congestieproblemen, uit te stellen, rechtvaardigen, louter gezien vanuit de invalshoek en het belang van een faire concurrentie in de interne markt, op zich nog niet een wijziging van genoemde verordening.

4.2 De benadering van het Comité vanuit de feiten van het tijdstip van de totstandkoming van de verordening en de ondertekening van de toetredingsonderhandelingen doet dat wel. Nu er bij toestemming van de gevraagde korte overgangstermijn geen onherstelbare schade voor de Unie als geheel wordt veroorzaakt – integendeel: veiligheid en betrouwbaarheid alsmede milieu-investeringen in het Sloveense systeem worden verzekerd - en het Comité in zijn advies over de Verordening 1228/2003 ⁽³⁾ op het punt van concurrentie van de toen nog kandidaat-lidstaten, de Unie heeft aanbevolen de helpende hand te bieden, is het van mening dat bij de beoordeling beslissend moet doorwegen dat Slovenië geen onderhandelingen over Verordening 1228/2003 heeft kunnen voeren noch hieraan zijn goedkeuring heeft kunnen geven.

4.3 Afgezien van de toelichting en de grondslag van het voorstel van de Commissie, die met de boven aangegeven invalshoek zouden moeten worden aangevuld c.q. aangepast, adviseert het Comité dan ook het voorstel voor wijziging (uitstel van toepassing van Verordening 1228/03 tot 1 juli 2007) aan te nemen.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Zie advies van het EESC over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit”, PB C 36 van 8.2.2002, blz. 10.

⁽²⁾ Zie advies van het EESC over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit”, PB C 36 van 8.2.2002, blz. 10.

⁽³⁾ Par. 6.6 van het EESC-advies, PB C 36 van 8.2.2002, blz. 10.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Industriële reconversie en economische, sociale en territoriale samenhang”

(2004/C 302/11)

Op 29 januari 2004 besloot het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 29, lid 2 van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over „Industriële reconversie en economische, sociale en territoriale samenhang”.

De adviescommissie „Industriële reconversie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 juni 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer Leirião, co-rapporteur de heer Cué.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 155 stemmen voor, bij 13 onthoudingen, is goedgekeurd.

Samenvatting

Dit advies beoogt vast te stellen of de instrumenten ten behoeve van de economische, sociale en territoriale samenhang toereikend zijn en of de randvoorwaarden en omstandigheden waarin industriële hervormingen kunnen worden doorgevoerd, de concurrentiepositie van de ondernemingen kunnen verbeteren.

De omvang van het hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen toont aan dat er nog het een en ander kan worden verbeterd aan de beleidsvoering, de instrumenten, de criteria op grond waarvan wordt vastgesteld of regio's in aanmerking komen voor EU-steun, de toepassing van goede praktijken en het streven naar synergie tussen beleid en instrumenten, alsook aan de algemene coördinatie van de uitvoering van het Europees structuurbeleid, zoals de Lissabon-strategie, de structurele hervormingen en het beleid inzake duurzame ontwikkeling.

De volgende stellingen komen achtereenvolgens in het advies aan de orde en lopen er als een rode draad doorheen:

- regionale ontwikkeling fungeert als regulerende factor voor de globalisering, en regionale clusters zijn een doeltreffend middel om bedrijven aan te trekken en vast te houden;
- een preventieve en anticiperende aanpak van de reconversie vergt maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven en toepassing van goede praktijken;
- overleg en sociale dialoog zijn van fundamenteel belang voor een maatschappelijk verantwoorde herstructurering, en daarom is het zeer belangrijk dat zowel ondernemingen als vakbonden positief staan tegenover herstructurering en formules vinden waarmee zowel ondernemingen en werknemers als de samenleving gebaat zijn, zodat de sociale en economische belangen met elkaar in evenwicht worden gebracht;
- tussen ondernemers, sociale partners, maatschappelijke organisaties (universiteiten, onderzoekscentra, verenigingen enz.) en lokale overheden moeten partnerschappen worden opgericht om het pad te effenen voor een stijging van de productiviteit en verbetering van het groeipotentieel van de regio's;

- invoering van het principe van „meest begunstigde regio” is noodzakelijk in geval van regio's die weliswaar een grote sociale samenhang en hoge werkgelegenheidscijfers kennen, maar waar een „brain drain” plaatsvindt omdat bedrijfsactiviteiten naar elders worden overgeplaatst en geen economische alternatieven voorhanden zijn om de werkgelegenheid in die regio te garanderen. Deze regio's kunnen financiële steun aanvragen om hun economie weer op te krikken.

Inleiding

In zijn initiatiefadvies „Industriële reconversie in Europa: balans en vooruitzichten – een integrale aanpak” ⁽¹⁾ stelde het EESC dat de toekomstige werkzaamheden van de CCMI betrekking zouden moeten hebben op „het bevorderen van randvoorwaarden en van omstandigheden waarin industriële hervormingen kunnen worden doorgevoerd die zowel de concurrentiepositie van de ondernemingen kunnen verbeteren als de economische, sociale en territoriale samenhang kunnen versterken”. Hiermee werden de contouren vastgelegd van het soort actie dat deze commissie moet ondernemen en de onderwerpen die zij in haar adviezen aan de orde moet stellen. Het onderhavige initiatiefadvies over „Industriële reconversie en economische, sociale en territoriale samenhang” moet in het licht hiervan worden gezien.

1. Definities

1.1 Ten einde dit initiatiefadvies in het juiste perspectief te zien en correct te interpreteren 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” ⁽²⁾; „herstructurering” is in dit verband 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” ⁽³⁾. „Anticipatie” is een sleutelbegrip wanneer het gaat om industriële reconversie omdat het problemen kan helpen voorkomen. Anticipatie wil zeggen dat op voorhand onderzoek wordt verricht naar toekomstige mededingingsvoorwaarden en marktvereisten zodat hierop tijdig kan worden ingespeeld, waardoor sociale problemen tot een minimum worden beperkt en de bedrijfsproductiviteit niet in gevaar komt.

⁽¹⁾ PB C 10 van 14.1.2004, blz. 105 e.v.

⁽²⁾ Advies van het EESC over „De gevolgen van het handelsbeleid voor industriële reconversie: de staalsector” (CESE 668/2004).

⁽³⁾ Ibid.

1.2 Globalisering kunnen we omschrijven als het streven naar een situatie waarbij landen meer en gemakkelijker handel met elkaar drijven; factoren die hiertoe bijdragen zijn: de afschaffing van de handelsbelemmeringen tussen landen, de verlaging (afschaffing) van invoerheffingen en de versterking van internationale samenwerkingsverbanden (zoals de UE en Mercosul). Daarbij worden nationale stimuleringsmaatregelen genomen om buitenlandse bedrijven aan te trekken en wordt de internationalisering van alle handelsactiviteiten mogelijk gemaakt. Globalisering vereist ook de invoering en handhaving van gemeenschappelijke basisregels die internationaal worden gerespecteerd.

1.3 Het beleid voor economische, sociale en territoriale samenhang beoogt de economische en sociale ongelijkheden tussen de lidstaten en tussen regio's te verminderen, de groei te versnellen en een meer duurzame ontwikkeling te bevorderen door de meest achtergestelde regio's te helpen inspelen op de uitdagingen van de kenniseconomie en op deze manier alle regio's te helpen met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabon-strategie.

Dit beleid moet worden uitgevoerd aan de hand van maatregelen op het gebied van infrastructuur, milieu, ondernemingsklimaat, inkomen 'per capita', kansen op de arbeidsmarkt en toegang tot sociale voorzieningen, bestrijding van sociale uitsluiting, beschikbaarheid van nieuwe informatietechnologieën, permanente educatie en opleiding, en, tot slot, verbetering van de vaardigheden van economische en sociale actoren.

1.4 Een goede definitie van „cluster” kan worden gevonden in het boek „The Competitive Advantage of Nations” van Michael Porter (professor aan de Harvard Business School), nl. „a geographically proximate group of interconnected companies and associated institutions (universities, public agencies or trade associations) in a particular field, linked by competition and cooperation”.

2. De gevolgen van de globalisering en de onvermijdelijkheid van industriële reconversie

2.1 Er bestaat in Europa een brede maatschappelijke consensus over het feit dat industriële reconversie onvermijdelijk is en het gevolg is van de globalisering en van de voortdurende veranderingen in de wereldeconomie, die worden gekenmerkt door een snelle en ingrijpende ontwikkeling van de markten en handelwijzen, en door het toenemende „technisch gehalte” van de ontwerp- en productiefase van goederen, producten en dienstverlening en de grote inbreng van consumenten hierin.

2.2 Globalisering is de drijvende kracht achter de wereldwijde concurrentie van arbeidsmarkten en productiviteit. Multinationale ondernemingen gaan investeren in lagelonenlanden, die geen marktbelemmeringen ondervinden en over de technologische kennis beschikken.

2.3 Het huidige referentiekader wordt gevormd door toegenomen concurrentie, een vergrijzende bevolking en veeleisende consumenten, kortom door omstandigheden die spanningen en problemen veroorzaken.

2.4 Deze spanningen en problemen moeten door de Europese Unie vastberaden worden bestreden aan de hand van maatregelen die de „desindustrialisering” van Europa tegengaan, d.w.z. die voorkomen dat de volgende drie verschijnselen tegelijkertijd optreden:

- verplaatsing van bedrijfsactiviteiten (¹)
- daling van de werkgelegenheid en van de productie
- verslechtering van de handelsbalans

Deze drie verschijnselen komen weliswaar nog niet gelijktijdig voor, maar dat de werkgelegenheid afneemt en de handelsbalans verslechtert, kan door niemand worden ontkend.

2.5 De aanpak van deze problemen door de EU staat of valt bij de aanpassing van het industriebeleid, dat meer pro-actief moet worden en een volledig en systematisch inzicht moet bieden in de specifieke en cumulatieve effecten van elke beslissing die de kostenstructuur en de slagvaardigheid van de Europese industrie beïnvloedt, zowel horizontaal gezien als vanuit het oogpunt van specifieke sectoren als de staal- en textielindustrie en steeds rekening houdend met de gevolgen van de uitbreiding tot 25 landen.

3. Regionale ontwikkeling als regulerende factor van globalisering, clusters

3.1 De paradox van onze tijd zijn de grote verschillen die blijven bestaan in een tijd dat de vooruitgang van de wetenschap en de techniek in staat zou moeten zijn om de honger in de wereld uit te bannen; bovendien is de kans groot is dat deze verschillen nog schrijnender worden als gevolg van de „nieuwe wereldeconomie”, die gebaseerd is op gedereguleerde mededinging.

Het is in deze context dat regionale ontwikkeling onmisbaar is om het globaliseringsproces in goede banen te leiden; het is immers noodzakelijk dat iedereen, waar dan ook ter wereld, dezelfde toegang tot goederen en diensten en dezelfde kansen krijgt.

3.2 Ontwikkeling moet naar de mensen toe komen, waar zij zich ook bevinden; men mag immers niet zonder meer aannemen dat de mobiliteit waarover sommige mensen beschikken om zelf de ontwikkeling op te zoeken, de regel is, als was het alleen maar omdat het vaak ook de meest onbemiddelden zijn die niet in de gelegenheid zijn zich te verplaatsen.

De regio's moeten aangeven wat hun ambities zijn op het vlak van industriële reconversie en herstructurering, hoeveel en waarin zij willen investeren, hoe de samenwerking tussen de publieke en de private sector verloopt en, last but not least, welke voorzieningen zijn getroffen voor onderwijs en beroepsopleiding.

3.3 Het Comité is van mening dat het opzetten van regionale „clusters” de beste manier is om bedrijven aan te trekken en vast te houden, en een belangrijke factor van regionale mededinging en tevens drijvende kracht is achter economische, sociale en territoriale samenhang; bovendien worden de negatieve economische, sociale en territoriale gevolgen die de reconversie en herstructurering van de industrie teweeg zouden kunnen brengen, hierdoor in de kiem gesmoord.

(¹) In september 2004 zal het EESC een advies uitbrengen over „Betekenis en gevolgen van bedrijfsverplaatsingen” (CCMI/014).

Tal van factoren kunnen ertoe bijdragen dat een „cluster” een systeem wordt dat bedrijven kan vasthouden en een braindrain voorkomt. Hierbij valt te denken aan:

- een nauwere en betere samenwerking tussen ondernemingen;
- een mogelijke verbetering van technologische knowhow door de aanwezigheid van O&O-instellingen als gevolg van de clustervorming (cf. de clusters in de autoindustrie);
- de onderlinge afstemming van de betrekkingen tussen cliënten, onderaannemers en leveranciers, waardoor de sociaal-economische actoren en m.n. de verschillende regio's met elkaar in contact worden gebracht en meer gaan samenwerken;
- de deelname van bedrijven aan transnationale netwerken, waardoor de toegang tot nieuwe markten mogelijk wordt gemaakt;
- de ontwikkeling van de mobiliteitservaring van werknemers binnen de „cluster”.

3.4 Het feit dat bedrijven in het huidige economische klimaat wereldwijd met elkaar concurreren, en zich daarbij groeperen of hergroeperen in branchegebonden „clusters”, kan naar gelang van algemene factoren als het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, de kwaliteit van het bestuur, de territoriale infrastructuur en het lokale of regionale innovatie- en ontwikkelingsniveau (I&O) en, in het algemeen, de plaatselijke levenskwaliteit (waarvoor, bijvoorbeeld, overheidsinterventie om verlaten industriegebieden te saneren noodzakelijk is), concurrentievoordeel opleveren. Regionale „clusters” kunnen bijdragen tot de verbetering van de economische, sociale en territoriale samenhang en kunnen bedrijven ertoe aanzetten zich te vestigen in ontwikkelingsregio's mits de EU en de nationale regeringen financiële en andere steun verlenen aan technologiebedrijven en bedrijven die gespecialiseerd zijn in ontwikkeling en innovatie (I&O), beroepsopleiding promoten en initiatieven ondersteunen die partnerschappen tussen bedrijven, universiteiten, lokale overheden, sociale partners en maatschappelijke organisaties bevorderen.

3.5 Metropolitane gebieden spelen, als centra van cultuur en ontspanning, waar publieke en private actoren samenwerken om veranderingen door te voeren en gestalte te geven aan een moderne samenleving, een doorslaggevende rol bij de totstandbrenging van „clusters”, omdat zij „als eerste te maken hebben met technologische ontwikkelingen die van invloed zijn op het vervoer, de bouwsector en openbare werken, de informatie- en communicatietechnologie, het infrastructuurbeheer enz. Deze technologische ontwikkelingen liggen ook aan de basis van industriële herstructurering en verplaatsing van arbeidsintensieve activiteiten en diensten met een hoge toegevoegde waarde. Verschijnselen van economische specialisatie hebben ook een ruimtelijke component: „clusters” of groepen van ondernemingen die netwerken met centra voor onderzoek en innovatie en met universiteiten” ⁽¹⁾.

De metropolitane gebieden staan voor enorme uitdagingen, o.m. op het vlak van de sociale samenhang (maatschappelijke uitsluiting, armoede), waarvoor de oplossing klaarblijkelijk moet worden gezocht in een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de grote Europese metropolitane gebieden alsook in samenwerking met naburige regio's. Het zoeken naar adequate oplossingen wordt echter bemoeilijkt door het ontbreken van coherente statistische gegevens.

⁽¹⁾ Initiatiefadvies van het EESC over „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa” (ECO/120).

4. De gevolgen van industriële reconversie en herstructurering

Industriële reconversie en herstructurering brengen gevolgen met zich mee die zich op diverse fronten doen voelen en voor tal van sectoren en regio's problemen opleveren.

4.1 Sociale aspecten

Alle economische actoren zijn het erover eens dat herstructureringen en de consolidatie ervan een voorwaarde zijn voor het voortbestaan en voor de verbetering van het concurrentievermogen van een onderneming.

Herstructurering is een maatschappelijk probleem wanneer er geen werkgelegenheidsalternatieven voorhanden zijn in de betreffende omgeving of wanneer mensen zich niet kunnen verplaatsen.

Voorts moeten ondernemingen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en moeten zij vertegenwoordigers van werknemers en van lokale of regionale instanties op voorhand betrekken bij hun acties.

Het concurrentievermogen van ondernemingen staat of valt bij een sociale dialoog.

4.2 De uitdagingen waarmee ondernemingen worden geconfronteerd

De grootste uitdaging waarmee ondernemingen worden geconfronteerd, is het vinden van de juiste aanpak van reconversie, rekening houdend met de concurrentiepositie in ingewikkelde omstandigheden en een bepaalde sociale en institutionele organisatie.

De industriële reconversie die door grote ondernemingen wordt doorgevoerd, heeft onmiskenbare gevolgen voor de kleine en middelgrote onderaannemers. Er moet een procedure komen voor samenwerking tussen deze ondernemingen, zodat ook zij passende maatregelen kunnen treffen.

4.3 Gevolgen voor de uitbreiding en het effect op de werkgelegenheid

Er moeten dan ook speciale steunmaatregelen worden genomen ten behoeve van hun ontwikkeling en ter bevordering van de werkgelegenheid om ervoor te zorgen dat industriële reconversie en herstructurering in de toetredingslanden worden beschouwd als een unieke kans om de economische groei te stimuleren, de levenskwaliteit te verbeteren en het milieu te beschermen.

De directe buitenlandse investeringen komen hoofdzakelijk uit de UE (meer dan 60 % in 1998) en zijn hoofdzakelijk voor de republiek Tsjechië, Hongarije en Polen bestemd. Deze drie landen waren eind 2001 goed voor ongeveer ¾ van de investeringen in de kandidaat-lidstaten. Voorbeeld van een succesverhaal is het staalbedrijf Košice (Slowakije), waar directe buitenlandse investeringen de modernisering van de lokale bedrijfsuitrusting mogelijk hebben gemaakt zonder tot gedwongen ontslagen te leiden, dankzij afspraken tussen lokale ondernemingen, de mobiliteit van het personeel, het effect van stimuleringsmaatregelen, van innovatie en van mededinging. Het effect van multinationale strategieën op de werkgelegenheid varieert naar gelang van het soort investering.

DE GEVOLGEN VOOR DE WERKGELEGENHEID: 3 MOGELIJKE SCENARIO'S

Multinationale strategie	Gevolgen voor de werkgelegenheid	
	Land van herkomst FDI	Land van bestemming FDI
(1) Web extension: zeer lokale of moeilijk exporteerbare producten of diensten (energie, vervoer, banken, handel, levensmiddelen, toerisme)	Weinig of niets op korte termijn. Op middellange/lange termijn: reorganisatie van de „back office”-functies.	Gevolgen afhankelijk van de vraag of bestaande bedrijfsactiviteiten worden overgenomen (met of zonder productiviteitswinst) of een bedrijf van de grond af aan moet worden opgebouwd.
(2) Horizontal qualities extension: exporteerbare producten of diensten (autoindustrie, chemie, staalindustrie) die opnieuw te exporteren zijn	Onmiddellijk indirect effect (non-creatie van productiecapaciteiten) en mogelijke substitutie-effecten op de middellange termijn, cf: Seat/Skoda	Verregaande herstructurering in geval van doorstart van eerdere activiteiten. Banenschepping i.g.v. „Greenfield” ondernemingen (in nog niet geïndustrialiseerde regio's).
(3) Verplaatsing van de productieactiviteiten om kosten te drukken: zeer exporteerbare producten of diensten (textiel, metaal, auto-onderdelen, elektronica, informaticadiensten met weinig of middelhoge toegevoegde waarde).	Belangrijk effect op korte of middellange termijn: tijd waarbinnen de vervanging plaatsvindt varieert naar gelang van het soort activiteit.	Verregaande herstructurering in geval van doorstart van eerdere activiteiten. Banenschepping i.g.v. „Greenfield” ondernemingen. Gevaar op middellange/lange termijn: verplaatsing.

(Bron: studies geanalyseerd door Alpha Group)

(1) & (2): Bij deze twee scenario's wordt uitgegaan van een horizontale investeringsstrategie door de multinationale onderneming. In het eerste scenario proberen multinationals nieuwe markten aan te boren en hun dienstverlening uit te breiden tot bijv. financiële dienstverlening of vervoer en energievoorziening. In het tweede scenario streven multinationals naar een uitbreiding van hun productiecapaciteit op het gebied van diensten of producten die gemakkelijk opnieuw te exporteren zijn.

(3): Bij dit scenario wordt uitgegaan van een verticale verplaatsingsstrategie, die meer gevolgen heeft voor de werkgelegenheid.

Het zijn vooral bedrijven die zich toelagen op arbeidsintensieve activiteiten (bijv. textielindustrie, auto-onderdelen, elektronica) die aan een dergelijk scenario worden blootgesteld.

4.4 Territoriale gevolgen

4.4.1 In geval van industriële herstructurering of verplaatsing van bedrijven is het noodzakelijk dat activa als infrastructuur, voorzieningen en menselijke hulpbronnen naar waarde worden geschat en dat de vestiging van nieuwe ondernemingen wordt gestimuleerd. In sommige gevallen is na het vertrek van bepaalde bedrijven uit een regio bodemsanering noodzakelijk om nieuwe bedrijvigheid aan te trekken.

De territoriale verantwoordelijkheid van investeerders die geld hebben ontvangen van de overheid moet worden uitgebreid en gecontroleerd.

Samenwerkingsovereenkomsten tussen alle actoren zijn noodzakelijk om regio's die zijn getroffen door industriële reconversie uit het slop te trekken.

4.5 Gevolgen op personeelsvlak

Ook de minst gekwalificeerden moeten de kans krijgen een opleiding te volgen en erop kunnen vertrouwen dat hun werkervaring meetelt. Dit is een voorwaarde voor economische levensvatbaarheid.

Bedrijven moeten samen met hun werknemers om de tafel gaan zitten om hun behoeften op het gebied van opleiding, knowhow en kwalificaties in kaart te brengen.

4.6 Gevolgen voor het Europees Sociaal Model

Een hoge mate van economische, sociale, ecologische en territoriale samenhang is een conditio sine qua non voor de draagkracht van het Europees Sociaal Model.

Industriële herstructurering binnen het Europees Sociaal Model heeft pas kans van slagen als alle actoren er baat bij hebben.

4.7 Interactie tussen industrie en dienstverlening: enige aspecten

4.7.1 Sinds 1970 wordt de economische groei met name gegenereerd door de dienstverlenende sector in plaats van door de industrie. De onderlinge afhankelijkheid en interactie tussen deze twee sectoren zijn echter van fundamenteel belang voor een hogere productiviteit, meer innovatie en een betere kwaliteit van producten en diensten.

Voor industriële herstructurering en reconversie is deze interactie van cruciaal belang: wanneer industriële ondernemingen hun bedrijfsactiviteiten verplaatsen, volgen dienstverlenende bedrijven in bijv. de O&O-sector meestal in hun kielzog.

5. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven en economische en sociale Samenhang

5.1 In het advies van het EESC over „Industriële reconversie: balans en vooruitzichten - een integrale aanpak”⁽¹⁾ wordt gesteld dat Europa „behoefte heeft aan een klimaat dat gunstig is voor de invoering van een nieuw model, gericht op „industriële verandering met een menselijk gezicht” en gebaseerd op concurrentievermogen, duurzame ontwikkeling en economische, sociale en territoriale samenhang”. E.e.a. moet worden gezien tegen de achtergrond van de doelstellingen van de strategie van Lissabon, in het kader waarvan de EU een speciaal beroep doet op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven, rekening houdend met de behoeften en beste praktijken op het vlak van levenslange beroepsopleiding, arbeidsorganisatie, gelijke kansen, maatschappelijke integratie en duurzame ontwikkeling.

5.2 Maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen, waaraan ethisch gedrag ten grondslag ligt, kan op twee fundamentele fronten tot uitdrukking komen:

- op het gebied van arbeidsvoorwaarden;
- op het gebied van de plaatselijke levensomstandigheden, d.w.z. de betrokkenheid van ondernemingen bij de economische heropleving en bij de bevordering van milieuvriendelijke praktijken in de plaatselijke gemeenschap.

Ondernemingen wordt doorgaans verzocht overleg te plegen met de sociale partners, lokale overheden, consumenten en toeleveranciers, elk op hun eigen competitieniveau.

5.3 Deze maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen (op bovengenoemde gebieden) kan een instrument zijn om de economische, sociale en territoriale samenhang te bevorderen indien voor een proactieve, preventieve aanpak van de reconversie of herstructurering wordt gekozen, wat alle betrokkenen ten goede zal komen.

6. Navolgenswaardige voorbeelden van maatschappelijke en territoriale verantwoordelijkheid in geval van herstructurering

6.1 Het Europees Sociaal Fonds moedigt „goede praktijken” op het gebied van industriële reconversie ten zeerste aan. Het Europees waarnemingscentrum voor het veranderingsproces (EMCC) van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden in Dublin grijpt regelmatig terug op deze praktijken bij de beoordeling van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen. Maar ook de eerste fase van de door de Commissie gestarte raadpleging

(„Anticipating and Managing Change – a dynamic approach of companies restructuring social aspects”) heeft een aantal goede praktijken op dit gebied kunnen opsporen.

Doorgaans betreffen deze goede praktijken:

- het anticiperen en reeds in een vroeg stadium inspelen op de mogelijke gevolgen van herstructurering voor de werkgelegenheid;
- het verrichten van onderzoek naar de directe en indirecte gevolgen van herstructurering voor de regio;
- het bevorderen van de betrokkenheid van plaatselijke actoren (ondernemingen, vakbonden, lokale en regionale overheden, maatschappelijke organisaties enz.);
- het stimuleren van collectieve onderhandelingen en van de „sociale dialoog” tussen ondernemingen, vertegenwoordigers van werknemers en lokale en regionale overheden, als essentiële instrumenten voor het zoeken naar oplossingen en alternatieven voor strategische besluiten aangaande bedrijfsverplaatsingen;
- maatschappelijke begeleiding van reconversie (omscholing, opleiding, bijscholing en beroepsbegeleiding van werknemers, stimulering van de werkgelegenheid, ontwikkeling van de industriële infrastructuur, werknemers die ondernemers worden, enz.);
- het inschakelen van ex-werknemers wanneer een bedrijf diensten uitbesteedt en in onderaanneming laat verrichten;
- het vinden van innovatieve oplossingen door ontwikkeling van de ondernemersgeest;
- het tijdig voorlichten van kleine en middelgrote onderaannemers, overheden en overheidsinstanties, universiteiten en ondernemersorganisaties over de herstructureringsplannen van de ondernemingen in de regio; dit ligt wat moeilijker in het geval van multinationale ondernemingen waarvan het beslissingscentrum buiten de regio of zelfs buiten Europa ligt.

6.2 Overleg en sociale dialoog zijn van fundamenteel belang voor een maatschappelijk verantwoorde herstructurering; daarom is het zeer belangrijk dat zowel ondernemingen als vakbonden positief staan tegenover herstructurering en formules vinden waarmee zowel ondernemingen en werknemers als de maatschappij gebaat zijn. De Commissie heeft deze goede praktijken gestimuleerd door middel van richtlijnen (98/59/EG, 2001/23/EG, 94/45/EG, en 2002/12/EG) die bepaalde richtsnoeren en verplichtingen vaststellen. In Europees verband dient te worden gewezen op het initiatief van 2002, waarin van een „maatschappelijk intelligente herstructurering” wordt gesproken en op grond waarvan in juni 2003 enige richtsnoeren zijn verschenen. Alles wat ontslag kan voorkomen, moet in overweging worden genomen.

⁽¹⁾ PB C 10 van 14.1.2004, blz. 105 e.v.

6.3 Er zijn veel goede voorbeelden van goede praktijken die zijn ontplooid door Europese ondernemingen die hun industriële reconversie en herstructurering op maatschappelijk verantwoorde wijze hebben aangepakt. Denk maar aan het staalconcern Arcelor – ontstaan uit een fusie tussen Arbed, Arceralia en Usinor – dat, vanwege een structureel te hoge productiecapaciteit voor staaldraad en om de synergie te verbeteren, besloot om de hoogovens in Luik geleidelijk te sluiten en de productie in Bremen en Eisenhüttenstadt af te bouwen. Omdat deze maatregelen tot banenverlies zouden leiden, beloofde Arcelor alle gedupeerden weer aan een baan te helpen, de betreffende productielocaties op te knappen en, in samenwerking met alle betrokkenen, bij te dragen tot de wederopbouw van de plaatselijke economie.

Maar er zijn ook minder goede voorbeelden: zo wilde de auto-industrie in de Mezzogiorno (Italië) een deel van zijn activiteiten uitbesteden aan een buitenlandse onderaannemer zonder afdoende begeleidende maatregelen te treffen en een oplossing voor de hieruit voortvloeiende sociale problemen te zoeken.

6.4 Industriële reconversie om bedrijven concurrerend te houden vergt financiële en andere ondersteuning door de overheid; daarbij valt te denken aan bijscholing en omscholing van de werknemers en bevordering van het gebruik van nieuwe technologieën. Bovendien moet de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen worden uitgebreid en meer aandacht worden besteed aan de sociale belangen die gemoeid zijn met het scheppen van meer en betere banen alsook met het milieubehoud in de regio's waar de ondernemingen zijn gevestigd.

7. Industriële reconversie en economische, sociale en territoriale samenhang als instrumenten voor duurzame ontwikkeling

7.1 Duurzame ontwikkeling is doelstelling die in de hele UE centraal staat. Grote trans-Europese projecten als wegnettenwerken en andere Europese infrastructuurprojecten zijn niet voldoende om duurzame ontwikkeling te stimuleren en de meest achtergestelde regio's ontwikkelingskansen te bieden. De verschillen in productie, productiviteit en werkgelegenheid tussen landen en regio's zijn het gevolg van gebrekkige structuren op sleutelgebieden als het concurrentievermogen, d.w.z. tekortkomingen waar het gaat om menselijk en materieel kapitaal, milieuproblemen, gebrek aan innovatiecapaciteit en falend regionaal bestuur.

7.2 De mogelijkheden die industriële reconversie biedt vanwege de gevolgen ervan voor de economie, de maatschappij, de wetenschap en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en de lokale overheden door het gecombineerd gebruik van instrumenten en beleidsmaatregelen voor sociale samenhang en communautair structuurbeleid, kunnen een significante bijdrage leveren aan het proces van duurzame en evenwichtige ontwikkeling. Door industriële reconversie bestaat er behoefte aan verandering, onderzoek en innovatie en aan een andere houding van zowel ondernemers

als sociale partners en civiele samenleving; doel is immers de betrokken regio's te helpen hun sociaal-economische structuur op evenwichtige wijze in stand te houden en te verbeteren.

8. De hervormingsvoorstellen van het Derde verslag inzake de economische en sociale samenhang

8.1 De Commissie stelt voor het beleid van de UE inzake economische, sociale en territoriale cohesie anders op te zetten, en wel rond de volgende drie prioriteiten.

Convergentie

Doel is de werkgelegenheidsgroei in de lidstaten en de minst ontwikkelde regio's te ondersteunen.

Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid: pro-actieve aanpak en bevordering van reorganisatie

Deze prioriteit is toe te juichen omdat zij industriële reconversie en cohesiebeleid met elkaar in verband brengt door middel van nationale en regionale programma's die specifiek op preventie, anticipatie en aanpassing aan de economische ontwikkeling zijn gericht. Dit alles in lijn met de beleidsprioriteiten van de Europese werkgelegenheidsstrategie en ter bevordering van de arbeidskwaliteit en –productiviteit, en voorkoming van sociale uitsluiting.

Europese territoriale samenwerking

Doel is een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de hele EU, met behulp van grensoverschrijdende en transnationale samenwerking, te bevorderen.

9. Opmerkingen over de voorstellen in het derde cohesieverslag voor industriële reconversie en herstructurering

9.1 Het Comité is ingenomen met het Derde verslag inzake de economische en sociale samenhang, dat op 18 februari 2004 werd gepresenteerd en waarin het thema „industriële en economische reconversie in het algemeen” op uitgesproken en objectieve wijze wordt behandeld.

9.2 Het Comité stemt volledig in met de beginselen die ten grondslag liggen aan de strategieën van het derde Cohesieverlag, alsook met de koppeling tussen de strategie van Lissabon en het toekomstig regionaal beleid voor wat betreft de kennisprogramma's en de nationale en regionale programma's ter bevordering van de economische ontwikkeling van de minst bevoorrechte gebieden. Desalniettemin acht het deze maatregelen ontoereikend en plaatst het hierbij de volgende kanttekeningen:

— kwantitatieve doelstellingen voor de uitvoering van cohesiebevorderende maatregelen op nationaal of regionaal niveau ontbreken, waaruit blijkt dat de verwezenlijking van de doelstellingen niet zo nauw luistert;

- er is geen garantie dat de samenhang tussen de regio's, en niet alleen tussen de lidstaten, in de volgende programmeringsperiode 2007-2013 groter zal worden, zoals het geval was in de periodes 1994-1999 en 2000-2006; mocht dat niet zo zijn, dan duidt dat op een zwakke beleidsvoering en op het onvermogen van de EU om de economische, sociale en territoriale samenhang in de meest achtergestelde regio's te verbeteren;
- er bestaat geen specifieke controle om te garanderen dat de meest achtergestelde regio's met de voor hun ontwikkeling noodzakelijke financiële middelen worden uitgerust; in het verleden is nl. gebleken dat de meest bevoorrechte regio's veel meer profiteren dan de meest achtergestelde regio's, gezien hun bevoorrechte positie in termen van productie-infrastructuur en dienstverlening;
- er is geen sprake van stimuleringsmaatregelen voor ondernemingen die een maatschappelijk verantwoord beleid voeren dat positieve gevolgen heeft voor het economisch, sociaal en territoriaal beleid;
- er bestaat geen efficiënte methode om de resultaten van het cohesiebeleid te coördineren, noch strafmaatregelen voor de lidstaten die hun cohesiebeleidsdoelstellingen niet hebben gehaald;
- industriële reconversie wordt niet erkend als factor die kan leiden of kan bijdragen tot onevenwichtigheden in de regio vanwege de kans dat bedrijven vertrekken en daardoor op diverse fronten enorme commotie veroorzaken; de getroffen regio's lopen immers het risico dat hun - eens zo hoge - cohesieniveau negatief wordt beïnvloed en hun herstelvermogen op middellange en lange termijn wordt ondermijnd, hetgeen in het verslag niet tot specifieke preventieve voorstellen heeft geleid.

10. Conclusies en aanbevelingen

10.1 Het Comité is van mening dat de hervormingsvoorstellen voor het cohesiebeleid die door de Commissie worden gepresenteerd, onvoldoende zijn. Ook wordt deze gelegenheid om veranderingen in goede banen te leiden, hetgeen niet alleen onvermijdelijk maar ook essentieel is als uitdrukking van economische dynamiek en aanjager van duurzame ontwikkeling, niet ten volle benut. Een en ander kan worden verwezenlijkt door de kansen die door de strategie van Lissabon worden gecreëerd, aan te grijpen en ten volle te benutten; een positieve aanpak van reconversie, concurrentievermogen en samenhang voor te staan; de agenda voor het sociale beleid, waarin anticipatie en het omgaan met veranderingen als grootste uitdagingen worden aangemerkt, te volgen; en de Europese werkgelegenheidsstrategie, voor wat betreft het onderdeel „aanpassingsvermogen”, uit te voeren.

10.2 Volgens het Comité moeten het economische en het sociale met elkaar in evenwicht worden gebracht en moet de aanpak van industriële veranderingen een tweeledig doel nastreven. Zo moeten enerzijds algemene sociale doelstellingen (opleiding, werkgelegenheid, gelijke kansen en sociale bescherming) worden gewaarborgd en gepromoot en moet anderzijds het voortbestaan van ondernemingen worden verzekerd via specifieke steunmaatregelen die herstructurering en consolidatie als voorwaarde voor het voortbestaan en het verbeterde concurrentievermogen van ondernemingen zien, en via geharmoniseerde en aanvullende acties waarbij de belangrijkste actoren, nl. de staat (centrale, regionale en lokale organen) en de ondernemingen, worden betrokken.

10.3 Het Comité is van mening dat het beleid inzake economische, sociale en territoriale cohesie staat of valt bij een meer

uitgebreide en betere coördinatie van de uitvoering van het bestaande ontwikkelingsbeleid in de UE, waarvan de kern wordt gevormd door de bestaande richtlijnen betreffende de betrokkenheid van werknemers in ondernemingen, de transversale sociale dialoog in industriële sectoren, regelmatig overleg met de adviescommissie „Industriële reconversie” (CCMI) van het Comité, het Europees waarnemingscentrum voor het veranderingsproces (EMCC), de toepassing van de structuurfondsen, het mededingingsbeleid en de bevordering van een maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid. Volledige inzet en toewijding van alle belanghebbenden is hierbij geboden.

10.4 Het Comité is van oordeel dat in het geval van herstructurering een reeks beginselen moet worden aanvaard, die als uitgangspunt en leidraad dienen voor goede praktijken bij het streven naar een sterkere concurrentiepositie voor bedrijven en een grotere economische, sociale en territoriale samenhang.

10.5 Het Comité is van mening dat de voortdurende verslechtering van de concurrentiepositie van Europa ten opzichte van de VS het gevolg is van het feit dat de lidstaten de termijnen voor de tenuitvoerlegging van elementaire EU-strategieën - zoals de strategie van Lissabon, de hervorming van de structuurfondsen en duurzame ontwikkeling - aan hun laars lappen.

Indien deze tendens zich voortzet, loopt de EU gevaar niet langer meer het op één na belangrijkste handelsblok ter wereld te zijn, maar naar de derde plaats te verhuizen (na Japan, China en India). Dat moet worden voorkomen. Daarom moet de Commissie volgens het Comité meer eisen gaan stellen en zich actiever opstellen ten aanzien van de coördinatie van en het toezicht op de tenuitvoerlegging van de eerder genoemde strategieën. Eén van de belangrijkste maatregelen in dit verband zou de benoeming van een commissaris voor de begeleiding van industriële reconversie en bedrijfsverplaatsingen zijn, zodat het industriebeleid en de milieubescherming beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

De aanbevelingen van het Comité in het kader van dit initiatiefadvies zijn:

- a) daartoe moet het begrip „cohesie” opnieuw en ruimer worden gedefinieerd, zodat niet alleen de economische aspecten (structuur- en cohesiefondsen) worden beklemtoond, maar alle drie de dimensies van het begrip tot uiting komen:
 - versterking van de samenhang in de Europese economie;
 - bevordering van „de Europese familiegedachte”;
 - bevordering van de solidariteit tussen de lidstaten en regio's.
- b) Het BBP per capita mag niet langer het enige criterium zijn aan de hand waarvan wordt vastgesteld of een regio voor steun in aanmerking komt, omdat dit criterium een bron van ongelijkheden in de toepassing van het structuurbeleid is. Zoals bekend wordt relatieve rijkdom niet alleen uitgedrukt in kille cijfers als „het BBP per hoofd van de bevolking”. Het opleidingsniveau van het personeel, de tekortkomingen op het gebied van infrastructuur, de afstand tot „het hart” van de Europese economie en de demografische structuur moeten eveneens in ogenschouw worden genomen om te bepalen of een regio voor steun in aanmerking komt.

- c) Er moeten nieuwe criteria worden opgesteld om de hulpbehoefte van regio's te beoordelen en de cohesie in Europa opnieuw in kaart te brengen.
- d) Ter wille van de territoriale samenhang moet het beheer van het grondgebied van de EU anders worden georganiseerd om een polycentrische, harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling mogelijk te maken. Bij deze reorganisatie moet rekening worden gehouden met de fysieke en economische aspecten van de interregionale samenhang en dienen de lokale, regionale, nationale en Europese overheden te worden betrokken bij de totstandbrenging van een Europees model voor territoriale ontwikkeling dat tot nieuwe economische (investerings, O&O) en sociale (werkgelegenheid) strategieën leidt.
- e) Het structuurbeleid ten behoeve van de economische, sociale en territoriale samenhang moet sneller kunnen worden aangepast om te kunnen anticiperen op economische reconversie in het algemeen en industriële reconversie in het bijzonder. Het huidige plafond van de financiële middelen van de EU (1,24 %) – en de kans bestaat dat dit percentage in de financiële vooruitzichten voor 2007-2013 nog wordt verlaagd – is te laag om aan alle behoeften te kunnen voldoen en beperkt de actiemogelijkheden, waardoor de cohesiedoelstellingen niet sneller kunnen worden bereikt.
- f) De mens moet centraal staan en daarom moet het leeuwendeel van de middelen naar bijscholing en naar beroepsopleiding in de eigenlijke zin van het woord gaan; daarbij moet echter de nodige flexibiliteit worden betracht zodat kan worden ingespeeld op de uiteenlopende problemen waarmee de lidstaten en regio's hebben te kampen.
- g) Regio's die een drastische herstructurering van hun industriële productiestructuur ondergaan, verdienen speciale steun in de zin dat sectoren en regio's met een verhoogde kans op verlies aan concurrentiekracht moeten worden opgespoord, specifieke voorstellen moeten worden geformuleerd ten einde rekening te houden met de specifieke kenmerken van elke sector. Speciale aandacht moet uitgaan naar de gevolgen van industriële reconversie in de nieuwe lidstaten.
- h) In het licht van het voorgaande dient het „principe van meest begunstigde regio” te worden ingevoerd, op grond waarvan specifieke monetaire steun kan worden verleend ten behoeve van de reconversie van de regio. De sociale dialoog speelt hierbij een fundamentele rol, evenals de civiele dialoog waarbij alle in de regio aanwezige partijen (ondernemingen, universiteiten, onderzoekscentra, lokale overheden, organisaties, vakbonden enz.) moeten worden betrokken. Zo kan de economie van de regio nieuw leven worden ingeblazen door middel van nieuwe alternatieven voor economische bedrijvigheid.
- i) Regionale „clustervorming” moet worden bevorderd door een impuls te geven aan de ICT-sector en aan creatieve bedrijfstakken met een sterk technologische inslag, die de kansen en mogelijkheden van een regio helpen ontwikkelen doordat zij in staat zijn ondernemingen aan te trekken en vast te houden en aldus bij te dragen tot industriële reconversie en herstructurering op een wijze die de concurrentiepositie van de regio's en de economische, sociale en territoriale samenhang alsook de werkgelegenheidssituatie verbetert.
- Het is van cruciaal belang regionale studies uit te voeren en samen met de nationale en regionale regeringen te bepalen hoe het potentieel van een regio kan worden benut bij de clustervorming.
- j) Er dient rekening te worden gehouden met positieve ervaringen in het verleden met sectoriële programma's als Rechar, Resider en Retext bij het formuleren van beleidslijnen inzake de industriële modernisering van de regio's om het groeipotentieel volledig te benutten.
- k) De Commissie moet verdergaan met de modernisering en aanpassing van het industriebeleid aan de nieuwe situatie in de wereld. Het Comité is dan ook zeer blij met het recente voorstel voor herziening van het industriebeleid, dat op 20 april 2004 werd gepresenteerd ⁽¹⁾.
- l) Europa moet de regels van de IAO nauwkeurig in acht nemen en erop toezien dat ook anderen dat doen; als er niets wordt gedaan aan de „sociale en fiscale dumping” in andere regio's die niet volgens dezelfde spelregels actief zijn op de markt, kan er immers een economische crisis ontstaan als gevolg van het gebrekkige concurrentievermogen van de Europese ondernemingen.
- m) Europa moet over een uitgebreide technische en technologische kennis en een hoogopgeleide beroepsbevolking beschikken om te kunnen meespelen op het wereldtoneel; met het oog hierop moet de steunverlening aan onderzoek, en met name aan de investering in menselijke hulpbronnen, worden herzien, vooral wanneer men bedenkt dat van de ongeveer 14 000 Europese onderzoekers die in de VS gaan studeren, er slechts 3 000 van plan zijn om terug te keren naar Europa. Dit is een kwalijke situatie, die onmiddellijk met hand en tand dient te worden bestreden. Het initiatief „Regions for Knowledge” (KnowREG), in het kader waarvan op 27 april 2004 veertien proefprojecten werden opgestart om de lokale en regionale kenniseconomie te stimuleren, is hierbij een stap in de goede richting.
- n) Het Comité wijst erop dat de Europese Raad een duidelijk verband moet leggen tussen de doelstellingen op het vlak van concurrentievermogen en kennis en het toekomstig regionaal beleid.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie „Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe” (COM(2004) 274).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De internationale conventie inzake arbeidsmigranten”

(2004/C 302/12)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 29 januari 2004 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over: „De internationale conventie inzake arbeidsmigranten”.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale aangelegenheden, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juni 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pariza Castaños.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 410e zitting van 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 162 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De Internationale Conventie inzake de bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden is op 18 december 1990 bij resolutie 45/158 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties goedgekeurd en op 1 juli 2003 na de ratificatie door het twintigste land in werking getreden (zij is inmiddels al door 25 landen geratificeerd⁽¹⁾). Het gaat hier dus om een rechtsgeldig internationaal verdrag dat bindend is voor alle landen die het hebben geratificeerd.

1.2 De conventie heeft als doel de fundamentele rechten en de waardigheid van economische en arbeidsmigranten overal ter wereld te beschermen door de verdragsluitende partijen ertoe te verplichten deze kwestie bij wet te regelen en de uitgevaardigde wetten ook correct toe te passen. De efficiëntie van een dergelijke internationale migratieregeling staat of valt echter met de houding van de verdragsluitende partijen tegenover democratie en mensenrechten. De conventie heeft ook als doel zowel in de emigratie- als in de immigratielanden voor meer evenwicht te zorgen.

1.3 De conventie, die een van de zeven mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties is, garandeert alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden internationale bescherming van een aantal fundamentele mensenrechten uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, op grond van het beginsel van gelijke behandeling. Alle rechten van arbeidsmigranten en hun gezinsleden worden erin gecodificeerd en van toepassing verklaard in alle landen die zich bij de conventie hebben aangesloten. Zowel de rechten van legale als die van illegale migranten worden erin omschreven. Er zijn ook minimumstandaarden voor de bescherming van de burgerlijke, economische, politieke, sociale en arbeidsrechten van migranten in vastgelegd. En ten slotte wordt erin bepaald dat de fundamentele rechten van arbeidsmigranten moeten worden beschermd door internationale regelgeving.

1.4 De conventie breidt het toepassingsgebied van twee IAO-conventies⁽²⁾ uit tot alle arbeidsmigranten. Zij is erop

gericht migranten een rechtvaardige behandeling te garanderen en uitbuiting van illegale migranten tegen te gaan. Alle aspecten van de migratieproblematiek komen erin aan de orde: opleiding, selectie, vertrek, transit en verblijf in het gastland, maar ook terugkeer naar en herintegratie in het land van herkomst.

1.5 Het beheer van de migratiestromen is een zaak van de nationale overheden. Het Comité pleit, net als de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, voor een verbetering van de bilaterale, regionale en internationale samenwerking tussen emigratie- en immigratielanden. De conventie heeft niet tot doel de immigratiestromen te beheeren en in goede banen te leiden. Zij is er alleen op gericht de universele erkenning van de fundamentele mensenrechten te garanderen en de internationale bescherming ervan te verbeteren.

1.6 De conventie maakt een onderscheid tussen legale en illegale migranten: zij garandeert alle migranten bescherming van hun fundamentele mensenrechten, maar hanteert ten aanzien van legale migranten hogere standaarden.

1.7 De conventie is een duidelijk signaal van de internationale gemeenschap en de Verenigde Naties dat zij vastbesloten zijn om via nauwere internationale samenwerking de illegale arbeidsmigratie een halt toe te roepen en de fundamentele mensenrechten van migranten overal ter wereld beter te beschermen⁽³⁾.

2. Rechten van arbeidsmigranten

2.1 De conventie heeft tot doel arbeidsmigranten dezelfde behandeling en dezelfde rechtspositie te garanderen als werknemers uit het gastland zelf. Zo voorziet zij in:

— een verbod op blootstelling aan onmenselijke levens- en arbeidsomstandigheden, fysiek en seksueel misbruik en vernederende behandelingen, incl. slavernij (art. 10-11, 25, 54);

⁽¹⁾ Azerbeidzjan, Belize, Bolivia, Bosnië-Herzegovina, Burkina Faso, Colombia, Ecuador, Egypte, El Salvador, de Filipijnen, Ghana, Guatemala, Guinee, Kaap Verdië, Kirgistan, Mali, Marokko, Mexico, Oost-Timor, Senegal, de Seychellen, Sri Lanka, Tadzjikistan, Uganda en Uruguay.

⁽²⁾ Conventie nrs. 97 (1949) en 143 (1975).

⁽³⁾ Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie verblijven 175 miljoen personen buiten hun moederland.

- het recht op vrijheid van mening, meningsuiting en godsdienst (art. 12-13);
- het recht op privacy en persoonlijke veiligheid (art. 14, 15, 16);
- het recht op een effectieve rechtsbescherming en een gelijke, niet-discriminerende en eerlijke behandeling bij rechtbanken en tribunalen, met adequate procedures en tolkenvoorzieningen (art. 18, 19, 20);
- toegang tot informatie over de eigen rechten (art. 33, 37)
- gelijke toegang tot onderwijs en sociale voorzieningen (art. 27-28, 30, 43-45, 54);
- het recht zich aan te sluiten bij een vakbond en deel te nemen aan vakbondsactiviteiten (art. 26, 40).

2.2 Verder wordt in de conventie erkend dat migranten het recht hebben banden te onderhouden met hun land van herkomst. Zo garandeert zij migranten het recht om:

- tijdelijk of definitief naar hun land van herkomst terug te keren en culturele banden met hun land van herkomst te onderhouden (art. 8, 31, 38);
- deel te nemen aan het politieke leven in hun land van herkomst (art. 41-42);
- hun inkomsten over te maken naar hun land van herkomst (art. 32, 46-48).

2.3 Kerngedachte van de conventie is dat alle migranten zonder onderscheid recht hebben op een minimumbescherming. De conventie onderscheidt daarbij twee soorten migranten, nl. legale en illegale; zij kent legale migranten méér rechten toe dan illegale, maar garandeert ook illegale migranten een aantal fundamentele rechten.

2.4 De conventie roept de verdragsluitende partijen op de nodige initiatieven te nemen om de illegale immigratie aan banden te leggen. Gepleit wordt voor maatregelen tegen het verspreiden van misleidende informatie die tot illegale emigratie kan leiden, en voor sancties tegen mensenhandelaars en werkgemers die illegalen in dienst nemen.

2.5 Tot slot voorziet de conventie nog in de oprichting van een Comité voor de bescherming van de rechten van arbeidsmigranten en hun gezinsleden, dat moet toezien op de uitvoering van de conventie. Dit Comité bestaat uit tien deskundigen, die worden aangewezen door de landen die de conventie hebben geratificeerd.

3. Terughoudendheid bij de westerse landen

3.1 De internationale migratiebewegingen zijn een gevolg van de grote economische en sociale ongelijkheden tussen de rijke noordelijke landen en de ontwikkelingslanden - ongelijkheden die door het economische globaliseringsproces steeds verder toenemen. De conventie is tot dusverre echter vrijwel alleen maar door typische emigratielanden geratificeerd. De EU-lidstaten, de Verenigde Staten, Canada, Australië, Japan en de andere westerse immigratielanden ⁽¹⁾ hebben de conventie nog niet ondertekend of geratificeerd ⁽²⁾.

3.2 Als voorstander van internationale regulering (WTO-regels op het vlak van de handel, Kyoto-normen op milieugebied...) is de Europese Unie het aan zichzelf verplicht om ook op het vlak van de fundamentele rechten van migrerende werknemers te ijveren voor internationale normen.

4. Het immigratiebeleid in de Europese Unie

4.1 In de Europese Unie worden de mensenrechten gegarandeerd en beschermd. De Unie is partij bij het merendeel van de internationale VN-verdragen op dit gebied en beschikt ook over eigen rechtsinstrumenten, zoals de Europese Conventie over de mensenrechten en het Handvest van grondrechten van de Europese Unie.

4.2 Verder heeft de Unie een aantal rechtsinstrumenten ter bestrijding van discriminatie in het leven geroepen ⁽³⁾, maar volgens verscheidene deskundigen en volgens het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat ⁽⁴⁾ worden arbeidsmigranten desondanks niet op dezelfde manier behandeld als autochtone werknemers.

⁽¹⁾ Maar liefst 55 % van alle migranten heeft zich in Noord-Amerika of West-Europa gevestigd.

⁽²⁾ De volgende landen hebben de conventie ondertekend en daarmee te kennen gegeven dat zij tot de conventie willen toetreden: Bangladesh, Chili, de Comoren, Guinee-Bissau, Paraguay, São Tomé en Príncipe, Sierra Leone, Togo en Turkije.

⁽³⁾ Richtlijn 2000/43 en Richtlijn 2000/78.

⁽⁴⁾ Zie het rapport „Migrants, minorities and employment: exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 Member States of the European Union”, oktober 2003.

4.3 Sinds de Europese Top in Tampere werkt de Unie aan een gemeenschappelijke asiel- en immigratieregeling. In Tampere werden politieke afspraken gemaakt om de wet- en regelgevingen op deze terreinen te harmoniseren en de samenwerking met derde landen bij het beheer van de migratiestromen te verbeteren. Verder heeft de Europese Raad zich in Tampere ondubbelzinnig uitgesproken voor een „eerlijke behandeling van derdelanders” en voor een beleid ter bevordering van de integratie en ter bestrijding van de discriminatie van migranten.

4.4 De Europese Commissie heeft al tal van wetgevingsvoorstellen ingediend, maar de behandeling hiervan door de Raad verloopt zeer moeizaam⁽¹⁾. Vier jaar na de Top in Tampere is het resultaat nog altijd teleurstellend mager. Het weinige dat tot dusverre werd bereikt, staat ver af van de in Tampere vastgelegde doelstellingen en van de voorstellen van de Europese Commissie, het standpunt van het Europees Parlement en de aanbevelingen van het Comité. De discussies in de Raad lopen keer op keer vast als gevolg van de houding van sommige bewindslieden en de manier waarop de besluitvorming is geregeld.

4.5 Omdat de Unie steeds steeds meer behoefte heeft aan een adequaat instrument om de immigratie op een legale en transparante manier te laten verlopen, heeft het Comité er in verscheidene adviezen op aangedrongen dat de Raad meer verantwoordelijkheidsgevoel aan de dag zou leggen en zich constructiever en coöperatiever zou opstellen.

4.6 Het Comité heeft al meermaals⁽²⁾ gepleit voor een adequaat Europees immigratiebeleid, dat de Unie in staat moet stellen de economische immigratie in goede banen te leiden en illegale immigratie en mensenhandel een halt toe te roepen.

4.7 De Raad dient de ontwerprichtlijn over de toegang en het verblijf van arbeidsmigranten uit derde landen⁽³⁾ zo spoedig mogelijk vast te stellen, daarbij rekening houdend met de aanbevelingen die het Comité in zijn advies dienaangaande heeft geformuleerd⁽⁴⁾.

4.8 De Europese Raad heeft zich in Thessaloniki positief uitgesproken over de Mededeling over immigratie, integratie en werkgelegenheid⁽⁵⁾, waarin de Commissie erop wijst dat de Unie de komende jaren een steeds grotere stroom arbeidsmigranten te verwerken zal krijgen en bijgevolg dringend behoefte heeft aan een wettelijke regeling waarmee een en ander in goede banen kan worden geleid. In de Mededeling wordt ook gepleit voor een adequaat integratiebeleid en voor maatregelen tegen uitbuiting en discriminatie van immigranten.

⁽¹⁾ De Commissie beval de lidstaten in 1994 in haar Witboek over het Europees sociaal beleid (COM(1994) 333 def.) aan om de conventie te ratificeren.

⁽²⁾ Zie de adviezen over het recht op gezinshereniging (PB C204 van 18 juli 2000 en C241 van 7 oktober 2002), een communautair immigratiebeleid (PB C260 van 17 september 2001), de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB C36 van 8 februari 2002), de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid (PB C80 van 3 april 2002), een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie (PB C149 van 21 juni 2002), de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk (PB 133 van 6 juni 2003) en toegang tot het burgerschap van de Europese Unie (PB C208 van 3 september 2003).

⁽³⁾ Zie PB C332 van 27 november 2001.

⁽⁴⁾ Zie PB C80 van 3 april 2002 (rapporteur: Pariza Castaños).

⁽⁵⁾ COM(2003) 336 def.; EESC-advies: PB C80 van 30 maart 2004 (rapporteur: Pariza Castaños).

4.9 In sommige lidstaten strookt de immigratiewetgeving niet helemaal met de internationale mensenrechtenverdragen. Zelfs bepaalde Europese richtlijnen (b.v. over gezinshereniging) worden door sommige ngo's en door het Europees Parlement strijdig met de fundamentele mensenrechten genoemd. Het Comité is van oordeel dat de Europese immigratieregeling dient te zijn gebaseerd op de internationale mensenrechtenverdragen en het Europees Handvest van grondrechten.

5. De Europese waarden in internationaal perspectief

5.1 Met hun unilaterale optreden hebben de Verenigde Staten het hele VN-bestel op losse schroeven gezet, terwijl de Verenigde Naties juist het enige instrument zijn waarmee internationale conflicten langs multilaterale weg en via onderlinge samenwerking tot een oplossing kunnen worden gebracht.

5.2 De Europese Unie van haar kant probeert met grote moeite een gemeenschappelijk buitenlands beleid op poten te zetten waarin een sleutelrol is weggelegd voor de Verenigde Naties. Dit beleid wil zij in het toekomstige grondwettelijke verdrag verankeren.

5.3 De externe betrekkingen van de Unie zijn gebaseerd op twee grondbeginselen: multilateralisme en afstemming met en binnen de Verenigde Naties. In een recente Mededeling⁽⁶⁾ verklaart de Europese Commissie in dit verband het volgende: „De uitdaging waarvoor de VN nu staan is helder: het „wereldwijde bestuur” blijft zwak als de multilaterale instellingen niet in staat zijn te zorgen voor effectieve implementatie van hun besluiten en normen, ongeacht of die te situeren zijn in de „hoog-politieke” sfeer van internationale vrede en veiligheid, of op het gebied van de praktische implementatie van verbintenissen gedaan op de recente VN-conferenties over sociale, economische en milieuvraagstukken. De EU heeft een bijzondere verantwoordelijkheid op dit gebied. Enerzijds is multilateralisme voor haar een constante van haar externe betrekkingen. Anderzijds kan en moet zij als model fungeren voor anderen bij de implementatie van haar internationale verbintenissen, en zelfs verder gaan dan dat.”

5.4 Het globaliseringsproces zorgt voor nieuwe kansen maar ook voor nieuwe problemen in het „mondiale bestuur”⁽⁷⁾. De migratiebewegingen leveren zowel voor de migranten zelf als voor de herkomst- en gastlanden grote problemen op. Het komt er nu vooral op aan deze problemen om te vormen tot kansen voor alle betrokken partijen: voor de migranten zelf, voor de uitzendende landen en voor de ontvangende landen. Multilateralisme en internationale samenwerking zijn het aangewezen middel om te komen tot een goed mondiaal bestuur en tot een gemeenschappelijk en universeel stelsel van normen en instituties.

⁽⁶⁾ „De Europese Unie en de Verenigde Naties: kiezen voor multilateralisme” (COM(526) 2003 def.).

⁽⁷⁾ „Het in goede banen leiden van de mondialisering: een plicht t.o.v. de zwakkeren”.

5.5 VN-secretaris-generaal Kofi Annan verklaarde op 29 januari jl. in een toespraak voor het Europees Parlement dat samenwerking het beste middel is om de steeds verder aanzwelende internationale migratiestromen in goede banen te leiden: „Alleen samenwerking - op bilateraal, maar ook op regionaal en mondiaal niveau - kan leiden tot vruchtbare allianties tussen ontvangende en uitzendende landen, d.w.z. tot allianties waar alle partijen baat bij hebben. Alleen door met elkaar samen te werken zullen wij er uiteindelijk in slagen van migratie een ontwikkelingsinstrument te maken, de mensenhandel aan banden te leggen en gemeenschappelijke regels voor de behandeling van immigranten en het beheer van migratiestromen vast te leggen.”

5.6 De Europese Unie heeft vrijheid, democratie en mensenrechten altijd hoog in het vaandel gevoerd. Om de situatie op deze terreinen nog verder te verbeteren dienen alle lidstaten de internationale mensenrechtenverdragen te ratificeren en dienen de daarin neergelegde regels en voorschriften in de communautaire en nationale wet- en regelgevingen te worden overgenomen.

5.7 In artikel 7 van de Europese ontwerpgrondwet wordt bepaald dat „de Unie streeft naar toetreding tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”. Het Comité kan dit alleen maar toejuichen, net zoals het ook de integratie van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie in de Europese grondwet alleen maar kan toejuichen, omdat daarmee een gemeenschappelijke basis voor de rechten van alle EU-burgers wordt gecreëerd.

5.8 Ook in het externe beleid van de Unie dient de mensenrechtenproblematiek een centrale plaats toebedeeld te krijgen.

Via haar externe beleid dient de Unie ertoe bij te dragen dat de internationale gemeenschap op basis van de mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties een regeling ter bescherming van de fundamentele rechten van alle burgers - ongeacht hun nationaliteit of woonplaats - uitwerkt.

6. Voorstel van het Comité

6.1 In aansluiting op zijn adviezen over het Europese immigratiebeleid en in lijn met het advies van het Europees Parlement dringt het Comité er bij de lidstaten op aan dat de Internationale Conventie inzake de bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden, die op 18 december 1990 bij resolutie 45/158 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is goedgekeurd en op 1 juli 2003 in werking is getreden, te ratificeren.

6.2 Het verzoekt de voorzitter van de Europese Commissie en het fungerend voorzitterschap van de Raad de nodige stappen te ondernemen om de conventie in de loop van de komende twee jaar door alle lidstaten geratificeerd te krijgen en om te bereiken dat ook de Europese Unie zelf de conventie ratificeert zodra zij op grond van het grondwettelijk verdrag het recht heeft om internationale verdragen te ondertekenen. Om het ratificatieproces te vergemakkelijken zal de Europese Commissie een studie van de nationale en communautaire wet- en regelgeving met betrekking tot de arbeidsmigratieproblematiek opstellen. Bovendien zullen de sociale partners en andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld samen met het Comité en de Europese Commissie ijveren voor ratificatie van de conventie.

Brussel, 30 juni 2004.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De tweede pijler van het GLB: mogelijke aanpassingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid (follow-up van de Conferentie van Salzburg)”

(2004/C 302/13)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 29 januari 2004 besloten overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „De tweede pijler van het GLB: mogelijke aanpassingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid (follow-up van de Conferentie van Salzburg)”.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu” is met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden belast.

Mevrouw Silvia Rodriguez van DG Landbouw heeft het EESC in een brief d.d. 3 mei 2004 laten weten dat de Europese Commissie graag zo spoedig mogelijk wil weten hoe het EESC over dit onderwerp denkt. Aangezien haast geboden is, heeft het EESC tijdens zijn op 30 juni en 1 juli 2004 gehouden 410e zitting (vergadering van 30 juni 2004) besloten de heer Gilbert Bros als algemeen rapporteur aan te wijzen en onderstaand advies uitgebracht, dat met 127 stemmen vóór, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 In het licht van de uitbreiding van de Europese Unie heeft de Commissie in november 2003 in Salzburg een conferentie over de toekomst van het plattelandsontwikkelingsbeleid georganiseerd. Deze bijeenkomst was geënt op de eerder gehouden Conferentie van Cork, waar is aangedrongen op een „leefbaar platteland” (⁽¹⁾), en heeft het mogelijk gemaakt om

- de voornaamste actoren die betrokken zijn bij de uitstippeling en tenuitvoerlegging van het plattelandsontwikkelingsbeleid bijeen te brengen;
- een verklaring aan te nemen waarin de bij plattelandsontwikkeling betrokken actoren beleidsrichtsnoeren voorstellen;
- de prioriteiten aan te geven van een „plattelandsfonds”, vooruitlopend op de begrotingsonderhandelingen over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013.

Tegen deze achtergrond stelt het Comité voor dat in de discussie over de aanpassing van het plattelandsontwikkelingsbeleid voor de periode 2007-2013, van de conclusies van deze conferentie wordt uitgegaan.

1.2 Het Comité stelt vast dat de uitbreiding tot een grotere diversiteit op het platteland van de EU leidt, maar vooral vragen doet rijzen op het gebied van sociaal beleid en werkgelegenheid in de nieuwe lidstaten. Het pleit in dit verband voor samenhang en coördinatie tussen het regionale beleid en de tweede pijler van het GLB.

1.3 De Commissie heeft terzake onlangs twee belangrijke documenten gepubliceerd: een Mededeling over de financiële vooruitzichten voor de toekomstige programmeringsperiode (⁽²⁾) en het Derde verslag over de cohesie (⁽³⁾). Hieruit komt naar voren dat het regionaal beleid volledig ten dienste staat van de

strategie van Lissabon, waarmee beoogd wordt een kennis economie tot stand te brengen die de concurrentiestrijd aankan. Het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid komt ter sprake in het hoofdstuk „Duurzaam beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen”, waarin verwezen wordt naar de strategie inzake duurzame ontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan de eerste pijler van het GLB en aan de milieubeschermingsprogramma's van de EU.

1.4 Tijdens de Europese Raad van Göteborg van 15 en 16 juni 2001 (⁽⁴⁾) is een Europese strategie inzake duurzame ontwikkeling goedgekeurd. In de conclusies van deze bijeenkomst wordt gesteld dat het GLB o.a. moet bijdragen „tot het bereiken van duurzame ontwikkeling door meer nadruk te leggen op de bevordering van gezonde producten van hoge kwaliteit, ecologisch duurzame productiemethodes ...” (⁽⁵⁾).

1.5 In de conclusies van de Raad „Landbouw en visserij” van juni 2003 in Luxemburg wordt bekrachtigd dat de tweede pijler van het GLB moet worden versterkt, „ter bevordering van het milieu, de kwaliteit en het dierenwelzijn, en ter ondersteuning van de landbouwers om te voldoen aan de met ingang van 2005 geldende productienormen” (⁽⁶⁾). In dit licht is dit initiatief advies bedoeld om dieper in te gaan op de drie in Salzburg aangegeven prioriteiten, nl. een concurrerende landbouw, milieubescherming en economische en sociale samenhang in landelijke gebieden.

1.6 Voorts stellen de bij plattelandsontwikkeling betrokken actoren in de slotverklaring van Salzburg dat het „dringend noodzakelijk” is het plattelandsontwikkelingsbeleid van de Unie aanzienlijk te vereenvoudigen. Hierbij dienen de programma-partners meer bevoegdheden te krijgen om „omvattende strategieën (...) te ontwerpen en door te voeren”.

(⁽¹⁾) Onder voorbehoud van goedkeuring door de voltallige vergadering Europese Conferentie over plattelandsontwikkeling, Cork (Ierland), 7-9 november 1996. Zie: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_en.htm

(⁽²⁾) COM(2004) 101 def.

(⁽³⁾) COM(2004) 107 def.

(⁽⁴⁾) Europese Raad van Göteborg, 15-16 juni 2001, zie:

http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/sustainable_en.htm

(⁽⁵⁾) Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Göteborg, 15 en 16 juni 2001, punt 31. Document Nr: 2001/01.

(⁽⁶⁾) 2516e zitting van de Raad „Landbouw en visserij”, Luxemburg, 11, 12, 17, 18, 19, 25 en 26 juni 2003; 10272/03 (Pers 164), blz. 7, punt 3.

1.7 Het Comité wil daarom in dit initiatiefadvies de samenhang tussen het toekomstige regionale beleid en het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid tegen het licht houden, teneinde het aantal „grijze zones” te beperken, de drie voorgestelde prioriteiten van het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid nader te bestuderen, en na te gaan op welke punten administratieve vereenvoudiging nodig is.

A. REGIONALE EN PLATTELANDSONTWIKKELING ALS TWEE ELKAAR AANVULLENDE BELEIDSTERREINEN

2. Regionaal beleid: van het beginsel van economische en sociale samenhang naar het beginsel van territoriale solidariteit

2.1 Met de goedkeuring van de Europese Akte in 1986 is de integratie van de economieën der lidstaten in een stroomversnelling geraakt. De verschillende regio's waar de EU uit bestaat, vertonen evenwel uiteenlopende ontwikkelingsniveaus en zijn bovendien concurrenten van elkaar. Daarom is besloten werk te maken van een echt cohesiebeleid, dat moet garanderen dat de interne markt niet ten koste van de Zuid-Europese landen en de achtergebleven regio's gaat. Vervolgens is er met het in Maastricht gesloten Verdrag betreffende de Europese Unie, dat in 1993 in werking is getreden, een institutionele grondslag voor het beleid inzake economische en sociale samenhang gekomen.

2.2 Met de uitbouw van de handelsbetrekkingen van de EU en de geleidelijke openstelling van de interne markt is de concurrentie tussen de Europese regio's alleen maar toegenomen, terwijl zij niet allemaal over dezelfde mogelijkheden beschikken. Daarom werd er in de jaren negentig een structuurbeleid gevoerd dat er vooral op gericht was:

- de ontwikkelingsverschillen te verkleinen door het creëren van arbeidsplaatsen in kansarme regio's te ondersteunen;
- een tegenwicht te bieden voor de nadelen die ondervonden worden door regio's die minder troefkaarten en minder gemakkelijk toegang tot de wereldmarkt hebben;
- steun te verlenen voor inkomstgenererende activiteiten in kansarme regio's.

2.3 Voortbordurend op de elementen van het bestaande structuurbeleid werd met de in 1999 vastgestelde hervorming (Agenda 2000) beoogd:

- meer middelen over te hevelen van „meer bevoorrechte” naar achtergebleven regio's (minder doelstellingen en 75 % van de fondsen bestemd voor doelstelling 1),
- nauwere economische banden tussen deze regio's te smeden (Interreg III),

- regio's met ontwikkelingsachterstand via het Cohesiefonds te helpen om te integreren in de interne markt.

2.4 In de verklaring van de ministers van ruimtelijke ordening van de EU-lidstaten (Potsdam, 10-11 mei 1999 ⁽¹⁾) en de conclusies van de Europese Raad van Göteborg (juni 2001) over de uitwerking van een Europese strategie voor duurzame ontwikkeling wordt erop gewezen dat de regio's van de EU op evenwichtige en duurzame wijze moeten worden ontwikkeld om zo voor territoriale samenhang te zorgen. Uiteindelijk heeft de Conventie in artikel 3 van de ontwerpgrondwet voor Europa voorgesteld om territoriale cohesie voortaan als doelstelling van de Unie aan te merken ⁽²⁾.

2.5 Bovendien wordt in Verordening 1260/99 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen ⁽³⁾ erkend dat de ontwikkeling van het eigen potentieel van de rurale gebieden een prioritaire doelstelling blijft in de ontwikkeling en structurele aanpassing van de achtergebleven regio's.

2.6 Tegen de achtergrond van de verschuivingen in de beginselen die aan het structuurbeleid ten grondslag liggen, nl. groeistimulering en duurzame ontwikkeling, verzoekt het Comité Commissie en Raad om er in het kader van de territoriale samenhang nog eens op te wijzen dat de ontwikkeling van landelijke gebieden een van de hoofddoelstellingen van het regionale beleid moet blijven. In dit beleid moeten vraagstukken als werkgelegenheid, her-, bij- en omscholing en toegang tot nieuwe informatietechnologie op het platteland dan ook volwaardig aan bod komen.

3. Plattelandsontwikkelingsbeleid: van het groene Europa naar het compromis van Luxemburg

3.1 De landbouw is in de voorbije halve eeuw grondig van aanzien veranderd. Deze veranderingen drukten hun stempel op de evolutie van het Europese landbouwstructuurbeleid. Van 1962 tot 1972 beperkte Europa zich tot het coördineren van marktreguleringsmaatregelen, die in die jaren tot stand gebracht werden. In de periode 1972-1985 kwamen er twee hoofdcategorieën activiteiten bij: horizontale maatregelen, die voor alle lidstaten gelden (beroepsopleiding, vervroegde uittreding, enz.), en regionale maatregelen, bedoeld om natuurlijke structurele handicaps tegen te gaan en de landbouw in haar geheel te stimuleren.

⁽¹⁾ Potsdam, mei 1999; zie:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm

⁽²⁾ Artikel 3 - De doelstellingen van de Unie: „... Zij bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten”.

http://europa.eu.int/futurum/constitution/part1/title1/index_fr.htm#Article3

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen; PB L 161 van 26-6-1999, blz. 1-42.

3.2 In de periode 1985-1999 werd gepoogd een evenwicht te vinden tussen de broodnodige inspanningen om de Europese landbouw concurrerender te maken, de aanpassing van het productiepotentieel aan de marktbehoeften, de bescherming van het milieu en de ontwikkeling van achtergebleven gebieden. Hiermee is het landbouwstructuurbeleid de agrarische component geworden van de nieuwe strategie inzake regionaal beleid. Zo worden er uit hoofde van het structuurbeleid niet alleen horizontale maatregelen ten uitvoer gelegd, maar ook maatregelen op het vlak van de instandhouding van het platteland, milieubescherming, uitbouw van toeristische en andere infrastructuurvoorzieningen op het platteland, en ontwikkeling van landbouwactiviteiten.

3.3 Op basis van de Conferentie van Cork kon met Agenda 2000 een geïntegreerd plattelandsontwikkelingsbeleid worden uitgewerkt met behulp van twee rechtsinstrumenten (EOGFL-Garantie en EOGFL-Oriëntatie). Hiermee wordt beoogd voor meer coherentie tussen het plattelandsontwikkelingsbeleid (tweede pijler van het GLB) en het marktbeleid (eerste pijler) te zorgen, met name door diversifiëring van de plattelandseconomie te bevorderen.

3.4 Bovendien is een facultatieve modulatieregeling ingevoerd voor de rechtstreekse steun. Dit betekent dat er meer financiële armslag komt voor maatregelen ten behoeve van het milieu, vervroegde uittreding, bebossing en kansarme gebieden. Hiervoor wordt een bepaald percentage gebruikt van de steun ter compensering van de verlaging van de institutionele prijzen waartoe in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten is besloten.

3.5 In Verordening nr. 1257/99⁽¹⁾ inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het EOGFL wordt uitgegaan van de volgende overwegingen:

- de plattelandsontwikkelingsmaatregelen moeten het marktbeleid begeleiden en aanvullen;
- de drie soorten flankerende maatregelen die met de GLB-hervorming van 1992 zijn ingevoerd, zijn bedoeld als aanvulling op de regeling ten behoeve van regio's die als gevolg van natuurlijke handicaps kansarm zijn en regio's die als gevolg van bepaalde milieufactoren met beperkingen te maken hebben;
- andere plattelandsontwikkelingsmaatregelen kunnen genomen worden in het kader van de geïntegreerde-ontwikkelingsprogramma's voor doelstelling 1- en doelstelling 2-regio's.

3.6 De 22 soorten maatregelen die de lidstaten in hun programmering op plattelandsontwikkelingsgebied kunnen opnemen, zijn als volgt over de programmeringsperiode 2000-2006⁽²⁾ verdeeld: 39,2 % voor de opvoering van het concurrentievermogen en de aanpassing van de landbouw, 35 % voor kansarme regio's en agromilieumaatregelen en 25,8 % voor de aanpassing en ontwikkeling van landelijke gebieden.

3.7 Met de in juni 2003 vastgestelde GLB-hervorming wordt één van de taken van het plattelandsontwikkelingsbeleid, nl. het in goede banen leiden van de aanpassing van de landbouw aan de veranderende maatschappelijke verwachtingen, kracht bijgezet. Het toepassingsgebied van het plattelandsontwikke-

lingsbeleid is in zoverre verruimd dat er nu ook maatregelen onder vallen die bedoeld zijn om de productkwaliteit te verbeteren, de productienormen (op het vlak van milieu en dierenwelzijn) te verhogen, het programma Natura 2000 ten uitvoer te leggen en jonge boeren die een eigen bedrijf willen beginnen beter te ondersteunen..

3.8 Voorts is de modulatieregeling voortaan verplicht op Europees niveau. Dit betekent dat er over het hele jaar een bedrag van naar verwachting bijna 1,2 mld euro zal worden overgeheveld van het marktbeleid naar het plattelandsontwikkelingsbeleid.

3.9 Tegen deze achtergrond onderstreept het Comité dat met de tweede pijler van het GLB in de eerste plaats moet worden beoogd de landbouwers te helpen zich aan te passen aan de structurele wijzigingen in hetgeen de burgers van de landbouw verwachten.

3.10 In de Mededeling van de Commissie over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 wordt een stabiele en bescheiden begroting voorgesteld; het niveau van de eigen middelen van de EU komt overeen met 1,24 % van het BNP. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie en wijst erop dat met een verlaging van de EU-middelen een slecht signaal zou worden afgegeven nu de EU-uitbreiding nog maar net haar beslag heeft gekregen.

3.11 Dit geldt ook voor het plattelandsontwikkelingsbeleid. Uitsluitend door toepassing van de modulatieregeling namelijk kan dit beleid op „extra” middelen rekenen. Dit komt erop neer dat er alleen maar middelen tussen de eerste en de tweede pijler van het GLB worden overgeheveld. In dit licht dringt het Comité er bij de Raad en het Europees Parlement met klem op aan, ervoor te zorgen dat er voldoende financiële middelen voor dit beleid worden uitgetrokken, omdat er anders geen zinvolle invulling aan kan worden gegeven.

3.12 Tot slot zij opgemerkt dat het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid ten uitvoer zal worden gelegd door een nieuwe Commissie, bestaande uit 25 leden. Als er voor de twee pijlers van het GLB twee verschillende Commissarissen verantwoordelijk zijn, dreigt de samenhang tussen beide beleidsterreinen een moeilijke zaak te worden. Het Comité is ertegen gekant dat er voor landbouwkwesties en plattelandsontwikkelingskwesties twee verschillende DG's en twee verschillende Commissarissen komen.

4. Rol van de multifunctionele landbouw in het plattelandsontwikkelingsbeleid

4.1 Het Comité heeft in eerdere adviezen⁽³⁾ al uitgelegd dat de markten voor landbouwproducten van nature instabiel zijn en in belangrijke mate te maken hebben met prijsschommelingen. Daarom zijn instrumenten om het aanbod en de markten te reguleren onmisbaar willen de landbouwbedrijven kunnen voldoen aan de eisen die aan een duurzame landbouwproductie worden gesteld. Het Comité benadrukt dat de instandhouding van een beleid om de markten voor landbouwproducten te reguleren ook bijdraagt tot het welslagen van een beleid om landelijke gebieden te ontwikkelen.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen, PB L 160 van 26-6-1999, blz. 80-102.

⁽²⁾ Fact Sheet over plattelandsontwikkeling in de Europese Unie, blz. 9, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Unie, 2003.

⁽³⁾ „Een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel”, CES 953/99, P.B. C 368 van 20-12-1999, blz. 76-86.
„De toekomst van het GLB”, CES 362/2002, P.B. C 125 van 27-5-2002, blz. 87-99.

4.2 Voorts is tijdens de GLB-hervorming van 26 juni 2003 besloten om de landbouwsteun los te koppelen van de productie. Hierdoor wordt het nog noodzakelijker om voor landbouwactiviteiten economische ontwikkelingsperspectieven te bieden teneinde meer rekening te houden met nieuwe eisen, zoals biodiversiteit, landschapsonderhoud en het scheppen van arbeidsplaatsen door deze sector. Het Comité wil er daarom nog eens op wijzen dat er in het streven naar een leefbaar platteland een sleutelrol is weggelegd voor de landbouw, omdat agrarische activiteiten een rechtstreeks verband mogelijk maken tussen grondgebied en menselijke bedrijvigheid.

4.2.1 Specifiek regionale productiemethoden, manieren om landbouwproducten een bepaalde toegevoegde waarde te geven door beschermde oorsprongsbenamingen (BOB) en beschermde geografische aanduidingen (BGA), en rechtstreekse verkoop zijn enkele aspecten van een multifunctionele landbouw die de plattelandontwikkeling ten goede komen.

4.3 In de EU-25 is de landbouw goed voor ruim 13 mln rechtstreekse arbeidsplaatsen en ruim 5 mln banen in de toeleveringssector en de verwerkende industrie. Deze arbeidsplaatsen hangen van nature sterk met het grondgebied samen. Doordat in de handel binnen de EU het accent steeds meer komt te liggen op verwerkte levensmiddelen wordt de band tussen de landbouw en de agroalimentaire sector alsmaar sterker. Bijgevolg is het voor de integratie van landelijke gebieden in de regionale economie van essentieel belang dat er verspreid over het platteland wordt doorgegaan met het bedrijven van landbouw.

4.4 In de EU-27 zal op 45 % van het grondgebied, d.w.z. 190 mln ha, landbouw worden bedreven. In 2001 viel meer dan 10 % van de bruikbare cultuurgrond onder agromilieumaatregelen. Van de gebieden waarop de habitat- en vogelrichtlijn betrekking heeft, bestaat 15 % uit landbouwgrond. En 38 % van het landbouwareaal van de EU-15 is aangeduid als „voor nitraten kwetsbare zones”. Met deze maatregelen worden lokale doelstellingen nagestreefd op het vlak van milieubescherming of ruimtelijke ordening. Het spreekt voor zich dat de landbouw nog steeds een vooraanstaande rol vervult in het beheer van het grondgebied.

4.5 Het Comité wil nog er nog eens aan herinneren dat een multifunctionele landbouw in verschillende opzichten bijdraagt tot de instandhouding van een leefbaar platteland. Commissie en Raad dienen dit telkens te vermelden wanneer zij documenten opstellen waarmee de koers van het plattelandontwikkelingsbeleid wordt gewijzigd.

4.6 Het Comité onderschrijft de conclusies van de Conferentie van Salzburg over de diversifiëring van de plattelandseconomie, maar vindt wel dat moet worden opgepast voor „rurbanisatie van het platteland”, d.w.z. dat ontwikkelingsmaatregelen voor stedelijke gebieden ook op landelijke gebieden worden

toegepast („rurbaan” is een samentrekking van „ruraal” en „urbaan”). In dit verband bereidt het Comité momenteel een initiatiefadvies over peri-urbane landbouw voor ⁽¹⁾. Bij diversifiëring van de plattelandseconomie in het kader van het plattelandontwikkelingsbeleid zou het vooral moeten gaan om zaken die nauw met de landbouw verband houden, zoals dienstverlening aan de agrarische bevolking om hun leefomstandigheden te verbeteren, ontwikkeling van agrotourisme en ondersteuning van nevenwerkzaamheden die op landbouwactiviteiten gebaseerd zijn.

5. Specifieke kenmerken en beperkingen van het plattelandontwikkelingsbeleid

5.1 Uit de conclusies van het derde cohesieverslag blijkt dat de aanhoudende regionale verschillen op het gebied van duurzaam produceren, productiviteit en het creëren van werkgelegenheid veroorzaakt worden door structurele tekortkomingen in de voornaamste concurrentiefactoren. Volgens het Comité moet het plattelandontwikkelingsbeleid ook hieraan de nodige aandacht besteden in het streven naar structurele ontwikkeling van landelijke gebieden.

5.2 Met de uitbreiding van de EU neemt het probleem van de economische ontwikkeling van landelijke gebieden alleen maar verder toe, omdat er in de nieuwe lidstaten nogal wat „verborgen werkloosheid” heerst. Hierdoor wordt het nog moeilijker om onderscheid te maken tussen het regionale en het plattelandontwikkelingsbeleid. Het Comité stelt voor om in het kader van een nieuwe structuurfondsverordening toe te lichten welke thema's het regionale en het plattelandontwikkelingsbeleid gemeenschappelijk hebben, en om het aantal maatregelen dat door een van de twee beleidsterreinen gefinancierd kan worden te beperken, teneinde voor meer helderheid in het beleid op beide terreinen te zorgen.

5.3 De landbouw kan niet in haar eentje voor de ontwikkeling van de landelijke gebieden instaan. Dat neemt niet weg dat een geslaagd plattelandontwikkelingsbeleid zonder landbouw ondenkbaar is. Gezien de directe en indirecte arbeidsplaatsen die ermee gepaard gaan en de omvang van het grondgebied dat door landbouwers wordt onderhouden, is het van prioritair belang dat de landbouw geholpen wordt zich aan te passen aan de veranderingen in de verwachtingen van de burgers. Daarbij komt nog dat beide pijlers van het GLB tot de plattelandontwikkelingsdoelstellingen bijdragen door landbouwactiviteiten in stand te houden of te versterken.

5.4 De uitbreiding van de EU vormt ook een grote uitdaging voor de toekomst van het GLB. Het Comité vindt dat uitwisseling van ervaringen en overdracht van kennis een belangrijke plaats moeten innemen in de wijze waarop de tweede pijler van het GLB in de toekomstige periode gestalte wordt gegeven.

⁽¹⁾ EESC-ontwerpadvies over „Peri-urbane landbouw”, CESE 1324/2003 (advies wordt in september 2004 ter goedkeuring aan de voltallige vergadering voorgelegd).

5.5 In dunbevolkte regio's, zoals eilanden, arctische gebieden en bergstreken, is de interne markt, vanwege hun permanente structurele handicaps, nog steeds niet voltooid. In de vormgeving van het regionale beleid en het plattelandsontwikkelingsbeleid moet hiermee rekening worden gehouden, met name door een hoger cofinancieringspercentage voor te stellen. Overigens is het Comité momenteel bezig met het opstellen van een initiatiefadvies⁽¹⁾ waarin wordt nagegaan hoe regio's met structurele handicaps beter in de regionale economie kunnen integreren.

5.6 Tot slot merkt het Comité op dat het plattelandsontwikkelingsbeleid en het regionale beleid niet de enige instrumenten zijn waarover de overheid beschikt om voor een harmonieuze ontwikkeling van het EU-grondgebied te zorgen. Adequate openbare dienstverlening in de regio's levert ook een belangrijke bijdrage tot de territoriale samenhang.

B. NADERE UITWERKING VAN DE VOORSTELLEN OM DE MAATREGELN TE VERBETEREN

6. Maatregelen in het kader van het compromis van Luxemburg van 26 juni 2003

6.1 Uit de GLB-hervorming van juni 2003 blijkt dat de band tussen de tweede pijler van het GLB (plattelandsontwikkeling) en de aanpassing van de eerste pijler is versterkt. Zo zijn er nieuwe maatregelen ter flankering van de eerste pijler ingevoerd, waarmee het totale aantal ervan is verhoogd van 22 naar 26.

6.1.1 Er zijn twee nieuwe maatregelen ingevoerd ter verbetering van de voedselkwaliteit (vrijwillige deelname aan een nationaal programma van kwaliteitskeurmerken en voorlichtingsacties om bepaalde producten bij de consument aan te prijzen). De twee andere nieuwe maatregelen zijn erop gericht de productiewijzen aan te passen aan de Europese normen op het vlak van milieu, dierenwelzijn en de gezondheid van planten en dieren.

6.1.2 Verscheidene bestaande maatregelen zijn aangepast: dierenwelzijnsaspecten zijn geïntegreerd in de agromilieumaatregelen, jonge boeren met vestigingsplannen krijgen meer overheidssteun, de habitat- en vogelrichtlijn wordt geïmplementeerd en er komen financiële middelen voor investeringen in bossen die met inachtneming van sociale en milieucriteria worden beheerd.

⁽¹⁾ „Een betere integratie van regio's met blijvende natuurlijke en structurele handicaps”, voorontwerp van advies R/CESE 631/2004, het advies zal in september 2004 ter goedkeuring aan de voltallige vergadering worden voorgelegd.

6.2 Ten behoeve van de nieuwe lidstaten is voor de periode 2004-2006 een tijdelijk plattelandsontwikkelingsprogramma vastgesteld. Uit hoofde daarvan worden niet alleen de vier nieuwe flankerende maatregelen gefinancierd, maar ook hulp aan producentengroeperingen, steun voor landbouwbedrijven die niet groot genoeg zijn om van te leven, technische bijstand en een aanvulling op de rechtstreekse steun van de eerste pijler van het GLB.

7. Nieuwe scenario's voor de drie in Salzburg vastgelegde prioriteiten

7.1 Met de voltooiing van de interne markt en de geleidelijke openstelling daarvan voor landbouweconomieën die als gevolg van natuurlijke omstandigheden of minder strenge milieunormen over comparatieve voordelen beschikken, moet de EU er blijvend naar streven om het Europese landbouwmodel concurrerender te maken.

7.2 Het Comité is daarom van oordeel dat maatregelen om in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid investeringssteun aan landbouwbedrijven te verlenen voortdurend moeten worden versterkt. Investeringsmaatregelen die gedaan worden om de milieunormen in acht te nemen en het dierenwelzijn en de werkomstandigheden te verbeteren dienen te worden aangemoedigd, vooral als zij ertoe bijdragen dat de landbouwactiviteit in een bepaald gebied steviger wordt verankerd.

7.3 De maatregel inzake bedrijfsadvisering waarmee landbouwers geholpen kunnen worden zich aan de nieuwe productienormen aan te passen, zou volgens het Comité eerder moeten ingaan. Deze maatregel mag in de lidstaten namelijk pas daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd vanaf 2006, terwijl de steunvoorwaarden al met ingang van 2005 zullen gelden.

7.4 In de voorbije jaren is uit een aantal ontwikkelingen - zoals de verzwakking van de instrumenten om de landbouwmarkten te reguleren, klimaatsveranderingen en voedselcrisesmaatregelen - gebleken hoe belangrijk het is de omzetcijfers van landbouwbedrijven te stabiliseren. In het kader van de GLB-hervorming van 2003 heeft de Commissie het plan opgevat om een rapport op te stellen waarin wordt nagegaan of een deel van de via modulatie vrijgekomen middelen gebruikt kan worden om op nationaal niveau specifieke maatregelen te treffen teneinde potentiële gevaren, crisissituaties en natuurrampen het hoofd te bieden. Het Comité wijst erop dat de Commissie dit rapport voor het eind van 2004 moet voorleggen en daarin ook moet ingaan op nationale en communautaire mogelijkheden om de verzekeringsstelsels in de landbouw verder te ontwikkelen. Het zou eventueel ook graag zien dat onderzocht wordt in hoeverre de tweede pijler van het GLB als flankerend instrument kan dienen.

7.5 Tweede prioriteit van het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid zou milieubescherming en landschapsbeheer moeten zijn, met als voornaamste werktuig de agromilieumaatregelen en de maatregelen om natuurlijke handicaps te compenseren. Hierbij dient van gemeenschappelijke criteria te worden uitgegaan, teneinde het territoriale evenwicht te bewaren.

7.6 Met de GLB-hervorming is ingevoerd dat landbouwers aan een aantal randvoorwaarden moeten voldoen om voor rechtstreekse steun in aanmerking te komen. Deze in 19 richtlijnen en verordeningen vervatte voorwaarden hebben betrekking op milieu, volksgezondheid, gezondheid van plant en dier en dierenwelzijn. Het Comité beklemtoont dat dit nieuwe aspect van de eerste pijler van het GLB niet moet worden verward met de agromilieumaatregelen. Bij deze laatste gaat het niet om regelgeving, maar om maatregelen die door betrokken landbouwers vrijwillig worden genomen in het streven naar agrarische productiemethoden die het milieu beschermen en de natuur ontzien.

7.7 Naar de mening van het Comité zijn de administratieve voorschriften voor de uitvoering van de agromilieumaatregelen aan vereenvoudiging toe. Zo zou bij de definitie van de doelstellingen van deze maatregelen het begrip subsidiariteit voorop moeten staan. Ook vraagt het zich af of het bij een gelijkblijvend budget verstandig is om deze maatregelen ook op andere milieuproblemen toe te passen. Wel dient speciale nadruk te worden gelegd op agromilieumaatregelen inzake de diversiteit van agrarische productiewijzen, teneinde ervoor te zorgen dat de verschillende manieren waarop landbouw wordt bedreven in evenwicht blijven.

7.7.1 Gezien de verklaring die tijdens de Europese Top van Göteborg is afgegeven, zouden de agromilieumaatregelen in alle nationale programma's verplicht moeten worden gesteld.

7.7.2 Het Comité vindt dat de financiering van Natura 2000 niet ten koste mag gaan van bestaande maatregelen. Daarom verzoekt het de Commissie nieuwe financieringsbronnen aan te boren ter compensering van de kosten die met de toepassing van de habitat- en vogelrichtlijn gepaard gaan.

7.8 Ten derde zou in het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid prioriteit moeten worden verleend aan diversifiëring van de met landbouwactiviteiten verband houdende plattelands-economie. Dit kan helpen om de ontvolking van rurale gebieden tegen te gaan.

7.9 De Commissie merkt in haar derde cohesieverslag op dat maatregelen op drie gebieden, nl. toerisme, ambacht en het rurale culturele erfgoed, onder het gemeenschappelijke werktuig van het regionale beleid en het plattelandsontwikkelingsbeleid zouden moeten vallen. Het Comité dringt erop aan dit evenwicht te bewaren. Het lijkt alsof rurale infrastructuurvoorzieningen niet meer gefinancierd zouden moeten worden uit de structuurfondsen. Het Comité is er tegen dat dergelijke investeringen voortaan niet meer ten laste van het regionale beleid, maar van het plattelandsontwikkelingsbeleid komen.

7.10 Daarnaast vindt het Comité in het licht van de ontwikkeling van het regionale beleid dat maatregelen op het gebied van het herstel of de benutting van het rurale culturele erfgoed die geen deel uitmaken van een „agrotoeristisch” project, niet langer onder plattelandsontwikkelingsbeleid zouden moeten vallen.

7.11 Tot slot stelt het Comité voor dat in het kader van de prioriteit „plattelandseconomie” ook maatregelen worden gefinancierd op het gebied van het verlenen van bepaalde diensten (bv. vervangingsdiensten voor landbouwers) die bijdragen tot

het verbeteren van de levenskwaliteit van de agrarische bevolking.

C. BETERE VOORWAARDEN VOOR HET VOEREN VAN HET PLATTELANDSONTWIKKELINGSBELEID

8. Bij het verbeteren van de voorwaarden voor het voeren van dit beleid moet allereerst gedacht worden aan continuïteit in de programmering van de plattelandsontwikkelingsplannen. Daarom steunt het Comité de Commissie in haar streven een nieuw plattelandsontwikkelingsbeleid uit te stippelen, om de „latentietijd” tussen twee programmeringsperiodes zo kort mogelijk te houden.

8.1 Uit de problemen die sommige lidstaten hebben gevonden bij de administratieve tenuitvoerlegging van het plattelandsontwikkelingsbeleid blijkt dat overheidsmaatregelen er niet altijd helderder op worden als zij gefinancierd worden uit hoofde van verschillende instrumenten met uiteenlopende regels. Het was op zich een doorbraak dat plattelandsontwikkelingsmaatregelen in één enkele verordening werden gebundeld, maar ontvangers van de steun kregen het gevoel dat de administratieve complexiteit hierdoor alleen maar verder is toegenomen.

8.2 De vereenvoudiging van de programmering komt erop neer dat de plattelandsontwikkelingsmaatregelen voortaan door slechts één fonds worden beheerd. De uitvoeringsvoorschriften voor dit ene fonds moeten volgens het Comité echter wel samenhangen met die voor de structuurfondsen.

8.3 De vormgeving van het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid langs drie prioritaire beleidslijnen (concurrentievermogen van de landbouw, landschapsbeheer en diversifiëring van de rurale economie) zou ook in de toekomstige plattelandsontwikkelingsverordening haar weerslag moeten vinden. In deze verordening zouden de beginselen die aan het optreden ten grondslag liggen en de doelstellingen van de drie prioriteiten nader kunnen worden omschreven en zou kunnen worden aangegeven welke soorten maatregelen mogelijk zijn (investeringssteun, gunstige leningen, meerjarige overheidssteun ter waarborging van bepaalde specificeringen, technische bijstand, financiële instrumentering...). In de uitvoeringsvoorschriften voor de maatregelen moet inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel vooropstaan. Wanneer de lidstaten maar één besluit ten uitvoer hoeven te leggen op basis van een strategisch document, brengt dat het voordeel met zich mee dat er een vast communautair kader voor de programmeringsperiode tot stand wordt gebracht.

8.4 De huidige procedure voor het wijzigen van de maatregelen via het STAR-comité (Comité voor het Beheer van Landbouwstructuren en Plattelandsontwikkeling) is niet flexibel genoeg, omdat de ex-ante evaluatieprocedure nog steeds te veel tijd in beslag neemt. Het Comité stelt voor dat er een nieuwe procedure wordt vastgesteld, geënt op die welke voor de goedkeuring van staatssteunmaatregelen wordt gehanteerd. Dus als het plattelandsontwikkelingsplan aan het begin van de programmeringsperiode wordt goedgekeurd, kunnen wijzigingen van de maatregelen aan de Commissie worden voorgelegd voor een onderzoek naar hun rechtmatigheid (ex-post evaluatie).

8.5 De goedkeuring van de operationele programma's is een zaak van nationale of sub-nationale subsidiariteit, al naar gelang de bestuurlijke indeling van de lidstaten. De Commissie zou dan tot taak hebben te voorkomen dat de uitgevoerde maatregelen tot concurrentiedistorsies leiden, de rechtmatigheid van de regelingen na te gaan en voor samenhang met de structuurfondsen te zorgen. Het Comité wijst er ook op dat de Commissie, op grond van haar ervaring, de kennisoverdrachtsmaatregelen in het kader van de technische bijstand, met name ten behoeve van de nieuwe lidstaten, in goede banen zou kunnen leiden.

8.6 Volgens het Comité zou het aantal stappen dat voor de goedkeuring van programma's nodig is, verminderd moeten worden door de verantwoordelijkheden van alle besluitvormingsniveaus (Commissie, lidstaten en decentrale overheden) duidelijk af te bakenen.

8.7 Indien de plattelandsontwikkelingsmaatregelen onder één enkel fonds vallen, wordt bovendien het financiële beheer vereenvoudigd. Dit nieuwe fonds zou dezelfde hoofdkenmerken moeten hebben als de structuurfondsen en dus:

- gebaseerd moeten zijn op een geraamd tijdsplan voor een periode van een jaar;
- een meerjarenplanning moeten bevatten;
- moeten kunnen rekenen op flexibelere uitbetalingsregelingen dan die welke gelden voor EOGFL-Garantie (vastlegingskredieten – betalingskredieten).

8.8 Bij de vereenvoudiging van het administratieve beheer van het plattelandsontwikkelingsbeleid moet ook aan controles worden gedacht. Het Comité kan zich vinden in de richtsnoeren die de Commissie in het derde cohesieverslag voorstelt, met name waar het gaat om de proportionaliteit van de controletaken. Onder een bepaalde drempel zou een lidstaat ervoor kunnen kiezen om de desbetreffende programma's via zijn eigen nationale systeem te controleren. Het Comité vindt dat deze richtsnoeren op het plattelandsontwikkelingsbeleid moeten worden toegepast voor zover zij tot even efficiënte controles en derhalve tot een goed gebruik van de EU-fondsen leiden.

8.9 De prestatiereserve die als onderdeel van Agenda 2000 voor de structuurfondsen is ingevoerd, wordt meer als een

beperkende maatregel ervaren, gezien de onzekerheid bij de administratieve tenuitvoerlegging van de programma's. Het feit dat deze reserve louter wordt toegekend op grond van het verbruik van de kredieten zou bovendien negatief kunnen uitwerken, in die zin dat het aanzet tot een snelle programmering en vervolgens een strenge controle op de uitvoering van de maatregelen, hetgeen niet strookt met het streven om de plattelandsontwikkeling via een meerjarenplanning gestalte te geven. Daarom vindt het Comité dat het beginsel van de prestatiereserve niet op het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid moet worden toegepast.

8.10 Ook partnerschapsverbanden kunnen tot een eenvoudiger tenuitvoerlegging van de programma's bijdragen. Net zoals er in het kader van het regionaal beleid gebeurt, dient iedere lidstaat er zorg voor te dragen dat er - van de ontwikkelingsfase tot de fase waarin de programma's uitgevoerd en gecontroleerd worden - goed wordt samengewerkt tussen de verschillende bestuursniveaus, alsook met de sociale partners en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

8.11 In 1989 heeft de Commissie het startschot gegeven voor het Leader-initiatief. Het succes daarvan is mede te danken aan het feit dat er prioriteit wordt verleend aan het voortdurend zoeken naar nieuwe mogelijkheden om het platteland te ontwikkelen. Voorts blijkt uit de huidige programmeringsfase dat de uitwisseling van ervaringen waarbij partnerschappen tussen betrokken lokale groeperingen uit verschillende landen worden aangemoedigd, een multipliereffect teweegbrengen. Het Comité bepleit dat in Leader-verband wordt doorgegaan met het begeleiden van lokale initiatieven die bedoeld zijn om nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden voor rurale gebieden in kaart te brengen. Hiertoe dient er in het plattelandsontwikkelingsbeleid een specifieke beleidslijn terzake te worden ingebouwd die erop gericht is, op de behoeften aan her-, bij- en omscholing in te spelen, nieuwe afzetmogelijkheden voor landbouwproducten te zoeken en synergieën tussen de economische actoren binnen eenzelfde regio tot stand te brengen. Al deze aandachtspunten kunnen nieuw licht op de toekomst van het plattelandsontwikkelingsbeleid werpen. Het Comité is er dus voorstander van dat het Leader-initiatief in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid wordt voortgezet teneinde innoverende oplossingen te zoeken voor de ontwikkeling van landelijke gebieden.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Derde verslag over de economische en sociale cohesie - nieuw partnerschap voor samenhang: convergentie, concurrentievermogen en samenwerking”

COM(2004) 107 def.

(2004/C 302/14)

De Commissie besloot op 8 december 2003, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Derde verslag over de economische en sociale cohesie - nieuw partnerschap voor samenhang: convergentie, concurrentievermogen en samenwerking”.

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 8 juni 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer BARROS VALE.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 410e zitting van 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen voor, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het derde cohesieverslag „Een nieuw partnerschap voor cohesie – convergentie, concurrentievermogen, samenwerking” bevat een overzicht van de stand van zaken op dit gebied in de EU, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de vooruitgang die is geboekt op economisch, sociaal en territoriaal gebied en naar de verdere vooruitzichten.

1.2 Het verslag bestaat uit vier delen plus een samenvatting in het begin en, bij wijze van conclusie, een voorstel om het cohesiebeleid te hervormen:

- deel I — Cohesie, concurrentievermogen, werkgelegenheid en groei – stand van zaken en tendensen
- deel II — Impact van het beleid van de lidstaten op de cohesie
- deel III — Impact van het EU-beleid: concurrentievermogen, werkgelegenheid en cohesie
- deel IV — Meerwaarde en impact van het structuurbeleid.

1.3 Het EESC is zeer te spreken over de resultaten die in de afgelopen jaren zijn behaald met het cohesiebeleid, dat een van de hoekstenen van het hele EU-beleid is. De voorstellen in het derde verslag komen overeen met de doelstellingen waar het EESC zich in een serie adviezen sterk voor heeft gemaakt.

1.3.1 De Commissie heeft terecht geen gehoor gegeven aan voorstellen om het cohesiebeleid weer meer een zaak van de lidstaten te maken.

1.4 In het verslag komen veel verschillende – en bovendien complexe – onderwerpen aan de orde. Om deze op een duidelijke manier te behandelen is ervoor gekozen in dit advies de opzet van het cohesieverslag te volgen. Aan het eind worden de ontwikkelingen geëvalueerd en de verdere vooruitzichten behandeld.

2. Deel I — Cohesie, concurrentievermogen, werkgelegenheid en groei – stand van zaken en tendensen

2.1 Aan de hand van een groot aantal statistische gegevens wordt in het cohesieverslag nagegaan in hoeverre er in economisch, sociaal en territoriaal opzicht sprake is van positieve convergentie-effecten.

2.2 In het document wordt vrij uitvoerig ingegaan op de vooruitgang die de „cohesielanden” wat reële convergentie betreft hebben geboekt. De gebruikte gegevens hebben betrekking op 2001 (zij het sommige ook op 2002) en er wordt een aantal mogelijke ontwikkelingen geschetst. Daarnaast besteedt de Commissie aandacht aan het cohesiebeleid in de uitgebreide EU.

2.3 In dit gedeelte van het verslag staat bijvoorbeeld in welke mate de productiviteit en de werkgelegenheid in de afgelopen jaren in de cohesielanden ten opzichte van de rest van de EU zijn toegenomen en hoe de verschillen tussen de regio's (met name de doelstelling-1-regio's) in de EU-15 zich hebben ontwikkeld. Ook de recente economische ontwikkelingen in de nieuwe lidstaten komen aan de orde, vooral de manier waarop de economische prestaties binnen deze landen uiteenlopen, en het feit dat er een sterke, langdurige groei nodig is om het inkomensniveau in deze landen naar het EU-gemiddelde te tillen.

2.4 Verder komen in dit gedeelte van het verslag aan de orde: de vergrijzing van de Europese bevolking, factoren die doorslaggevend zijn voor het concurrentievermogen, groei en werkgelegenheid, innovatie en kennis, en milieubescherming tegen de achtergrond van de Göteborg-doelstellingen.

2.5 Algemene aspecten

2.5.1 In het afgelopen decennium, en dan vooral in de tweede helft van de jaren negentig, is de nationale en regionale samenhang aanzienlijk toegenomen: de verschillen tussen de lidstaten en tussen de regio's van de EU zijn duidelijk geslonken. Wel bleek de samenhang tussen de lidstaten groter te zijn dan die tussen de regio's.

2.5.2 Ondanks de positieve rol van de structuurfondsen en de geboekte vooruitgang bestaan er als gevolg van de structurele zwaktes van sommige landen en regio's nog altijd enorme verschillen op het gebied van de welvaart en van economische prestaties.

2.5.3 Ook blijft het concurrentievermogen van minder welvarende regio's problemen opleveren. Bepaalde regio's zijn nog steeds te geïsoleerd, hebben een tekort aan geschoolde arbeidskrachten en investeringen, en ontberen de middelen om aansluiting te vinden bij de informatiemaatschappij.

2.5.4 Wat sociale cohesie en werkgelegenheid betreft, lijken de vorderingen enigszins tegen te vallen.

2.5.4.1 Zo zit er maar weinig beweging in de langdurige werkloosheid.

2.5.4.2 Doordat de werkgelegenheid in de EU-15 in 2001 maar mondjesmaat is gegroeid en in de kandidaat-lidstaten in de afgelopen jaren zelfs is afgekald, zijn de verschillen tussen de regio's verder toegenomen.

2.5.4.3 De natuurlijke aanwas van de bevolking is in diverse Europese regio's gedaald en alles wijst erop dat deze tendens de komende jaren zal aanhouden (volgens demografische analyses zal deze aanwas, enkele uitzonderingen daargelaten, in de lidstaten en de toetredingslanden afnemen).

2.5.4.4 Wat de werkgelegenheid betreft, is het in dit verband relevanter dat de bevolking in de werkende leeftijd sneller afneemt dan de bevolking in het algemeen. Volgens de vooruitzichten is in 2025 35 % van de bevolking in de werkende leeftijd boven de vijftig in de EU-15, tegen 26 % in 2000. Tegelijkertijd zal het relatieve aandeel van personen van 65 jaar en ouder alleen maar gestaag toenemen.

2.5.4.5 De statistieken wijzen op een toenemend aantal van zorg afhankelijke ouderen. In de EU-15 zijn er voor elke gepensioneerde (65 of ouder) vier personen in de werkende leeftijd (15-65). In 2025 zullen dit aantal zijn opgelopen tot 36 %, dus minder dan drie personen in de werkende leeftijd voor elke gepensioneerde. In de kandidaat-landen stijgt dit percentage van 20 tot 30.

2.5.4.6 De Commissie wijst er echter op dat uit deze gegevens niet blijkt hoeveel mensen in de werkende leeftijd ook daadwerkelijk een baan zullen hebben om de bevolking van 65 jaar en ouder te kunnen onderhouden (in 2002 zal in de EU-15 64 % van de mensen in de werkende leeftijd een baan hebben en in de kandidaat-landen slechts 56 %, met grote verschillen tussen landen en regio's).

2.5.5 De Commissie waarschuwt dat de verschillen tussen de regio's qua inkomens en werkgelegenheid met de toetreding van de nieuwe landen in mei 2004 alleen maar groter zullen

worden. Deze landen hebben een snelle groei doorgemaakt, maar hun BBP per capita en vaak ook hun werkgelegenheidscijfers liggen onder het gemiddelde van de EU-15.

2.5.6 Gezien de groeiende onderlinge afhankelijkheid op het gebied van handel en investeringen zou de economische ontwikkeling van de nieuwe lidstaten aan de basis kunnen liggen van economische groei in de hele EU. Vooral Duitsland en Italië zullen hier baat bij hebben.

2.5.7 Na de uitbreiding kunnen de lidstaten aan de hand van hun BBP per capita uitgedrukt in koopkracht in drie groepen worden verdeeld:

- een groep van 12 lidstaten van de EU-15 met een BBP per capita uitgedrukt in koopkracht boven het EU-gemiddelde (10 % of meer);

- een groep van 7 landen, waaronder de overige drie lidstaten van de EU-15 – Spanje, Portugal en Griekenland – plus Cyprus, Slovenië, Malta en Tsjechië, met een BBP per capita dat tussen de 73 % en 92 % bedraagt van het gemiddelde van de EU-25;

- een groep van 8 landen (waaronder Roemenië en Bulgarije) met een BBP per capita dat minder dan 60 % van het EU-gemiddelde bedraagt.

2.5.8 In het gedeelte over territoriale cohesie onderkent de Commissie dat de grensoverschrijdende, transnationale en inter-regionale samenwerking tussen regio's van belang is geweest voor een evenwichtige ontwikkeling van de EU.

2.5.9 Volgens de Commissie is er sprake van hardnekkige regionale verschillen met betrekking tot de factoren die ten grondslag liggen aan groei en concurrentievermogen:

- wat menselijke hulpbronnen betreft, kampen minder welvarende regio's met een groot aantal vroegtijdige schoolverlaters en ligt het aantal deelnemers aan vervolgopleidingen in de cohesielanden (op Ierland na) beduidend lager; dit laatste geldt in het algemeen ook voor de toetredingslanden;

- het voortgangsverslag bevat diverse statistieken waaruit blijkt dat er tussen de EU-15-landen ook qua innovatie grote verschillen bestaan. Wat O&O-uitgaven betreft lopen de doelstelling-1-regio's duidelijk achter (de O&O-uitgaven van bedrijven als percentage van het BBP bedragen nauwelijks meer dan een vijfde van het EU-gemiddelde).

2.5.9.1 De kandidaat-lidstaten geven als percentage van het BBP minder aan O&O uit dan de meeste EU-15-landen, maar slechts marginaal minder dan de doelstelling-1-regio's.

2.5.9.2 Evenals in de EU-15 vinden in de toetredingslanden de meeste O&O-uitgaven plaats in de meer welvarende regio's.

2.5.9.3 Ook wat het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) betreft blijven er regionale verschillen bestaan.

2.5.10 Volgens de Commissie moet er eerst aan een aantal voorwaarden worden voldaan om voor een duurzame regionale ontwikkeling te kunnen zorgen en dienen er bovendien werkgelegenheidsmaatregelen te worden genomen. Op nationaal niveau is een macro-economisch klimaat nodig dat gunstig is voor stabiliteit en groei en een fiscaal en regelgevend systeem waarin het bedrijfsleven kan gedijen. Op regionaal niveau is er volgens de Commissie behoefte aan nieuwe infrastructuur en geschoolde arbeidskrachten, vooral in de doelstelling-1-regio's en in de kandidaat-lidstaten, die in dit opzicht nog met ernstige tekortkomingen kampen. Zij is van mening dat regio's aan een aantal voorwaarden moeten voldoen die rechtstreeks van invloed zijn op het concurrentievermogen, zoals innovatie, O&O en ICT, om de Lissabon-doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

2.5.11 Verder wijst de Commissie erop dat er tussen de lidstaten en de regio's eveneens grote verschillen bestaan bij het verwezenlijken van de Göteborg-doelstellingen op het gebied van milieubescherming.

2.6 Cohesielanden

2.6.1 Uit de diepgaande analyse van de convergentie van het BBP per capita, de werkgelegenheid en de productiviteit in de cohesielanden blijkt dat deze landen hun achterstand steeds verder inlopen. In de periode 1994-2001 lag hun groeitempo zelfs boven het EU-gemiddelde. Ierland krijgt speciale aandacht, omdat de ontwikkelingen daar aantonen hoe belangrijk structuurfondsgelden kunnen zijn als ze gecombineerd worden met nationale groeimaatregelen.

2.6.2 Volgens de Commissie is de EU-economie sinds de publicatie van het meest recente verslag een stuk langzamer gegroeid. Dit heeft onvermijdelijk gevolgen gehad voor de cohesie: niet alleen is de werkloosheid gestegen, maar ook is er een ongunstig klimaat ontstaan voor maatregelen om de verschillen in productiviteit en werkgelegenheid tussen de regio's verder te verkleinen.

2.6.3 Bijna alle lidstaten hebben de gevolgen van deze groei-vertraging ondervonden. Van de cohesielanden lijkt Portugal het zwaarst getroffen. Gezien de gegevens voor 2001 is het volgens de Commissie zelfs mogelijk dat de voorspellingen voor 2004 uitkomen en Portugal weer wegdrijft van het EU-gemiddelde.

2.6.4 Tot 2001 namen de inkomensverschillen (BBP per capita) tussen de minder welvarende EU-regio's (waar het cohe-

siebeleid vooral betrekking op had) steeds verder af. Wat er daarna is gebeurd is onbekend, aangezien het sinds 2001 ontbreekt aan regionale gegevens.

2.7 Kandidaat-lidstaten

2.7.1 In de kandidaat-lidstaten zijn tussen de regio's de verschillen met betrekking tot het BBP per capita toegenomen. In Tsjechië en Slowakije heeft 20 % van de bewoners van de meest welvarende regio's een dubbel zo hoog inkomen per capita als 20 % van de bewoners van de armste regio's.

2.7.2 Willen deze landen zich qua inkomensniveau opwerken tot het EU-gemiddelde, dan moeten ze gedurende een lange periode een sterke groei doormaken. Groei in deze landen zal de groei in de hele EU ten goede komen, de werkloosheid helpen bestrijden en bijdragen aan de sociale samenhang.

2.7.3 Sinds 2001 is de economie in de kandidaat-lidstaten langzamer gegroeid, ten dele door de inzakkende economie in de EU (hun grootste exportmarkt) en de teruglopende werkgelegenheid die daar het gevolg van was.

2.7.4 In 2002 was het gemiddelde werkgelegenheidscijfer in de tien kandidaat-lidstaten 56 %, aanzienlijk lager dan het EU-15-gemiddelde van 64 %. In alle kandidaat-lidstaten (op Cyprus na) ligt het werkgelegenheidspercentage onder de Lissabon-doelstellingen (67 % in 2005 en 70 % in 2010).

2.8 De uitbreiding

2.8.1 Door de uitbreiding zullen de verschillen tussen de meest en minst welvarende lidstaten toenemen. Hoewel de nieuwe lidstaten onlangs een snellere groei dan de EU-15 hebben doorgemaakt, gaapt er qua BBP per capita nog steeds een brede kloof. In 2002 lag alleen in Malta, Cyprus, Tsjechië en Slovenië het BBP per capita uitgedrukt in koopkracht boven de 60 % van het EU-15-gemiddelde. In Polen, Estland en Litouwen bedroeg het ongeveer 40 %, in Letland zo'n 35 % en in Bulgarije en Roemenië circa 25 % van het gemiddelde.

2.8.2 De verschillen tussen de regio's zullen door de uitbreiding meer toenemen dan de verschillen tussen de lidstaten. Volgens de laatste ramingen (2001) hebben ongeveer 73 miljoen mensen, ofwel 19 % van de EU-15-bevolking, een inkomen per capita dat minder dan 75 % van het EU-gemiddelde bedraagt. In de EU-25 zal het aantal inwoners van regio's met een BBP per capita van minder dan 75 % van het gemiddelde stijgen tot 123 miljoen, en tot 153 miljoen als we Bulgarije en Roemenië meerekenen, ofwel tot meer dan het dubbele van het huidige aantal.

2.8.3 Worden de criteria voor de doelstelling-1-status niet aangepast, dan komen sommige regio's hier door het statistische effect van de uitbreiding (het gemiddelde BBP per capita zal dalen) niet langer voor in aanmerking, zelfs als hun BBP gelijk blijft. Dit lot staat bijvoorbeeld diverse regio's in Duitsland, Spanje, Griekenland, Italië en Portugal te wachten.

3. Deel II — Impact van het beleid van de lidstaten op de cohesie

3.1 Deel II van het voortgangsverslag bevat een analyse van de mate waarin nationale beleidsmaatregelen het cohesiebeleid van de EU hebben aangevuld. Zowel de EU als de lidstaten proberen in dit verband te zorgen voor een eerlijker verdeling van inkomen en carrièrekansen tussen de regio's en voor een evenwichtiger territoriale ontwikkeling van de lidstaten en van de EU in haar geheel.

3.1.1 Volgens de Commissie houden de maatregelen ter beperking van de overheidsuitgaven een stimulans in om de kwaliteit van de uitgavenprogramma's te verbeteren, al is het onmogelijk om na te gaan in hoeverre een en ander het beleid voor regionale cohesie effectiever heeft gemaakt.

3.1.2 Hoewel de gegevens over de overheidsuitgaven van de verschillende lidstaten niet compleet zijn, blijkt er duidelijk uit dat een groot gedeelte van deze uitgaven, vooral die voor sociale bescherming, samenhangt met het Europese sociale model en, al dan niet volgens plan, de verschillen in inkomen en carrièrekansen helpt verkleinen.

3.1.3 Ondanks de vergrijzing en het toenemende aantal gepensioneerden is er in de EU in de periode 1995-2002 steeds minder geld aan uitkeringen besteed (als percentage van het BBP), met uitzondering van een aantal landen zoals Duitsland, Griekenland, Portugal en in mindere mate Italië.

3.1.4 Uit het gedeelte over het beleid voor regionale ontwikkeling blijkt dat de ene lidstaat de territoriale ontwikkeling vaak anders aanpakt dan de andere. Dit komt door institutionele factoren (vooral de mate waarin het beleid voor economische ontwikkeling is gedecentraliseerd) en door de verschillen in opvatting over de factoren die bepalend zijn voor economische ontwikkeling.

3.1.5 Aangezien de maatregelen om directe buitenlandse investeringen aan te trekken arbeidsplaatsen helpen creëren en technologie en knowhow helpen overdragen, vormen zij volgens de Commissie een belangrijk onderdeel van de strategie voor regionale ontwikkeling. Een groot gedeelte van de regionale steun is dan ook bedoeld om de regio's aantrekkelijker te maken voor buitenlandse investeerders.

3.1.6 De weliswaar niet volledige gegevens lijken aan te tonen dat een onevenredig groot gedeelte van de investeringen terecht komt in de regio's die binnen de lidstaat in kwestie, maar ook binnen de EU als geheel economisch toch al sterk staan.

3.1.7 Dit stelt de regeringen van de cohesielanden en ook van de kandidaat-lidstaten voor een dilemma: enerzijds bestaat er in de in ontwikkeling achtergebleven regio's een grote behoefte aan investeringen, maar anderzijds hebben investeerders de natuurlijke neiging om de meer dynamische regio's op te zoeken.

4. Deel III — Impact van het EU-beleid: concurrentievermogen, werkgelegenheid en cohesie

4.1 In het tweede cohesieverslag was te lezen wat de impact van het EU-beleid op de cohesie is geweest. In het derde deel van het huidige verslag staat welke veranderingen zich sinds 2001 hebben voorgedaan tegen de achtergrond van de Lissabon- en Göteborg-doelstellingen.

4.1.1 Dankzij de diverse als onderdeel van de Lissabon-strategie uitgevoerde initiatieven is er vooral wat het gebruik van nieuwe technologie betreft vooruitgang geboekt (scholen hebben computers met internetaansluiting, in alle kandidaat-lidstaten zijn de online-overheidsdiensten volop in ontwikkeling, en sommige van deze landen presteren in dit opzicht zelfs al beter dan een aantal van de huidige lidstaten).

4.1.2 Ondanks de verschillen tussen de lidstaten valt uit het verslag op te maken dat de Europese werkgelegenheidsstrategie gunstig is geweest voor de arbeidsmarkt (het gemiddelde werkloosheidspercentage in de EU is gedaald en een groter gedeelte van de beroepsbevolking heeft werk).

4.1.3 Wat de rol van andere EU-maatregelen betreft om de economische en sociale cohesie te versterken – met name het beleid op het gebied van vervoer, telecommunicatie, energie, landbouw en visserij, en milieubescherming – besteedt de Commissie speciale aandacht aan de ontwikkeling van de Trans-Europese vervoers-, communicatie- en energienetwerken. Zeker sinds 1991 hebben deze voor betere verbindingen gezorgd, en in de komende jaren worden nog meer verbeteringen verwacht, vooral in de kandidaat-lidstaten.

4.1.4 Aangezien duurzame ontwikkeling overeenkomstig het Kioto-protocol een van de prioriteiten van het energiebeleid is, wijst de Commissie erop dat perifere regio's dankzij de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen de mogelijkheid krijgen om hun energiebronnen te diversifiëren en de kwaliteit van het bestaan te verhogen. Verder kunnen investeringen in milieubescherming voor veel nieuwe banen zorgen.

4.1.5 Volgens de Commissie vullen de overheidssteun en het cohesiebeleid elkaar aan en dient er strikt toezicht te worden uitgeoefend op de overheidssteun om de Lissabon- en Göteborgdoelstellingen te kunnen halen. Bij de lidstaten wordt er dan ook op aangedrongen om hun steunverlening te verleggen naar horizontale gebieden.

4.2 Ten slotte wijst de Commissie erop dat er voor een veilig klimaat moet worden gezorgd waarin de wetten worden nageleefd. Anders is een duurzame economische ontwikkeling onmogelijk.

5. Deel IV — Meerwaarde en impact van het structuurbeleid

5.1 In dit deel staan de resultaten van het cohesiebeleid in de jaren 1994-1999 en de voorlopige resultaten van een aantal in de programmeringsperiode 2000-2006 uitgevoerde programma's. Diverse aspecten van het cohesiebeleid worden geanalyseerd, zoals de bijdrage van het structuurbeleid aan een duurzame groei van in ontwikkeling achtergebleven regio's, het effect van dit beleid buiten de doelstelling-1-regio's, de ESF-investeringen in onderwijs, werkgelegenheid en opleidingen, de samenwerking stimulerende rol van de structuurfondsen en het effect van de pretoetredingssteun in de nieuwe lidstaten.

5.2 Een aantal resultaten verdient speciale aandacht:

5.2.1 Ten opzichte van de periode 1989-1993 waren de overheidsinvesteringen in de periode 1994-1999 in bijna alle doelstelling-1-landen aanzienlijk toegenomen.

5.2.2 De structuurfondsen hebben de Trans-Europese vervoersnetwerken helpen ontwikkelen, waardoor de regio's aantrekkelijker zijn geworden en de economische activiteit is toegenomen.

5.2.3 De Commissie erkent dat de investeringen in infrastructuur en voorzieningen op zichzelf niet genoeg zijn om een kenniseconomie van de grond te krijgen. Daarom was het structuurbeleid van de afgelopen tien jaar er óók op gericht om vooral in doelstelling-1-regio's de O&O-capaciteit uit te bouwen.

5.2.4 Het structuurbeleid is ook de bescherming van het milieu ten goede gekomen.

5.2.5 Uit onlangs verricht empirisch onderzoek naar de werkelijke convergentie tussen de regio's blijkt er een positieve correlatie te bestaan tussen de hoeveelheid structurele steun en de groei van het BBP.

5.2.6 Aan de hand van simulaties van de macro-economische effecten van het in 1994-1999 gevoerde structuurbeleid schat de Commissie dat het BBP dankzij dit beleid in Griekenland met 2,2 %, in Spanje met 1,4 %, in Ierland met 2,8 % en in Portugal met 4,7 % is gestegen. Deze verschillen weerspiegelen de mate van openheid van hun economieën, die in de twee laatste gevallen groter is.

5.2.7 Het structuurbeleid heeft ook aanzienlijk hogere investeringen in met name infrastructuur en menselijke hulpbronnen met zich meegebracht. Volgens ramingen lagen de investeringen in 1999 in Portugal 24 % en in Griekenland 18 % hoger.

5.2.8 Uit de ervaring blijkt dat het structuurbeleid in Ierland de nationale convergentie ten goede is gekomen, terwijl het in Spanje de effecten van een polarisatie van de economische activiteiten heeft helpen neutraliseren. De praktijk wijst echter uit dat het nationale of regionale karakter van de convergentie grotendeels afhangt van de manier waarop de economische bedrijvigheid en de bevolking over het land verdeeld is.

5.2.9 Dankzij de structuurfondsen heeft er een betere economische integratie plaatsgevonden. De Europese economieën zijn door de handels- en investeringsstromen meer een eenheid geworden. De handel tussen de cohesielanden en de rest van de EU is in het afgelopen decennium ruim verdubbeld. Hieruit blijkt ook dat andere EU-landen hebben geprofiteerd van de structurele steunverlening aan de minder welvarende regio's. Naar schatting eenvierde (24,1 %) van de in de periode 2002-2006 gedane structuurfondsuitgaven vloeit terug naar de rest van Europa, vooral via de export van met name machines en apparaten naar de cohesielanden. Dit percentage ligt nog veel hoger in Griekenland (42,3 %) en Portugal (35,2 %).

5.2.10 De structuurfondsen hebben ook bijgedragen aan de economische ontwikkeling van niet-doelstelling-1-regio's die kampen met structurele problemen (zoals door industriële achteruitgang getroffen gebieden en plattelandsgregio's). Het verslag bevat de resultaten van recent onderzoek naar de belangrijkste effecten in de periode 1994-1999. De EU-steunverlening heeft bijgedragen aan de herstructurering van traditionele industrietakken, aan de diversificatie van economische activiteiten en aan het ontstaan van nieuwe arbeidsplaatsen in de betrokken regio's.

5.2.11 Uit gedetailleerd onderzoek blijkt dat het aan O&O, innovatie en overdracht van technologie bestede geld in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het ontstaan van nieuwe en het behoud van bestaande arbeidsplaatsen. Toch zijn deze regio's nog altijd, op een paar uitzonderingen na, veel minder in staat om voortdurend te blijven innoveren dan de al verder ontwikkelde regio's, ondanks hun infrastructuur (vooral op vervoers- en telecommunicatiegebied) en menselijke hulpbronnen. Ook wat de herstructurering van oude industriegebieden en de bescherming van het milieu betreft is met name in steden grote vooruitgang geboekt.

5.2.12 Met betrekking tot de steunverlening voor landbouw, plattelandontwikkeling en visserij beschrijft de Commissie de resultaten van de doelstelling-5a en -5b-maatregelen in de periode 1994-1999.

5.2.13 Naast de doelstelling-1-regio's is het ESF ook voor een belangrijk deel gebruikt om andere EU-regio's te helpen. In de periode 1994-1999 heeft de ESF-steun aan doelstelling-3- en -4-regio's een positieve uitwerking gehad op de bestrijding van met name langdurige werkloosheid, op de positie van etnische minderheden en op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

5.2.14 Een aantal communautaire initiatieven ter verbetering van de samenwerking en de onderlinge verbindingen vormde een belangrijke aanvulling op het cohesiebeleid. INTERREG II heeft een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van verbindingen tussen landen, de uitwisseling van ervaringen en verspreiding van kennis. Wat de ontsluiting van geïsoleerde regio's betreft lopen de resultaten uiteen; in sommige regio's gingen de verbindingen over land en de havenfaciliteiten er aanzienlijk op vooruit (bijvoorbeeld in Griekenland, Duitsland en Finland), terwijl andere grensstreken (zoals die langs de Portugees-Spaanse grens) slechts een beperkte verbetering te zien gaven.

5.2.15 De Commissie noemt ook de bijdrage van het communautaire initiatief URBAN aan de ontwikkeling van stedelijke gebieden en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan.

5.2.16 Volgens de Commissie zal het cohesiebeleid er door de uitbreiding niet gemakkelijker op worden. Weliswaar zullen de structuurfondsen van eminent belang zijn voor de nieuwe lidstaten omdat hun concurrentievermogen erdoor zal toenemen en hun BBP per capita meer op het niveau van het EU-gemiddelde zal komen, maar dan moeten deze landen wel hun administratieve capaciteiten uitbreiden om zich nauwgezet te kunnen voorbereiden op het beheer van de hun toe te wijzen gelden. De pre-toetredingsmiddelen zijn mede aan de betrokken landen toegewezen om ervoor te zorgen dat deze leren hoe zij de steungelden efficiënt kunnen besteden voordat zij de beschikking krijgen over de omvangrijkere structuurfondsmiddelen. De administratieve capaciteit moet echter nog verder worden opgevoerd en de uitvoering van de programma's dient meer te worden gedecentraliseerd vanaf 2006.

6. Opmerkingen van het EESC

6.1 Uit het verslag blijkt dat het cohesiebeleid een duidelijk zichtbaar positief effect heeft gehad.

6.2 Verontrustend is echter wel dat de samenhang tussen de lidstaten veel duidelijker versterkt is dan die tussen de regio's. Ondanks positieve ontwikkelingen bestaan er nog altijd sociaal-economische verschillen tussen de regio's, die door de uitbreiding zelfs weer kunnen toenemen. Voor het cohesiebeleid is dan ook een belangrijke taak weggelegd.

6.3 Het EESC is het ermee eens dat de interne markt door de uitbreiding aanzienlijk zal toenemen en nieuwe kansen met zich mee zal brengen, al zullen de effecten van een en ander per lidstaat verschillen. Gezien de groeiende onderlinge afhankelijkheid qua handel en investeringen kan de economische ontwikkeling in de nieuwe lidstaten voor een sterke groei zorgen in de hele EU (de structuurfondsen blijken de economische integratie te versterken, mede door de toenemende handels- en investeringsstromen).

6.4 Verder komen de structuurfondsen niet alleen ten goede aan de economieën van regio's die voor steun in aanmerking komen. Een groot gedeelte van de steunverlening aan achtergebleven regio's vloeit in de vorm van een hogere export terug naar de meer ontwikkelde regio's. Naar schatting geldt dit in de periode 2000-2006 voor 24,1 % van de doelstelling-1-steun. Op de lange termijn zal de hierdoor op gang gebrachte ontwikkeling ook nieuwe markten opleveren voor de nettobetalers onder de regio's en lidstaten en aldus hun economie ten goede komen.

6.5 Volgens de gegevens komt een onevenredig groot gedeelte van de investeringen terecht in de in economisch opzicht meer dynamische regio's in de lidstaten en in de EU als geheel. Dit stelt de regeringen van de cohesielanden en van de kandidaat-lidstaten voor een netelig dilemma.

6.6 De coördinatie van diverse sectorale beleidsterreinen, vooral landbouw, visserij, vervoer, onderzoek en technologie, en onderwijs en opleiding, is gunstig geweest voor de cohesie.

6.7 Erkend wordt ook dat de EU-steun eveneens van belang is voor niet-doelstelling-1-regio's, omdat de sociaal-economische verschillen erdoor afnemen.

6.8 De haperende economie heeft in het algemeen negatieve gevolgen gehad voor de werkgelegenheid. De ambitieuze Lissabon-doelstelling is in de EU-15 nog lang niet verwezenlijkt, al gaan er achter het gemiddelde grote verschillen schuil.

6.9 De demografische tendensen, en dan met name de vergrijzing van de beroepsbevolking, zullen grote gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt in de EU. Daarom moeten onderwijs en opleiding gedurende de hele levensloop uitgebreid worden.

6.10 Uit de demografische tendensen blijkt wel hoe belangrijk het is dat de werkgelegenheid in de komende jaren een hoog niveau bereikt, zodat een toename van maatschappelijke spanningen kan worden voorkomen. Tegelijkertijd zou dan ook de productiviteit structureel moeten toenemen.

6.11 Men is het erover eens dat de Europese economie zich moet concentreren op kennis, innovatie en informatie- en communicatietechnologie om concurrerender te kunnen worden, arbeidsplaatsen te creëren en de kwaliteit van het bestaan te vergroten – kortom, om de Lissabon-doelstellingen te verwezenlijken.

7. Prioriteiten van het cohesiebeleid

7.1 Het EESC kan zich vinden in de nieuwe structuur voor het na 2006 te voeren cohesiebeleid, waarbij het aantal prioriteiten is teruggebracht tot drie (I – convergentie; II – regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid; III – territoriale samenwerking). De nadruk van het cohesiebeleid zal liggen op de uitvoering van de Lissabon- en Göteborgstrategie op nationaal en regionaal niveau.

7.2 Uit het verslag blijkt duidelijk dat er in een uitgebreide EU nog sterker naar cohesie moeten worden gestreefd. Het is dan ook terecht dat de Commissie in het kader van de convergentiedoelstelling vooral de regio's wil steunen met een BBP per capita van minder dan 75 % van het EU-gemiddelde en dat door het „statistische effect” getroffen regio's een speciale behandeling krijgen. Deze regio's zullen nu meer geld ontvangen dan in 1999 in het kader van de „phasing out”-regeling was voorzien.

7.3 Het EESC is het met de Commissie eens dat cohesiefondsmiddelen voor de convergentiedoelstelling gebruikt zouden moeten worden. Een en ander zou aan de hand van nationale criteria (lidstaten met een BNI van minder dan 90 % van het EU-gemiddelde), en niet van de meer restrictieve regionale criteria moeten blijven plaatsvinden.

7.4 Het EESC stemt ook in met de geplande aanpak van het buiten de in ontwikkeling achtergebleven lidstaten en regio's te voeren cohesiebeleid (de Commissie wil onder meer het concurrentievermogen vergroten, verschillen tussen regio's verkleinen en de Europese werkgelegenheidsstrategie ondersteunen) én met de thematische concentratie op een beperkt aantal prioriteiten (kenniseconomie, toegankelijkheid, milieu en diensten van algemeen belang).

7.5 Het is ook een goede zaak dat in het kader van de tweede prioriteit een speciale behandeling wordt gegeven aan de regio's die momenteel in aanmerking komen voor doelstelling-1-steunverlening, maar niet voldoen aan de criteria voor de convergentiedoelstelling. Deze regio's zullen gedurende een overgangperiode meer steun ontvangen („phasing in”).

7.6 De steun voor de grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking is van belang gebleken voor de Europese eenwording. Het EESC steunt daarom het voorstel van de Commissie om, voortbouwend op de met INTERREG opgedane ervaringen, een nieuwe doelstelling in het leven te roepen. Deze zou betrekking moeten hebben op de territoriale samenwerking, waarbij de grensoverschrijdende, transnationale en interregionale dimensies gehandhaafd blijven en de lidstaten de mogelijkheid behouden om hun maritieme regio's onder de grensoverschrijdende dimensie te scharen. De regio's die grenzen aan de nieuwe lidstaten moeten zich aanpassen aan de nieuwe situatie, reden waarom er voor hen een speciaal programma zou moeten worden opgezet. Het is dan ook een goede zaak dat de voor de prioriteit „Territoriale Europese samenwerking” uitgetrokken middelen aanzienlijk hoger uitvallen dan de middelen die vroeger aan INTERREG werden toegewezen.

7.7 De Commissie heeft er goed aan gedaan een nieuw wets-instrument voor te stellen, namelijk „grensoverschrijdende regionale overheden”, om zo de samenwerking tussen de lidstaten en lokale overheden te vergemakkelijken en de verbanden met de buitengrenzen, vooral die van de nieuwe buurlanden, te versterken.

7.8 Het EESC is het met de Commissie eens dat de programma's in hun geheel een geïntegreerd antwoord moeten bieden op specifieke territoriale kenmerken; ook dienen zij de diverse soorten sociale discriminatie te bestrijden.

7.9 De Commissie hecht terecht groot belang aan de stedelijke dimensie; zij neemt maatregelen op dit gebied op in de programma's, besteedt speciale aandacht aan de problemen van steden en erkent dat deze de regionale ontwikkeling kunnen voortstuwen. Het EESC is met de Commissie van mening dat de samenwerking tussen steden van grote betekenis is voor de territoriale samenwerking.

7.10 Het EESC is zeer ingenomen met de door de Commissie gegeven garantie dat de nieuwe in plattelandsgedebieden ingezette instrumenten deel zullen gaan uitmaken van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarbij de huidige omvang van de steunverlening aan in ontwikkeling achtergebleven en onder de convergentiedoelstelling vallende regio's en landen gehandhaafd blijft. De steun aan deze plattelandsgedebieden moet niet alleen landbouwprojecten omvatten, maar ook projecten die het platteland verder helpen ontwikkelen.

8. Beheer

8.1 Ook het EESC is van mening dat het aantal financiële instrumenten voor het cohesiebeleid beperkt moet blijven tot drie (EFRO, ESF en Cohesiefonds), en dat het aantal doelstellingen en bijbehorende financiële instrumenten verminderd moet worden, omdat de programmering daar eenvoudiger en efficiënter van wordt.

8.2 Het EESC staat achter een nauwere samenwerking tussen de lidstaten, lokale overheden én sociale en economische partners.

8.3 De Commissie is terecht van plan om op gezette tijden het territoriale effect van het regionaal beleid, waaronder de ontwikkeling van de onderlinge handelsstromen, te meten.

8.4 In toekomstige verslagen zou de Commissie meer aandacht moeten besteden aan de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en dienen na te gaan wat de bijdrage van het cohesiebeleid aan deze doelstelling is.

8.5 Evenals de Commissie vindt het EESC dat moet worden vastgehouden aan de vier beheersbeginselen (programmering, partnerschap, concentratie en additionaliteit) en dat het beheer door middel van meer decentralisering vereenvoudigd moet worden. Deze decentralisering mag echter geen afbreuk doen aan het nauwe toezicht dat de Commissie dient te houden op de uitvoering van de programma's; hiermee zorgt zij namelijk voor de samenhang van het regionaal beleid op EU-niveau en voorkomt ze dat van de doelstellingen wordt afgeweken. De Commissie moet dus een zeer nauw toezicht houden, niet alleen om een juist gebruik van de fondsen te garanderen en aldus verduistering te voorkomen, maar ook om na te gaan of de doelstellingen van de gefinancierde projecten wel worden gehaald.

9. Partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen

9.1 Het EESC herhaalt hier graag een aantal opmerkingen uit zijn advies over het partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen ⁽¹⁾.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁽¹⁾ Overgenomen uit EESC-advies ECO/106 „Partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen”, PB C 10 van 14.1.2004, blz. 21.

9.14 Er zijn grote voordelen verbonden aan de invoering van een minimale participatiedrempel door middel van een EU-verordening, waarbij de lidstaten zelf kunnen besluiten of zij de participatie via hun eigen wetgeving willen intensiveren. Aan de hand van deze regels moeten een betere informatievoorziening en een intensievere, meer structurele en permanente rol voor de sociaal-economische partners mogelijk worden.

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

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

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

10. Bijdragen van het EESC aan de huidige discussie en aan de totstandbrenging van een nieuw partnerschap voor cohesie – convergentie, concurrentievermogen en samenwerking

10.1 Prioriteiten van het cohesiebeleid

10.1.1 Het is een goede zaak dat de Commissie in het kader van de convergentie een mechanisme wil invoeren om de minpunten van de ultraperifere regio's en van de regio's met structurele zwakheden te compenseren.

10.1.2 Bij het verlenen van steun aan de regio's zou moeten worden nagegaan of de beschikbare kwantitatieve gegevens een getrouwe afspiegeling vormen van de economische en sociale vooruitgang, en niet het gevolg zijn van het statistische effect van voor de sociaal-economische situatie van deze regio's vaak irrelevante externe factoren. Een voorbeeld hiervan zijn de offshore-hoofdstvestigingen van bedrijven, die tot gevolg hebben dat de indicatoren geen juiste informatie opleveren.

10.2 Aanvullend karakter van sectorspecifiek EU-beleid

10.2.1 Het sectorspecifieke EU-beleid, vooral op het gebied van O&O, informatiemaatschappij en vervoer, draagt bij aan de cohesie. Terecht is de Commissie van plan om de samenhang tussen cohesie en mededingingsbeleid als een essentieel onderdeel van de diverse EU-beleidsmaatregelen te beschouwen.

10.2.2 Meer dan de helft van de voor O&O bestemde middelen komt terecht in een zeer gering aantal regio's. Sectorspecifieke beleidsmaatregelen moeten een tegenwicht bieden tegen deze buitensporige concentratie van middelen en de overdracht van technologie tussen de regio's helpen stimuleren.

10.3 Begroting

10.3.1 Gezien de hoge verwachtingen die de lidstaten van de EU koesteren wat de uitbreiding en de Lissabon-strategie betreft is het onredelijk om te denken dat de financiële middelen dezelfde omvang kunnen houden. In diverse adviezen van de afgelopen jaren heeft het EESC aangedrongen op een verhoging van het plafond van de EU-begroting. In het kader van de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 heeft de Commissie een bovengrens voorgesteld van 1,24 %. De 0,41 % bestemd voor het cohesiebeleid (0,46 % vóór de overheveling van middelen naar plattelandontwikkeling en visserij) kan alleen het resultaat zijn van een door de Commissie vastgestelde bovengrens voor de financiële middelen die volgens het EESC te laag is om de ambitieuze doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

10.3.1.1 Nu er steeds meer geld nodig is om de door de uitbreiding toenemende regionale verschillen aan te kunnen pakken, betekent een en ander dat vooral de regio's die momenteel cohesiesteun ontvangen zullen moeten opdraaien voor de kosten van de uitbreiding: zij zullen minder steungelden gaan ontvangen.

10.3.1.2 Dit druist absoluut in tegen een eerlijke spreiding van de kosten van de uitbreiding en is uit politiek en economisch oogpunt onhoudbaar.

10.3.1.3 Het EESC begrijpt dan ook niet hoe het mogelijk is om de politiek breed gedragen uitbreiding van de EU te verwezenlijken en tegelijkertijd de financiële inspanningen die de lidstaten hiervoor moeten leveren op hetzelfde niveau te laten of zelfs te verlagen. Het EESC is tegen zo'n bekrompen kijk op de Europese eenwording, die alleen kan worden verklaard uit conjuncturele moeilijkheden en uit een gebrekkige langetermijnvisie van een aantal van de belangrijkste betrokkenen.

11. Overige aanbevelingen

11.1 De economische, sociale en territoriale criteria aan de hand waarvan de voor de prioriteit „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” bestemde middelen onder de lidstaten verdeeld zullen worden, dienen zo objectief en nauwgezet mogelijk te worden opgesteld, waarbij speciale aandacht geboden is voor sociale – en dus niet alleen economische – indicatoren.

11.2 Er moet steeds meer worden toegewerkt naar nieuwe manieren om de institutionele en sociaal-economische partners bij de uitvoering van de fondsen te betrekken; hun rol mag niet beperkt blijven tot deelname aan de planning-, beheers-, toezicht- en evaluatieorganen.

11.3 In dit verband zouden de lidstaten verplicht moeten worden om, in ieder geval in een gedeelte van de communautaire bestekken, op de globale subsidies geïnspireerde mechanismen verder te concretiseren. Dit zou namelijk kunnen leiden tot minder bureaucratische rompslomp, snellere procedures en minder druk op de begrotingen van de lidstaten, wat gezien hun geringe financiële armslag een goede zaak is.

11.4 Om de overheidsfinanciën te ontlasten en op de langere termijn veilig te stellen zouden er ook meer publiekprivate samenwerkingsovereenkomsten moeten worden gesloten.

11.5 De regels om misbruik bij het verplaatsen van bedrijven tegen te gaan moeten worden aangescherpt; deze moeten hoge boetes krijgen en verplicht worden tot teruggave van ontvangen steungelden als mocht blijken dat de verplaatsing niet het gevolg is van steeds minder rendabele productie-eenheden, maar is ingegeven door de wens om nog meer subsidies te krijgen.

11.6 Bij de steunverlening aan bedrijven moeten kleine en middelgrote ondernemingen speciale aandacht krijgen, omdat zij voor werkgelegenheid en welvaart kunnen zorgen en meer „begaan” zijn met de ontwikkeling van de regio waar ze gevestigd zijn.

11.7 Ten slotte zal de voortzetting van een beleid ter versterking van de economische, sociale en economische samenhang in een uitgebreid Europa voor de EU een van de lastigste taken blijken te zijn. Het cohesiebeleid is een belangrijke pijler voor de integratie van volkeren en grondgebied van de EU. Daarom moeten de lidstaten deze hervorming tot een goed einde brengen, ook al gezien de recente haperingen bij het streven naar een meer geïntegreerde EU. Het gaat er uiteindelijk om dat de bevolking weer in de Europese eenwording gaat geloven.

11.8 De lidstaten dienen hun cohesie-inspanningen op te voeren, onafhankelijk van de inspanningen die de EU in dit verband levert.

11.9 De structuur en prioriteiten van het cohesiebeleid van de EU zijn gewijzigd met het oog op de uitbreiding en de beperkte middelen, en niet omdat de regionale en sociale verschillen verdwenen zouden zijn. Zo zullen sommige lidstaten en regio's die tot dusverre veel baat hebben gehad bij het cohesiebeleid steeds minder in aanmerking komen voor een belangrijk gedeelte van de beschikbare instrumenten. Dat wil echter niet zeggen dat ze inmiddels het gewenste ontwikkelings- en cohesieniveau hebben bereikt; in hun begroting moeten de lidstaten ze dan ook de aandacht geven die ze verdienen.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

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: Belasting op dividend van natuurlijke personen in de interne markt”

COM(2003) 810 def.

(2004/C 302/15)

De Commissie besloot op 19 december 2003, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie – economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 juni 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer Retureau.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 410e zitting van 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 151 stemmen vóór en één tegen, bij twaalf onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Onderhavige mededeling betreft voornamelijk de belasting op dividenden van particuliere aandeelhouders.

1.2 Het document is het vervolg op de mededeling over de vennootschapsbelasting (Vpb) ⁽¹⁾, waarin de Commissie reeds voorstelde om richtsnoeren te formuleren voor de interpretatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie (HvJ) ter zake. Wat dividenden van particulieren betreft, gaat zij in op het arrest Verkooijen. ⁽²⁾ De gelijkstelling van in- en uitgaande dividenden met kapitaalverkeer is een rechterlijke constructie. Dividenden worden namelijk niet expliciet in het verdrag of de richtlijn genoemd.

1.3 De verschillen tussen de nationale belastingstelsels op het gebied van „de dubbele belasting van bedrijfswinsten die aan particuliere aandeelhouders worden uitgekeerd in de vorm van dividend” ⁽³⁾ vormen een bron van substantiële discriminatie en een belemmering voor het vrije verkeer van kapitaal op de interne markt.

1.4 De voorgestelde richtsnoeren betreffen het effect van het EG-recht op de wijze waarop de lidstaten dividenden belasten en strekken er, in het licht van genoemde jurisprudentie, dus toe om beperkingen op te heffen waarmee particuliere aandeelhouders worden geconfronteerd. Ook strekt het voorstel ertoe, het tarief van de bronheffing te verlagen in de lidstaten van oorsprong van dividenden waar dit tarief te hoog is.

1.5 Doel is „de lidstaten te helpen (hun) stelsels in overeenstemming te brengen met de vereisten van de interne markt (overeenkomstig) de beginselen van het Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van kapitaal.”

1.6 Zijn de lidstaten niet tot de voorgestelde methode bereid om obstakels voor het vrije verkeer van particuliere beleggingen in aandelen te elimineren, dan kan de Commissie als hoedster van de Verdragen in principe de inbreukprocedure van artikel 226 van het EG-Verdrag inleiden.

1.7 Er zij eraan herinnerd dat het HvJ uit de formulering van een prejudiciële vraag en de door de nationale rechter aangereikte feiten de relevante elementen voor uitleg van het Gemeenschapsrecht kan distilleren ten einde die rechter te helpen bij de oplossing van het juridische probleem dat bij hem aanhangig werd gemaakt. ⁽⁴⁾

2. Dividendbelasting op de interne markt

2.1 Over het bedrijfsresultaat wordt door de lidstaten Vpb geheven tegen een tarief dat van 12,5 tot 40 % varieert (gemiddeld ongeveer 30 %). Dividenden die worden uitgekeerd over de winst na aftrek van de Vpb kunnen aan de bron worden belast (het geheven bedrag wordt dan op de uitkering ingehouden), maar kunnen ook via de IB, tegen een marginaal of een afzonderlijk tarief, worden belast.

2.2 Vpb en dividendenbelasting leveren volgens de Commissie een „economisch dubbele belasting” op en bovendien lopen particulieren het risico van een „internationale juridische dubbele belasting” (heffing door twee lidstaten over buitenlandse dividenden).

⁽¹⁾ „Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen” (COM(2001) 582 def.).

⁽²⁾ Zaak C-35/98 Verkooijen, Jur 2000 I-4071.

⁽³⁾ Rapport Ruding 1992, blz. 207-208.

⁽⁴⁾ Arrest van 28 januari 1992, Bachmann, CR09204/90, Jur I-249.

2.2.1 Het door de OESO voorgestelde modelverdrag heeft uitsluitend betrekking op laatstgenoemde vorm van dubbele heffing.

2.2.2 Volgens dit model is de reeds in de lidstaat van oorsprong op het dividend ingehouden bronbelasting aftrekbaar (als gewone „credit”) van de belasting die in de lidstaat van fiscale vestiging van de aandeelhouder over die uitkering is verschuldigd.

2.2.3 De Commissie is van mening dat het model voor alle soorten dividendbelastingen kan worden gebruikt (puur-gemengd/klassiek, analytisch, verrekening, vrijstelling).

3. Het arrest Verkooijen en enkele andere relevante uitspraken

3.1 In de zaak Verkooijen ging het om een weigering om klager voor de inkomstenbelasting IB vrij te stellen ter zake van dividend dat aan hem was uitgekeerd door een in een andere lidstaat dan Nederland gevestigde vennootschap.

3.2 De vrijstelling gold uitkeringen uit aandelen of inlegden ten aanzien waarvan de Nederlandse dividendbelasting aan de bron was ingehouden. Op die manier vielen buitenlandse dividenden erbuiten.

3.2.1 In de eerste plaats was de vrijstelling bedoeld om de eigen-vermogenspositie van Nederlandse bedrijven te versterken en Nederlandse aandelen aantrekkelijker voor particuliere beleggers te maken. In de tweede plaats strekte zij ertoe, dubbele economische heffing gedeeltelijk te compenseren middels een belastingvrij bedrag van NGL 1 000.

3.2.1.1 In de IB-aanslag stelde de belastinginspecteur dat de heer Verkooijen geen aanspraak op de vrijstelling kon maken omdat het door hem (van Petrofina België) ontvangen dividend „niet aan de Nederlandse dividendbelasting was onderworpen.”

3.2.2 In antwoord op een prejudiciële vraag ter zake stelde het HvJ dat ontvangst van buitenlands dividend onlosmakelijk met een kapitaalbeweging is verbonden. Een andere en minder gunstige fiscale behandeling van binnenkomende dividenden levert dus een verboden beperking van het vrije verkeer van kapitaal op.

3.2.2.1 Het HvJ oordeelt vervolgens dat, door een wettelijke bepaling als onderhavige (...) onderdanen van een lidstaat die in Nederland wonen, ervan afgeschrikt worden hun kapitaal te beleggen in vennootschappen die in een andere lidstaat gevestigd zijn.”

3.2.2.2 „Een dergelijke bepaling heeft ook een restrictief gevolg voor in andere lidstaten gevestigde vennootschappen, in zoverre zij hen belemmert in het bijeenbrengen van kapitaal in Nederland.”

3.3 Overigens stelde de advocaat-generaal in de zaak Schmid ⁽¹⁾ een schending van het vrije verkeer van kapitaal vast: in Oostenrijk waren buitenlandse dividenden niet aan een bronheffing onderworpen, die hen van de toepassing van een kapitaalopbrengstbelasting zou bevrijden. Bijgevolg vielen zij volledig onder de IB en kwamen zij niet in aanmerking voor het 50 %-tarief.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Op fiscaal gebied hebben de lidstaten bevoegdheden behouden. De huidige artikelen 56 en 58 van het EG-Verdrag bevatten evenwel de beperking dat bij de uitoefening ervan geen fundamentele vrijheden mogen worden geschonden en het Gemeenschapsrecht nageleefd dient te worden: krachtens artikel 56 zijn beperkingen van het kapitaalverkeer verboden en overeenkomstig artikel 58 mogen nationale fiscale maatregelen weliswaar „onderscheid maken tussen belastingplichtigen die niet in dezelfde situatie verkeren met betrekking tot hun vestigingsplaats of de plaats waar hun kapitaal is belegd” en kunnen de lidstaten „alle nodige maatregelen (...) nemen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, met name op fiscaal gebied en met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen (...) dan wel maatregelen nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn”, maar dan nog mogen deze maatregelen „geen middel tot willekeurige discriminatie vormen, noch een verkapte beperking van het vrije kapitaalverkeer en betalingsverkeer”.

4.2 In wezen eist het HvJ gelijke behandeling van belastingplichtigen en wijst het internationale dubbele heffing af.

4.3 Gegeven de uitbreiding van de Unie en de daarmee gepaard gaande nog grotere verschillen tussen Vpb- en IB-regelingen betreffende dividenden is het de hoogste tijd om de lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, op te roepen om internationale verdragen ter voorkoming van dubbele heffing te sluiten op basis van het minimummodel van de OESO. Op die manier kan worden gezorgd voor gelijke behandeling door de lidstaten van door particuliere beleggers ontvangen dividenden, ongeacht de lidstaat van oorsprong van deze uitkeringen.

⁽¹⁾ C-516/99, 30 mei 2002.

4.4 Het Verdrag voorziet tevens in vrij kapitaalverkeer met derde landen en ook heeft een aantal lidstaten bilaterale overeenkomsten met derde landen gesloten.

4.5 Volstreekte neutraliteit kan idealiter slechts werkelijkheid worden door één enkel heffingsstarief voor de Vpb met bepaalde vrijstellingen. Daartoe moeten alle in de mededeling genoemde voorwaarden worden gecombineerd en dient het tarief alleen voor de EG te gelden. Ook moet daarvoor de heffingsgrondslag voor de IB in alle lidstaten dezelfde zijn en dient er vanuit te worden gegaan dat opbrengsten uit aandelen de enige inkomsten van de particuliere belegger vormen. De Commissie erkent overigens zelf dat volledige fiscale neutraliteit uitsluitend kan worden bereikt middels integrale harmonisatie van de nationale belastingstelsels.

4.6 Fiscale soevereiniteit van de parlementen en staten, die dus besluiten over de belasting van natuurlijke en rechtspersonen en de begroting, ligt van oudsher aan de basis van de Europese democratieën. Gelijkheid van de burgers voor de fiscus vormt een grondbeginsel met constitutionele waarde. De lidstaten houden bij de huidige stand van het integratieproces nog altijd vast aan zwaarwegende redenen om, zoals in de Verdragen bepaald, hun fiscale bevoegdheden te behouden. Dit kan natuurlijk veranderen, maar hopelijk resulteert de nationale handelingsvrijheid niet in fiscale dumping.

4.7 Het Comité gaat ervan uit dat de richtsnoeren, ook al blijven deze beperkt tot kwesties waarover het HvJ zich heeft uitgesproken, binnen de bevoegdheidssfeer van de Commissie en de lidstaten vallen. Wordt inderdaad daartoe besloten, dan zouden het Europees Parlement en de EG-adviesorganen volledig dienen te worden betrokken bij de follow-up.

4.8 Ten slotte is het nog maar de vraag of het dreigen met de gang naar het HvJ de onontbeerlijke zoektocht naar oplossingen werkelijk zal vergemakkelijken. Het Comité vindt daarom dat de lidstaten in kwestie snel bepalingen moeten invoeren om een einde te maken aan discriminatie van in- en uitgaande dividenden. Dit kan er bovendien toe leiden dat men van het HvJ als het ware, over de nationale bevoegdheden heen, een Europese fiscale wetgever wil maken met alle risico's van verwarring over bevoegdheidsaangelegenheden van dien.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 In de relatief eenvoudige analyse van de Commissie is geen aandacht besteed aan de mogelijkheid dat de beleggings-

portefeuille van een particulier is samengesteld uit aandelen in vennootschappen die in twee of meer lidstaten dan wel buiten de EG zijn gevestigd, hetgeen toch alleszins denkbaar is.

5.2 Het Comité wijst er verder op dat inkomsten uit effecten eveneens afkomstig kunnen zijn van instellingen voor collectieve beleggingen of pensioenfondsen, en wel op dusdanige wijze dat de nationale oorsprong van de diverse delen van de uitgekeerde dividenden of meerwaarden niet te achterhalen valt. Voorts gelden er soms andere fiscale regels voor de waardestijging van dit soort beleggingen en de bijbehorende uitkeringen dan voor directe ontvangst van dividend door een natuurlijke persoon met eigen aandelenportefeuille. Deze kwesties worden door de Commissie buiten beschouwing gelaten.

5.3 In de mededeling wordt evenmin aandacht geschonken aan de belasting van winsten uit verkoop van beursgenoteerde effecten. Een particulier belegt namelijk niet uitsluitend in aandelen om dividend te ontvangen. Verkoop van beurspapier om dankzij koersstijgingen winst te maken, vormt soms een nog veel belangrijkere reden om te beleggen en past volledig bij het beheer van een portefeuille en de opbrengsten. Waarschijnlijk moet ook hiernaar gekeken worden.

5.4 Wat de discussie over dubbele economische heffing betreft, pleit er, los van methoden en tarieven, in beginsel niets tegen om een onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen te maken. Dividenden betekenen voor de aandeelhouders beschikbaar inkomen, maar niet alle winst wordt noodzakelijkerwijs uitgekeerd. Een deel wordt weer in de onderneming gestoken, waardoor de waarde van het aandeel en dus het vermogen van de aandeelhouders toeneemt. In de analyse van de Commissie is deze toename niet onderworpen aan IB of Vpb. Er moet dus ook een antwoord komen op de volgens het Comité belangrijke vraag of dergelijke stijgingen al dan niet worden belast, en zo ja, op welke voorwaarden.

6. Conclusies

6.1 Een regeling voor dubbele en bronheffingen op nationale en in- en uitgaande dividenden met als doel discriminatie uit te bannen, is een belangrijke doelstelling, die echter niet mag resulteren in een schending van het grondbeginsel dat natuurlijke personen voor de nationale fiscus gelijk zijn. Voorts zouden lidstaten met gelijksoortige fiscale praktijken gezamenlijk kunnen bezien welke „best practices” op fiscaal gebied beschikbaar zijn.

6.2 De hierboven (Bijzondere opmerkingen) aangestipte kwesties zouden in latere fasen met het oog op uitgebreidere harmonisatie van de Vpb, belasting op inkomsten uit effecten en koersstijgingen kunnen worden onderzocht, voor een betere werking van de interne markt.

6.3 Ten slotte is het Comité van mening dat onderhavige mededeling uitzicht biedt op oplossingen voor problemen die reeds vaak aan het HvJ zijn voorgelegd. Deze problemen dienen uit de wereld te worden geholpen om te vermijden dat het Hof onnodig wordt overbelast met zaken op dit gebied.

Brussel, 30 juni 2004

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Roger BRIESCH

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen waarvoor het aantal vóórstemmen tenminste een kwart van de uitgebrachte stemmen bedraagt, zijn tijdens de discussie verworpen:

Paragraaf 4.6

De laatste zin van deze paragraaf te schrappen.

Stemuitslag:

Stemmen tegen: 84
Stemmen vóór: 58
Onthoudingen: 9

Paragraaf 4.8

Deze paragraaf te schrappen.

Stemuitslag:

Stemmen tegen: 85
Stemmen vóór: 53
Onthoudingen: 16

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's en de sociale partners op communautair niveau over de herziening van Richtlijn 93/104/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd”

COM(2003) 843 def.

(2004/C 302/16)

De Commissie heeft op 5 januari 2004 besloten om, in overeenstemming met art. 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die belast was met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 14 juni 2004. Rapporteur was de heer Hahr.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 410e zitting van 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 30 juni) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 154 stemmen voor en 71 stemmen tegen, bij 13 onthoudingen.

1. Samenvatting van de mededeling van de Commissie

1.1 Deze mededeling betreft Richtlijn 93/104/EG van 23 november 1993, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2000/34/EG, waarin minimumvoorschriften zijn vastgelegd voor de organisatie van de arbeidstijd met het oog op een verbetering van de veiligheid en gezondheid van werknemers.

1.2 Het doel van de mededeling is driedig.

1.2.1 Ten eerste is het de bedoeling de toepassing te evalueren van de twee bepalingen die moesten worden herbeoordeeld vóór 23 november 2003, de datum waarop de zevenjarige periode die is ingegaan op het moment dat deze bepalingen door de lidstaten in nationale wetgeving moesten worden omgezet, verstrijkt. De twee bepalingen betreffen art. 17, lid 4, inhoudende afwijkingen van de referentieperiode voor de tenuitvoerlegging van art. 6 betreffende de maximale werkweek, en art. 18, lid 1, onder b) i), inhoudende de mogelijkheid voor lidstaten om art. 6 niet uit te voeren, mits maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat individuele werknemers instemmen met werkweken van meer dan 48 uur (opt-out regeling).

1.2.2 Ten tweede heeft de mededeling als doel een analyse te geven van de impact van de jurisprudentie van het Hof van Justitie betreffende de definitie van „arbeidstijd” en het meerekenen van beschikbaarheidsdiensten, alsook van nieuwe ontwikkelingen die erop gericht zijn beroeps- en gezinsleven beter met elkaar te combineren.

1.2.3 Ten slotte heeft de mededeling als doel het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de sociale partners te raadplegen over een mogelijke herziening van de tekst.

1.2.4 Het zij opgemerkt dat het Europees Parlement op 11 februari 2004 zijn goedkeuring heeft gehecht aan een verslag over het geleidelijk afschaffen van alle opt-out-mogelijkheden. Op 19 mei jl. is de Europese Commissie met een tweede discussienota gekomen. Volgens de Commissie is het de bedoeling van dit document om de sociale partners aan te zetten tot onderhandelingen en, mochten deze mislukken, hen aan te sporen in grote lijnen aan te geven hoe mogelijke latere wetgevingsvoorstellen van de Commissie eruit zouden moeten zien.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het Comité acht de door de Commissie gebruikte raadplegingsprocedure niet adequaat, omdat het om een materie gaat die op nationaal niveau onderwerp van collectieve onderhandelingen is. De Commissie had eerst de sociale partners moeten horen alvorens de Europese instellingen, het EESC en het CvdR te raadplegen.

2.2 De mededeling bevat geen concrete voorstellen tot wijziging van de richtlijn, maar voorziet wel in een raadpleging waarbij wordt getracht antwoord te vinden op vijf cruciale vragen, zulks met het oog op een komende herziening van de richtlijn. Het gaat hierbij om:

- de lengte van de referentieperiodes (momenteel vier of, in bijzondere gevallen, zes maanden per jaar);
- de definitie van het begrip „arbeidstijd” na enkele recente arresten van het Hof van Justitie t.a.v. beschikbaarheidsdiensten;
- de toepassingsvoorwaarden m.b.t. opt out;
- maatregelen voor een betere combinatie van beroeps- en gezinsleven, en
- de wijze waarop een optimaal evenwicht tussen deze maatregelen kan worden bereikt.

2.2.1 Om afdoende te kunnen antwoorden op de vijf vragen van de Commissie, dient men niet alleen een grondige kennis te hebben van de algemene „arbeidstijdrichtlijn” (93/104/EG), maar ook te beschikken over een analyse van de wijze waarop deze richtlijn door de lidstaten is omgezet in nationale wetgeving en in hoeverre daardoor de situatie veranderd is in vergelijking met eerdere wettelijke bepalingen op het gebied van arbeidstijd en de sectoriële collectieve arbeidsovereenkomsten. Het Comité stelt vast dat het verslag dat de Commissie hierover heeft gepubliceerd ⁽¹⁾ en onderhavige mededeling slechts gedeeltelijk uitsluitel geven over de mate waarin zich veranderingen hebben voorgedaan. De standpunten van het Comité zullen daarom noodgedwongen een meer globaal karakter hebben.

2.2.2 Teneinde de gezondheid en de veiligheid van werknemers beter te kunnen beschermen - in overeenstemming met de sociale bepalingen van het EG-Verdrag (artt. 136 en volgende) en met Richtlijn 89/391/EEG - zijn in de algemene richtlijn inzake de organisatie van de arbeidstijd (93/104/EG) in het bijzonder de volgende bepalingen opgenomen:

- maximaal gemiddeld 48 uur arbeidstijd per week, inclusief overwerk;
- ten minste 11 aaneensluitende uren rusttijd in elk tijdvak van 24 uur;
- een pauze wanneer de dagelijkse arbeidstijd meer dan 6 uren bedraagt;
- minimaal 1 dag rust per week;
- minstens 4 weken jaarlijkse vakantie met behoud van loon, en
- maximaal gemiddeld acht uur per etmaal in het geval van nachtarbeid.

2.2.3 In de richtlijn wordt ook bepaald onder welke voorwaarden de lidstaten via wetgeving en de nationale sociale partners via cao's mogen afwijken van de regels in de richtlijn. Afwijkingen zijn alleen toegestaan als de algemene beginselen inzake de gezondheid en veiligheid van werknemers gerespecteerd worden.

2.2.4 Helaas is er geen alomvattende evaluatie uitgevoerd op grond waarvan kan worden beoordeeld of implementatie van de richtlijn geleid heeft tot de oorspronkelijk nagestreefde verbetering van de leef- en arbeidsomstandigheden van werknemers in de EU. Niettemin gaat het Comité ervan uit dat dit inderdaad het geval is, althans op de langere termijn. Wijzigingen van de richtlijn dienen daarom goed doordacht en gemotiveerd te zijn en daarbij moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de standpunten van de sociale partners.

2.2.5 Tegelijk dient men echter in het oog te houden dat de inhoud van de richtlijn gebaseerd is op discussies en overwegingen van meer dan veertien jaar geleden. De arresten van het Hof inzake de interpretatie van de begrippen „arbeidstijd” en „compenserende rust” hebben tal van lidstaten acuut in de

problemen gebracht. In het licht hiervan is het Comité geïnteresseerd in de nieuwe consultatieronde waartoe de Commissie besloten heeft, met dien verstande dat het nogmaals wijst op de tekortkomingen ervan. De consultatieronde biedt de kans om uit diverse bronnen waardevolle gegevens te verzamelen over de wijze waarop de richtlijn en de daarvan afgeleide nationale wetgevingen in de praktijk gefunctioneerd hebben. Hierdoor kan het eerder gesignaleerde gebrek aan informatie worden goedge maakt. Binnen dit consultatieproces is, als uitvloeisel van het EG-Verdrag, uiteraard een prominente rol weggelegd voor de sociale partners.

2.2.6 Arbeidstijd en de organisatie daarvan zijn van doorslaggevende betekenis voor de verhoudingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en voor de dagelijkse betrekkingen tussen werkgever en werknemer. Daarom is het opstellen van regels betreffende de arbeidstijd via cao's van vitaal belang voor de sociale partners, die op dit gebied over veel ervaring en kennis van zaken beschikken.

2.2.7 Het uitgangspunt bij nationale wetgeving inzake arbeidstijd is over het algemeen het gedeelde belang dat werkgevers en werknemers hebben bij een bevredigende organisatie ervan. Het is aan de sociale partners op de diverse niveaus in de lidstaten om, aan de hand van de arbeidstijdvoorschriften en in het kader van cao-onderhandelingen, te zoeken naar oplossingen voor kwesties die zich ten aanzien hiervan op de werkplek voordoen.

2.2.8 Als men de bepalingen in de richtlijn t.a.v. rusttijden, pauzes, vrije dagen en arbeidsuren per week strikt juridisch analyseert in relatie tot de uitzonderingsclausules in art. 17, kan men hieruit afleiden dat er in de richtlijn blijkbaar ruimte is voor flexibiliteit t.a.v. de toepassing van cao's, zij het onder voorbehoud van de implicaties van de arresten van het Hof inzake wachtdiensten. Daarentegen dient ook vastgesteld te worden dat de arbeidstijdrichtlijn een relatief gecompliceerd onderdeel van het communautaire recht vormt. Het Comité stelt daarom voor dat de Commissie in een voorstel tot herziening van de richtlijn een zorgvuldige analyse maakt van de mogelijkheden om de richtlijn te vereenvoudigen. Een vereenvoudiging mag evenwel niet tot gevolg hebben dat de grondbeginselen inzake de veiligheid en gezondheid van de werknemers in het gedrang komen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Referentieperiodes

3.1.1 Reeds tijdens de totstandkoming van de richtlijn is er in Europa een discussie op gang gekomen over het aantal arbeidsuren per jaar. Dit begrip kan het eenvoudigst worden gedefinieerd als een systeem waarbij de referentieperiode voor de berekening van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd één jaar oftewel 365 dagen omvat.

⁽¹⁾ Verslag van de Commissie over de stand van zaken bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 93/104/EG van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (de „arbeidstijdrichtlijn”) - COM(2000)787.

3.1.2 De arbeidstijdrichtlijn bevat in art. 6 een bepaling betreffende een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van 48 uur. Dit kan gelden voor een periode van vier of –overeenkomstig de afwijkingsbepalingen van art. 17 – van zes resp. twaalf maanden ⁽¹⁾. De richtlijn biedt zodoende een zekere speelruimte voor het gelijktrekken van het aantal arbeidsuren gedurende een bepaalde referentieperiode. Bij de organisatie van de arbeidstijd moet uiteraard rekening worden gehouden met de bepalingen betreffende de rusttijden per dag, per week en bij nacht arbeid, terwijl de grondbeginselen inzake de gezondheid en veiligheid van werknemers gerespecteerd moeten worden.

3.1.3 De Commissie constateert in haar mededeling dat „Een analyse van de nationale wetgeving waarin de artikelen 6 en 16 zijn omgezet, (...) niet altijd gemakkelijk (is)” ⁽²⁾ (deze artikelen hebben resp. betrekking op de maximale arbeidstijd per week en de referentieperiodes), maar dat „in het algemeen (...) de tendens op het vaststellen van een referentieperiode op jaar-basis (wijst)” ⁽³⁾.

3.1.4 De vraag is in hoeverre de referentieperiode van invloed is op de gezondheid en veiligheid van werknemers. De Commissie gaat niet in op deze kwestie. Het is duidelijk dat het bezwaarlijk kan zijn wanneer veel arbeid geconcentreerd wordt in een betrekkelijk kort tijdsbestek, maar omdat de jaarreferentieperiode in de praktijk in veel cao's wordt toegepast, mag worden aangenomen dat het negatieve effect van een langere referentieperiode op gezondheid en veiligheid door de cao-partners wordt gecompenseerd, omdat moet worden voorzien in rusttijden van dezelfde duur.

3.1.5 Als argument voor verlenging van de referentieperiode is aangevoerd dat het bedrijfsleven hierdoor meer flexibiliteit krijgt t.a.v. de organisatie van de arbeidstijd. Dankzij cao's is deze flexibiliteit er al in veel landen. Gebrek aan flexibiliteit doet zich vooral voor in landen waar collectieve arbeidsovereenkomsten traditioneel een minder belangrijke rol spelen. Er zou moeten worden aangedrongen op versterking van de collectieve onderhandelingen op het punt van arbeidstijden, en dan vooral in landen waar geen ingewortelde cao-onderhandelingspraktijk bestaat.

3.1.6 Het EESC stelt vast dat art. 137 van het EG-Verdrag, waarop de arbeidstijdrichtlijn is gebaseerd, voorschrijft dat in richtlijnen die op grond van dit artikel worden aangenomen, „vermeden wordt zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd.”

⁽¹⁾ 1. Van vier naar zes maanden bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord tussen de sociale partners (verwijzing naar art. 17 (3) in de eerste zin van art. 17 (4)).

2. Daarnaast kunnen de lidstaten toestaan dat „om objectieve, technische of arbeidsorganisatorische redenen” in collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners een verlenging van de referentieperiode tot maximaal twaalf maanden wordt vastgesteld, zij het „met inachtneming van de algemene beginselen inzake de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers”.

⁽²⁾ COM(2003) 843 def., blz. 5.

⁽³⁾ COM(2003) 843 def., blz. 6.

3.1.7 Omdat een referentieperiode van twaalf maanden in de meeste lidstaten reeds wordt toegepast in de cao's, is het EESC o.g.v. de huidige regelingen, die de mogelijkheid bieden de referentieperiode via cao's te verlengen, van mening dat de sociale partners over voldoende flexibiliteit beschikken om de arbeidstijden aan te passen aan de verschillende situatie per lidstaat, bedrijfstak en onderneming. Daarom dient te worden vastgehouden aan deze regelingen.

3.1.8 Gezien de speciale arbeidstijdsituatie van hogere kaders zou het EESC graag zien dat de organisaties waarin deze categorie werknemers is vertegenwoordigd, rechtstreeks worden betrokken bij de procedures en onderhandelingen ter vaststelling van de voorwaarden waaronder de arbeidstijd wordt georganiseerd. Er zou in dit geval behoefte zijn aan specifieke bepalingen.

3.2 Definitie van arbeidstijd

3.2.1 De arbeidstijdrichtlijn bevat in artikel 2 een definitie van het begrip „arbeidstijd”. Hieronder wordt verstaan „de tijd waarin de werknemer werkzaam is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn werkzaamheden of functie uitoefent, overeenkomstig de nationale wetten en/of gebruiken”. Rusttijd daarentegen wordt in art. 2.2 gedefinieerd als „de tijd die geen arbeidstijd is”.

3.2.2 Het Hof van Justitie heeft zich tweemaal moeten uitspreken over de definitie van „arbeidstijd”. In zijn eerste arrest ⁽⁴⁾, dat betrekking had op de wachtdienst van artsen in een medisch centrum, heeft het Hof vastgesteld dat wachtdiensten van artsen beschouwd moeten worden als arbeidstijd in de zin van art. 2, lid 1, van de richtlijn indien de arts persoonlijk aanwezig behoort te zijn in het medische centrum. Met wachtdienst wordt dus bedoeld de verplichting om fysiek aanwezig te zijn op een door de werkgever aangewezen plaats en om beschikbaar te zijn in afwachting van te verrichten beroeps-werkzaamheden. In zijn arrest n.a.v. de zaak Jaeger ⁽⁵⁾ heeft het Hof zijn interpretatie bevestigd dat de periode waarin een arts geen daadwerkelijke werkzaamheden verricht tijdens een beschikbaarheidsdienst, moet worden aangemerkt als arbeidstijd in de zin van de richtlijn. Het stelde tevens dat onmiddellijk compenserende rust genomen moet worden.

3.2.3 Het EESC merkt op dat deze arresten vooral t.a.v. de bezettingsgraad in de zorgsector, maar ook in andere sectoren, vergaande consequenties kunnen hebben voor de arbeidsorganisatie. Diverse lidstaten hebben in hun nationale wetgeving regels voor wachtdiensten opgenomen. Deze regels zien er verschillend uit, maar stemmen in zoverre overeen dat wachtdiensten hierin hetzij helemaal niet hetzij gedeeltelijk als arbeidstijd worden beschouwd. Wachtdiensten zijn echter ook niet als rusttijd aan te merken.

⁽⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 3 oktober 2000 in zaak C-303/98 (SIMAP).

⁽⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 9 oktober 2003 in zaak C-151/02 (Jaeger).

3.2.4 Merkwaardig genoeg ziet het ernaar uit dat voordat tot de richtlijn werd besloten, niet grondig genoeg is nagedacht noch voldoende is gediscussieerd over de reikwijdte van de definitie van arbeidstijd in art. 2, lid 1. Anders valt moeilijk te begrijpen waarom de arresten zo'n verrassing zijn geweest voor zowel de Europese instellingen als de lidstaten, temeer daar de meeste lidstaten in hun arbeidstijdwetgeving regels inzake wachtdiensten hebben opgenomen.

3.2.5 Het Comité deelt de opvatting van de Commissie dat oplossingen in verschillende richtingen kunnen worden gezocht. In dit stadium spreekt het Comité vooralsnog liever geen voorkeur uit voor één bepaalde oplossing. Bij de keuze zal men zich eerst en vooral moeten laten leiden door de volgende criteria:

- de werknemers moet t.a.v. de arbeidstijd een goede bescherming van hun gezondheid en veiligheid worden gegarandeerd;
- de bedrijven en de lidstaten moet meer flexibiliteit worden geboden bij het beheer van de arbeidstijd;
- het moet gemakkelijker worden gemaakt om werk en gezin te combineren, en
- onredelijke belasting van bedrijven, vooral het MKB, moet worden vermeden.

3.3 Mogelijkheid van afwijkingen op grond van art. 18, lid 1, onder b), i)

3.3.1 Artikel 18 van de richtlijn geeft lidstaten het recht om via eigen wetgeving af te wijken van art. 6 van de richtlijn, waarin de gemiddelde wekelijkse werktijd wordt beperkt tot 48 uur. Wel dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan voordat gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid tot afwijking, en wel:

- a) de werknemer dient zelf in te stemmen met meer werkuren;
- b) de werknemer mag niet worden bedreigd met represailles bij een weigering om overuren te maken;
- c) de werkgever is verplicht registers bij te houden van alle werknemers die dergelijke arbeid verrichten, en
- d) de registers worden ter beschikking gesteld van de bevoegde autoriteiten.

Er zij tevens op gewezen dat zelfs werknemers voor wie een opt-out-regeling geldt (op grond van artikel 18), recht hebben op een dagelijkse rusttijd van elf aaneengesloten uren en op een pauze na zes uur werk.

3.3.2 De arbeidstijdrichtlijn gaat uit van een aantal onduidelijke en niet geformuleerde veronderstellingen met betrekking tot wat men een „gezonde arbeidstijdcultuur” zou kunnen noemen. Volgens art. 137 van het EG-Verdrag dient de Gemeenschap het optreden van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen teneinde het arbeidsmilieu te verbeteren en de veiligheid en gezondheid van de werknemers te beschermen. Alleen al het bestaan van de arbeidstijdrichtlijn en vooral de praktische implementatie ervan in het merendeel van de lidstaten geeft aan dat er in ieder geval een breed draagvlak aanwezig was om de ruimte voor een ongezonde arbeidstijdcultuur in te perken. Voor de opt-out-mogelijkheid in art. 18, lid 1, b), i) kan dus alleen maar worden gekozen indien de lidstaten zich houden aan de grondbeginselen inzake de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemers.

3.3.3 Wil men kunnen beoordelen of de opt-out-mogelijkheid gerechtvaardigd is, dan moet kunnen worden aangetoond dat er een verband is tussen een wekelijkse werktijd van meer dan 48 uur en de veiligheid en gezondheid van de werknemer. De Commissie zegt in haar mededeling dat een analyse van de gevolgen van de afwijkingmogelijkheid voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers „niet uitvoerbaar [is] bij gebrek aan betrouwbare gegevens” ⁽¹⁾. Tegelijkertijd verwijst de Commissie naar een recente studie waaruit zou blijken dat er een mogelijk verband is tussen lange werkuren en fysieke gezondheid, met name wanneer het aantal werkuren meer dan 48-50 uur bedraagt. Het EESC heeft al in zijn advies over het richtlijnvoorstel van 1990 gesteld dat uit talrijke onderzoeken gebleken is dat te lange arbeidstijden zonder rust schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid van de werknemer, beroepsgerelateerde ziektes kunnen veroorzaken en de gezondheid geleidelijk kunnen aantasten ⁽²⁾.

3.3.4 Belangrijk in verband met de opt-out-mogelijkheid is het vrijwillige karakter ervan. Krachtens de richtlijn hebben de werknemers altijd de keuzevrijheid om niet meer dan gemiddeld 48 uur per week te werken. Hierop is kritiek gekomen omdat de regel niet reëel is: het is b.v. voor een kandidaat-werknemer moeilijk om te weigeren in zijn aanstellingscontract een opt-out-overeenkomst te ondertekenen.

3.3.5 Volgens het Commissiedocument blijkt uit een enquête onder Britse werkgevers dat 48 % van de werknemers in de bouwsector meer dan 48 uur per week werkt ⁽³⁾. Dit is een verbazingwekkend hoog percentage wanneer men bedenkt dat het in de meeste gevallen vermoedelijk gaat om werkzaamheden die zowel fysiek als qua precisie veeleisend zijn. Het voordeel dat de werkgever uit deze extra arbeidsuren haalt, is waarschijnlijk nogal gering; immers, de werknemer krijgt overuren uitbetaald en is daardoor een dure arbeidskracht. Men kan zich daarom afvragen of de over de gehele linie lange arbeidstijden in Groot-Brittannië niet samenhangen met andere structurele problemen.

⁽¹⁾ COM(2003) def., blz. 15.

⁽²⁾ PB C60, 08031991, blz. 26.

⁽³⁾ COM(2003) def., blz. 13.

3.3.6 Een belangrijke vraag is op welke wijze lange werkdagen van invloed zijn op het gezinsleven. Hoe slagen gezinnen met kinderen waarvan beide ouders meer dan 48 uur per week werken, erin om beroeps- en gezinsleven te combineren? Is het zo dat een algemeen langere werkdag ertoe zal bijdragen dat een van de ouders - meestal de vrouw - de arbeidsmarkt geheel of gedeeltelijk verlaat? Als dat het geval is, dan kan de opt-out-mogelijkheid indruisen tegen de in de Lissabonstrategie vastgelegde doelstelling, nl. dat 60 % van de vrouwelijke bevolking in de EU in het jaar 2010 een beroepsactiviteit uitoefent. Het is nogal verrassend dat het verschil tussen de arbeidsdeelname van mannen en vrouwen in Groot-Brittannië in feite beneden het EU-gemiddelde ligt, maar aan de andere kant is Groot-Brittannië na Nederland de EU-lidstaat waar naar verhouding de meeste vrouwen - ongeveer de helft - in deeltijd werken⁽¹⁾. Volgens de mededeling van de Commissie werkt 26,2 % van de Britse mannen meer dan 48 uur per week, terwijl dit percentage voor vrouwen 11,5 % bedraagt⁽²⁾. Uit een in het British Medical Journal gepubliceerde studie bleek dat vrouwelijke werknemers, m.n. handwerksters met gezinnen, gezondheidsrisico's lopen als er geen beperkingen worden gesteld aan overwerk⁽³⁾. De opt-out-mogelijkheid zou aldus negatieve gevolgen voor de gelijke kansen tussen man en vrouw kunnen hebben. Dit punt moet nader worden onderzocht.

3.3.7 Het EESC spreekt zich in dit stadium niet uit over de opt-out-mogelijkheid. Om hierover een uitspraak te kunnen doen, moet de situatie samen met de sociale partners eerst grondiger worden geanalyseerd.

3.4 Maatregelen om het beroeps- en gezinsleven beter met elkaar te combineren

3.4.1 Wat houdt een „betere combinatie van beroeps- en gezinsleven” in voor de individuele werknemer? Wat betekent „gezinsleven”? Als we deze vragen stellen aan ouders met kleine kinderen, dan krijgen we één antwoord. Stellen we dezelfde vraag aan een kinderloos paar, dan zal er ongetwijfeld een ander antwoord komen. Van een alleenstaande vader valt weer een derde antwoord te verwachten. Daarom is er niet zomaar een eensluidend antwoord mogelijk op de vraag op welke wijze beroeps- en gezinsleven beter met elkaar kunnen worden gecombineerd.

3.4.2 Over het geheel genomen kan evenwel worden gesteld dat de mogelijkheid om zelf invloed uit te oefenen op de eigen werksituatie en deze persoonlijk te bepalen, door veruit de meeste mensen als positief wordt ervaren en wordt gezien als

iets wat de werksfeer ten goede komt. Dat geldt met name voor ouders met kleine kinderen. Het Europees Parlement heeft in zijn Resolutie over de organisatie van de werkdag met name gewezen op:

- het feit dat vrouwen meer risico's lopen op negatieve gevolgen voor hun gezondheid en welzijn wanneer zij de dubbele taak van een beroep en gezinszorg moeten vervullen;
- de zorgwekkende trend dat vrouwen, om de eindjes aan elkaar te knopen, twee halftijdse banen hebben met een gecombineerde werkweek die vaak langer is dan wettelijk toegestaan;
- het feit dat de cultuur van lange werkuren bij de hogere kaders en bestuursposities een obstakel vormt voor de opwaartse mobiliteit van vrouwen en de gendersegregatie op de arbeidsplaats bestendigt⁽⁴⁾.

Het EESC is het hier van harte mee eens, maar voegt eraan toe dat het probleem niet uitsluitend geldt voor vrouwen, maar in het algemeen voor ouders die moeite hebben om werk en gezin te combineren. Hieraan zijn ook gezondheidsrisico's verbonden.

3.4.3 Het EESC zou erop willen wijzen dat iedereen, naast werk en gezinsleven, nog tijd vrij zou moeten kunnen maken om deel te nemen aan maatschappelijke en/of met de democratie samenhangende activiteiten. Dit zou een belangrijke aspect moeten zijn van elk beleidsinitiatief inzake organisatie van de werkdag.

3.4.4 Vandaag de dag zijn er tal van wettelijke bepalingen, zowel in het communautaire recht als op nationaal niveau, die mogelijkheden bieden om gezinsleven en zorg voor kinderen te combineren met de uitoefening van een beroep. Zo is er regelgeving betreffende ouderschapsverlof, deeltijdwerk, telewerk, flexibele werktijden enz. Het EESC zou het op prijs stellen als er samen met de sociale partners een inventaris werd opge maakt van de bepalingen die er op dit gebied reeds bestaan, alvorens voorstellen voor nieuwe maatregelen worden gedaan en hieruit een keuze wordt gemaakt. Het EESC stelt voor de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden opdracht te geven, een dergelijke inventaris op te maken. Deze stichting heeft reeds een rapport gepubliceerd waarin bepaalde aspecten van de kwesties die hier aan de orde zijn, worden belicht⁽⁵⁾.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Gelijkheid van mannen en vrouwen, 2004 (COM(2004) 115 definitief), blz. 16.

⁽²⁾ COM(2003) 843 def., blz. 12.

⁽³⁾ Ala-Mursula & al.: „Effect of employee worktime control on health: a prospective cohort study”, Occupational & Environment Medicine; 61: 254-261, No. 3, March 2004.

⁽⁴⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 11 februari 2004 over de organisatie van de werkdag (wijziging Richtlijn 93/104/EEG), P5 TA-PROV(2004)0089, punt 20-22.

⁽⁵⁾ „A new organisation of time over working life” (Een nieuwe indeling van tijd in het arbeidsleven), Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, 2003.

Brussel, 30 juni 2004

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

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

Par. 3.1.7

Vervangen door de volgende tekst:

„In haar mededeling van 19 mei stelt de Commissie voor, de referentieperiode te verlengen zonder daarbij te verwijzen naar een reeds concreet vormgegeven voorstel. Daarom wil het EESC zich hier in dit stadium liever niet over uitspreken. Dit zal pas gebeuren als het wordt geraadpleegd over een ontwerprichtlijn.”

Motivering

Ten aanzien van de twee andere omstreden punten – de definitie van arbeidstijd (par. 3.2.5) en de opt-out-mogelijkheid (par. 3.3.7) – neemt het EESC, in afwachting van concreter geformuleerde voorstellen, geen standpunt in. Daarom zou het Comité consequent moeten zijn en dit ook niet moeten doen m.b.t. de referentieperiode.

Stemuitslag

Vóór: 84

Tegen: 135

Onthoudingen: 7

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De betrekkingen tussen de EU en Turkije met het oog op de Europese Raad van december 2004”

(2004/C 302/17)

Op 28 januari 2004 besloot het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 29 van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „De betrekkingen tussen de EU en Turkije met het oog op de Europese Raad van december 2004”.

De gespecialiseerde afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 juni 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Etty.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 juni en 1 juli 2004 gehouden 410e zitting (vergadering van 1 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 166 stemmen voor, 17 stemmen tegen, bij 28 onthoudingen is goedgekeurd:

1. Achtergrond

1.1 Het EESC volgt de ontwikkelingen in Turkije reeds geruime tijd op de voet. Turkije sloot in 1963 een associatie-overeenkomst met de EG, diende in 1987 een verzoek om toetreding in en werd in 1995 partner van de EU in de douane-unie.

1.2 Via een goed functionerend gemengd raadgevend comité (GRC) dat in 1995 is opgericht met vertegenwoordigers van het Turkse maatschappelijk middenveld, blijft het EESC goed op de hoogte van de verwachtingen van de Turkse sociaal-economische belangengroepen ten aanzien van de toetreding van hun land tot de EU. Het Comité heeft met deze verwachtingen steeds rekening gehouden en spreekt de oprechte hoop uit dat de Europese Top van december 2004 in staat zal zijn te concluderen dat Turkije beantwoordt aan de politieke criteria van Kopenhagen 1993 en dus te besluiten dat onderhandelingen over toetreding onverwijld geopend kunnen worden.

1.3 Turkije heeft reeds een aantal decennia onomstotelijk bewezen dat het zich bij Europa wil aansluiten.

1.4 Turkije is een seculiere staat met een overwegend islamitische bevolking. Het wenst als een moderne seculiere democratie te functioneren. Het vormt een uitermate belangrijk voorbeeld voor landen met een overwegend islamitische bevolking die het seculiere en democratische karakter van hun politieke structuren willen versterken. Toetreding van Turkije tot de EU zou aantonen dat de Unie een hoog niveau heeft bereikt van pluralisme, dat zij er werkelijk in slaagt de dialoog tussen culturen en religies in goede banen te leiden en een rol te spelen als pleitbezorger van vrede en rechtvaardigheid in de wereld.

1.5 Turkije is een land met een jonge bevolking en een sterk groeiende economie met groot potentieel. Het zou evenwel verkeerd zijn het land louter te blijven beschouwen als een grote afzetmarkt voor Europese exportgoederen of een regio voor goedkope investeringen.

1.6 Turkije heeft gedurende tal van jaren de rol vervuld van enerzijds een bufferzone en anderzijds een bruggenhoofd tussen oost en west; daarbij heeft het zichzelf steeds als een Europees land beschouwd. Als Turkije erin slaagt lid van de Unie te worden, zou het een nog directere bijdrage kunnen leveren aan de EU-acties met het oog op conflictpreventie, met name dankzij zijn uitstekende relaties met de Centraal-Aziatische regio, het Midden-Oosten en het gebied rond de Golf.

2. Inleiding

2.1 Wat de betrekkingen tussen de EU en Turkije betreft, staat thans, en ook voor de rest van het jaar, de vraag centraal of er al dan niet met toetredingsonderhandelingen zal worden begonnen. De Europese Raad zal tijdens zijn Top in december 2004 hierover de knoop doorhakken.

2.2 Dit besluit zal van doorslaggevend belang zijn na een periode van ruim 15 jaar waarin Turkije op een duidelijk antwoord op zijn verzoek om toetreding tot de EU heeft gewacht. De Raad van Helsinki heeft Turkije in december 1999 de status van kandidaat-lidstaat verleend. In december 2002 heeft de Raad van Kopenhagen gesteld dat een besluit over het al dan niet aanknopen van toetredingsonderhandelingen zou worden genomen op grond van een evaluatie waarbij zou worden nagegaan of Turkije tegen die tijd aan de in 1993 te Kopenhagen vastgestelde politieke criteria voldoet. De inachtneming van deze criteria is een absolute voorwaarde, wil Turkije de weg naar volledig lidmaatschap inslaan.

2.3 Het besluit dat zal worden genomen, is vanzelfsprekend niet alleen voor Turkije maar ook voor de EU van het grootste belang.

2.4 De resultaten van de monitoring door de Europese Commissie van gemaakte vooruitgang in Turkije zijn tot dusver positief gebleken. Volgens de Commissie is het effect van het hervormingsproces van de laatste twee à drie jaar ronduit indrukwekkend. Er moet evenwel nog heel wat vooruitgang worden geboekt wat betreft de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat, de vrijheid van meningsuiting, de rol van het leger en, met name in het zuidoosten, de culturele rechten.

In zijn recentste rapport over Turkije komt het Europees Parlement tot soortgelijke conclusies. Ondanks alle geleverde inspanningen is het van mening dat Turkije nog steeds niet aan de politieke criteria van Kopenhagen voldoet. In dit verband vertoont de in 1982 onder militair bewind goedgekeurde grondwet grote tekortkomingen. De hervormingen sinds 2001 hebben het fundamenteel autoritaire karakter ervan nog niet veranderd. Voorts blijven er volgens het EP-rapport aanzienlijke problemen bestaan m.b.t. de concrete tenuitvoerlegging van de hervormingen, het voortbestaan van folterpraktijken in politiebureaus, intimidatie van organisaties voor bescherming van de mensenrechten en gebrek aan respect voor de rechten van minderheden (met name de Koerden).

2.5 Turkije heeft niet alleen een indrukwekkend wetgevingsprogramma uitgewerkt maar ook aanzienlijke maatregelen genomen om de concrete tenuitvoerlegging van deze nieuwe wetgeving te controleren.

2.6 Dit advies is onder meer opgesteld op basis van werkzaamheden die terzake door het gemengd raadgevend comité EU-Turkije werden verricht. Een en ander heeft het EESC in staat gesteld rekening te houden met de standpunten, doelstellingen en verwachtingen van een aanzienlijk deel van de Turkse civil society.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Van meet af aan dient duidelijk te worden gesteld dat de kernthema's die het EESC, in aansluiting op het besluit van de Raad van Kopenhagen van december 2002, op dit moment dient te bespreken in de eerste plaats de politiek hete hangijzers als democratie, rechtstaat, mensenrechten en bescherming van minderheden zijn.

3.2 De economische criteria en het acquis zullen in onderhavig advies alleen ter sprake worden gebracht voor zover de vorderingen die Turkije op die gebieden heeft gemaakt, ook bijdragen tot de versterking van de mensenrechten, het maatschappelijk middenveld en de democratie.

3.3 Het EESC heeft terdege nota genomen van de recente relevante informatie, met name het periodiek verslag (2003) van de Europese Commissie over de vorderingen van Turkije op de weg naar het EU-lidmaatschap, het rapport van het Europees Parlement over Turkije van april 2004 en het rapport van de Raad van Europa over de mensenrechten in Turkije van december 2003. Het onderschrijft de algemene evaluatie van het hervormingsproces die in deze verslagen werd gemaakt. De meerwaarde van dit advies ligt volgens het EESC in zijn standpunt over de politieke criteria dat van groot belang is voor de sociaal-economische belangengroepen. Dit advies zal dan ook op deze aspecten worden toegespitst.

3.4 Volgens het EESC zijn de volgende aspecten i.v.m. de politieke criteria bijzonder belangrijk:

- de eerbiediging van de mensenrechten (met name het recht om zich te organiseren en collectief te onderhandelen; de rechten van vrouwen en de culturele rechten van minderheden);
- democratie, met name de bijdrage die economische en sociale belangengroepen en het maatschappelijk middenveld in ruime zin kunnen leveren aan het politieke besluitvormingsproces;
- vrijheid van meningsuiting, vrije media; en
- de rol van het leger in de Turkse samenleving, met name op economisch en maatschappelijk gebied.

3.5 De Raad van Helsinki heeft in 1999 duidelijk gesteld dat de resultaten van de hervormingen in Turkije zouden worden getoetst aan dezelfde toetredingscriteria die ook voor de andere kandidaat-lidstaten gelden.

3.6 In dit verband dient te worden opgemerkt dat sommige landen waarmee een aantal jaren geleden toetredingsonderhandelingen werden aangeknoopt, op dat ogenblik ogenschijnlijk niet volledig aan de politieke criteria voldeden. In een aantal van die landen is dat nog altijd het geval, zelfs nu ze tot de EU toegetreden zijn. Hierbij kan gedacht worden aan belangrijke elementen als corruptie, onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en behandeling van minderheden. Tegen deze achtergrond is het volgens het Comité van belang dat Turkije niet alleen aan dezelfde criteria als de andere kandidaat-lidstaten wordt getoetst, maar ook dat de criteria op dezelfde wijze worden gehanteerd.

3.7 Dat de Raad in december 2002 een termijn vaststelde voor het nemen van het besluit of met Turkije al dan niet onderhandelingen zouden worden begonnen, wijst erop dat er op dat ogenblik vanuit werd gegaan dat Turkije voldoende vorderingen had gemaakt om met reden te kunnen verwachten dat, als het land de volgende 24 maanden een forse inspanning zou leveren, de resterende tekortkomingen zouden kunnen worden verholpen. Anders zou het nutteloos en onredelijk zijn geweest om Turkije een dergelijk vooruitzicht te bieden.

3.7.1 Voor het oplossen van sommige van de resterende belangrijke problemen, zoals de rol van het leger in de samenleving en de behandeling van minderheden (met name de Koerden in het zuidoosten), waaraan een gecompliceerde geschiedenis van verschillende decennia ten grondslag ligt, is een periode van twee jaar wel erg kort. Daarom is het redelijk te concluderen dat de Raad niet bedoeld kan hebben dat Turkije in staat zou zijn tegen december 2004 volledig aan de politieke criteria te voldoen.

3.7.2 Als dit een correcte interpretatie van het Raadsbesluit van december 2002 is, stelt zich de vraag welke vorderingen ten aanzien van welke aspecten van de politieke criteria redelijkerwijs van Turkije gevraagd kunnen worden vooraleer onderhandelingen kunnen worden aangeknoopt.

3.8 Bij de huidige discussie over het al dan niet beginnen van toetredingsonderhandelingen met Turkije, wordt vaak verwezen naar de kwestie Cyprus. Er dient rekening te worden gehouden met de positieve rol die Turkije heeft gespeeld bij de pogingen om tot een oplossing te komen, en met het daarbij aansluitende feit dat 65 % van de Turks-Cypriotische gemeenschap zich voor hereniging van het eiland heeft uitgesproken. De kwestie Cyprus blijft zonder enige twijfel van cruciaal belang, zowel wat de beginselen als de politieke realiteit betreft. Als evenwel eerlijk en gewetensvol wordt vastgehouden aan het besluit van de Raad van Kopenhagen van december 2002, zoals aangegeven in par. 2.2, kan de EU het aanvatten van onderhandelingen niet laten afhangen van een oplossing van de kwestie Cyprus, daar dit zou betekenen dat er achteraf een nieuwe extra voorwaarde wordt gesteld.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Mensenrechten

4.1.1 De sociaal-economische belangengroepen zijn nauw betrokken bij kwesties i.v.m. het recht om zich te organiseren en collectief te onderhandelen, zoals bepaald in de IAO-verdragen 87 en 98 en in het Europees Sociaal Handvest. Turkije heeft de twee IAO-verdragen geratificeerd en is partij bij het Europees Sociaal Handvest. Het heeft voorbehoud gemaakt bij de artikelen 5 (het recht zich te organiseren) en 6 (recht om collectief te onderhandelen, stakingsrecht) van het Handvest.

4.1.2 De laatste twee decennia en met name als uitvloeisel van de militaire staatsgreep van september 1980 zijn deze rechten met voeten getreden. Het militaire bewind ging zelfs zover dat een aantal ernstige schendingen van fundamentele vakbondsrechten in de grondwet van 1982 werden vastgelegd.

4.1.3 Een aantal van deze artikelen en van wetten die daarop zijn gebaseerd, werd de laatste jaren aangepast.

4.1.4 Niettemin wordt er op sommige punten nog steeds in aanzienlijke mate van de IAO-basisverdragen afgeweken. In met name artikel 54 van de Turkse grondwet wordt het stakingsrecht nog uitvoerig beperkt. Artikel 51 van de grondwet, waarin de voorwaarden voor de verkiezing van vakbondsvertegenwoordigers zijn vastgelegd, werd aangepast, zodat het voortaan in overeenstemming is met het IAO-verdrag 87. Er zijn initiatieven genomen om soortgelijke bepalingen in Wet 2821 op de vakbonden en Wet 2822 op collectieve arbeidsovereenkomsten, stakingen en lock-outs te wijzigen. Volgens het rapport dat de Commissie van Deskundigen voor de toepassing van geratificeerde Verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie in 2004 aan de Internationale Arbeidsconferentie heeft gericht, heeft de regering evenwel kort geleden bij de rechtbank procedures krachtens deze wetgeving ingeleid tegen DISK, een van de in het gemengd raadgevend comité EU-Turkije vertegenwoordigde vakbonden.

4.1.5 Meer dan twintig jaar lang al leveren de IAO-toezichtsorganen (de onafhankelijk Commissie van Deskundigen voor de toepassing van Verdragen, de Commissie voor de toepassing van Verdragen van de Internationale Arbeidsconferentie en de Commissie van de Raad van Bestuur van de IAO voor de vrijheid van vakvereniging) scherpe kritiek op deze schendingen en maken zij Turkije duidelijk hoe hieraan een einde moet worden gemaakt. Opeenvolgende Turkse regeringen hebben slechts tergend langzaam actie ondernomen om deze situatie te verhelpen en er zijn helaas geen aanwijzingen dat dit in de toekomst zal verbeteren.

4.1.6 In een rapport over de sociale dialoog en de sociaal-economische rechten in Turkije, dat met het oog op de 12e vergadering van het GRC EU-Turkije werd opgesteld⁽¹⁾, werd met name gewezen op de beperkingen van het recht om zich te organiseren en van het stakingsrecht in de openbare sector. Ondanks verschillende aanpassingen van de wetgeving inzake vakbonden en arbeidsverhoudingen, zijn deze beperkingen ook vandaag nog steeds van kracht.

⁽¹⁾ „Social dialogue and economic and social rights in Turkey”.

4.1.7 Wat betreft het recht om zich in NGO's te organiseren, zijn er in de wet op verenigingen beperkingen met betrekking tot o.m. lidmaatschap, fondsenwerving en werkterrein vastgesteld. In de praktijk worden deze organisaties in hun werk vaak ernstig belemmerd. NGO's waarvan wordt aangenomen dat zij op vreedzame wijze standpunten innemen die tegen de regering ingaan, krijgen te maken met infiltraties en censuur en worden nauwgezet in de gaten gehouden.

4.1.8 Stichtingen voor (religieuze) minderheden ondervinden met name moeilijkheden waar het eigendomsrechten betreft. De regering schijnt bereid te zijn deze beperkingen op hun vrij functioneren af te schaffen en deze organisaties vrij hun werk te laten doen. Er werden verbeteringen beloofd voor het voorjaar van 2004, maar daarvan is tot dusver nog niets terechtgekomen.

4.1.8.1 Er blijven ernstige problemen bestaan wat de opleiding van geestelijken van met name de Grieks-orthodoxe minderheid betreft. Zo is het theologische college van Halki al meer dan dertig jaar gesloten.

4.1.9 Wat de rechten van vrouwen betreft, stelt het Comité verschillende ernstige tekortkomingen vast ondanks de ratificatie door Turkije van de grondrechtelijke IAO-verdragen inzake gelijke beloning (nr. 100) en verbod op discriminatie (in beroep en beroepsuitoefening) (nr. 111). De verdragen zijn in wetgeving omgezet met enkele uitzonderingen (bv. wettelijke obstakels voor toegang van vrouwen tot bepaalde beroepen). In de praktijk vertoont de tenuitvoerlegging echter tal van lacunes, bv. wat betreft gelijke beloning voor gelijk werk in geval van gelijke kwalificaties, en toegang tot sommige hoogwaardige arbeidsplaatsen. Soortgelijke problemen bestaan overigens in tal van EU-lidstaten.

4.1.9.1 Voorts is een groot pijnpunt het bestaan van invloedrijke criminele netwerken die munt slaan uit gedwongen prostitutie en de zowel nationale als internationale handel in vrouwen, jongens en meisjes, en organen.

4.1.10 Ondanks belangrijke aanpassingen van de wetgeving blijven er nog grote moeilijkheden bestaan wat de behandeling van de Koerden in de praktijk betreft. De culturele rechten van deze minderheid worden nog niet voldoende gerespecteerd, ondanks recente grote verbeteringen met name wat omroep in het Koerdisch betreft. In Turkije hebben alleen religieuze groeperingen de status van minderheid op basis van het Verdrag van Lausanne van 1923, waarin slechts van religieuze minderheden sprake is.

4.2 Democratie

4.2.1 Het Comité wil hier nogmaals wijzen op het potentiële belang van de nieuwe Turkse Sociaal-Economische Raad. Deze kan aanzienlijk bijdragen tot de versterking van het democratische proces van besluitvorming over belangrijke economische en sociale aangelegenheden via gedegen raadpleging van de meest representatieve belangengroepen door de regering. In die zin is de SER méér dan alleen maar een onderdeel van de sociale dialoog, zoals de Commissie in haar periodiek verslag stelt.

4.2.2 De Turkse Sociaal-Economische Raad werd in 2001 opgericht. De Turkse premier fungeert als voorzitter en ook verschillende andere ministers nemen aan de werkzaamheden ervan deel. Na zijn oprichting is de SER pas voor het eerst bijeengekomen onder de huidige regering, die anderhalf jaar geleden aan de macht kwam. Hij heeft tot dusver, zoals gepland, drie vergaderingen gehouden maar functioneert zeker nog niet zoals door het GRC EU-Turkije wordt aanbevolen in zijn in par. 4.1.6 vermelde rapport over de sociale dialoog en de economische en sociale rechten in Turkije. De SER lijkt meer een praathuis waar veel verklaringen worden afgelegd en eindeloos wordt gediscussieerd, in plaats van een invloedrijk orgaan waarbinnen officieel door de regering geraadpleegde sociaal-economische belangengroepen serieuze inspanningen leveren om een consensus te bereiken over gevoelige onderwerpen die onder hun bevoegdheid of werkterein vallen. Het is duidelijk dat een dergelijk orgaan en dergelijke activiteiten niet van de ene op de andere dag tot stand kunnen worden gebracht. De regering is er echter tot dusver niet in geslaagd de in de raad vertegenwoordigde organisaties echt met elkaar te doen samenwerken, bv. door hun de verzekering te geven en hun te bewijzen dat, indien ze tot zinvolle compromissen komen, er in het overheidsbeleid ook werkelijk rekening mee zal worden gehouden. Het EESC zou graag zien dat de Turkse regering serieus en constructief meewerkt met de Sociaal-Economische Raad zodat deze tot een belangrijk element in het democratiseringsproces in Turkije kan uitgroeien. In februari van dit jaar heeft de regering aangekondigd dat zij de samenstelling van de SER en met name haar eigen dominante positie erin opnieuw wil bekijken.

4.2.3 Het Comité wijst ook op het belang van vrije meningsuiting en vrije media voor het democratiseringsproces. Het erkent dat er op dit specifieke gebied een groot aantal hervormingen heeft plaatsgevonden. Het deelt evenwel de ongerustheid van de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa die stelt dat sommige veranderingen (bv. in de grondwet) zó kunnen worden geïnterpreteerd dat zij nog restrictiever zijn dan de oorspronkelijke bepalingen. De uiteindelijke toetssteen voor deze, evenals voor andere hervormingen, is overigens de concrete toepassing en interpretatie van de nieuwe bepalingen. De eerste ervaringen met juridische procedures beloven in dit verband weinig goeds.

4.3 Rol van de strijdkrachten in de Turkse samenleving

4.3.1 Het Comité is zich bewust van de belangrijke rol die de strijdkrachten in de geschiedenis van het land hebben gespeeld en ook in de Turkse samenleving van vandaag nog altijd spelen. Het erkent dat het hierbij in bepaalde gevallen om een positieve rol ging. Anderzijds moet ook worden opgemerkt dat veel van de moeilijkheden die Turkije vandaag ondervindt om de politieke criteria van Kopenhagen 1993 te halen, voortvloeien uit het feit dat het leger zich zo verregaand en intensief met de samenleving bemoeit. Aan deze betrokkenheid moet een eind worden gemaakt op basis van een concreet programma en een strikt tijdschema.

4.3.2 Het EESC beseft dat het onmogelijk is om in zeer korte tijd een eind te maken aan deze rol van een leger dat zich niet beperkt tot zijn normale taken (defensie, binnenlandse veiligheid) maar op vele gebieden van het dagelijks leven zeer dominant aanwezig is. Aan Turkije moet evenwel absoluut duidelijk worden gemaakt dat indien het land lid van de EU wil worden, de rol van het leger moet worden beperkt tot de taken die legers in de andere lidstaten vervullen, bv. verzekering van de externe en interne veiligheid van het land en deelname aan internationale operaties onder democratisch toezicht van het Parlement.

4.3.3 Naast de punten die reeds door de Europese Commissie en het Europees Parlement aan de orde zijn gesteld (o.m. rol en samenstelling van de Nationale Veiligheidsraad, politieke verantwoordelijkheid voor de begroting van het leger, vertegenwoordiging van het leger in burgerlijke instellingen op het gebied van onderwijs en audiovisuele media) kan worden opgemerkt dat leger en legerofficiërs ook belangrijke posities in het economische leven innemen. Een wet uit 2003 bepaalt dat de twee extra-budgettaire fondsen van het leger zullen worden ondergebracht in het algemene overheidsbudget tegen het eind van 2004 en zullen ophouden te bestaan in 2007. Dit houdt in dat vanaf 2007 het budget van de strijdkrachten volledig onder democratische controle zal zijn gebracht. Voorlopig echter behoudt het leger aanzienlijke macht in de Turkse samenleving en economie: er is sprake van een zeer grote invloedssfeer – formeel en informeel – van het leger die transparant moet worden gemaakt op dezelfde wijze als dat bij alle andere economische activiteiten het geval is. Dit economische aspect werd tot dusver verwaarloosd in de discussies van de EU waarbij de invloedrijke rol van het leger alleen in de Turkse samenleving werd bekeken. Het Europees Parlement heeft deze kwestie in zijn recentste rapport aan de orde gesteld ⁽¹⁾.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Het EESC beschouwt Turkije als een democratie in ontwikkeling, die vooral sinds december 2002 belangrijke vorderingen heeft gemaakt en inspanningen heeft geleverd om aan de politieke criteria van Kopenhagen te voldoen.

⁽¹⁾ Hierbij zij gedacht aan het pensioenfonds van legerofficiërs die tevens eigenaars zijn van een bank en een holdingmaatschappij, en de positie van het leger als Turkse partner in een belangrijke joint venture in de automobielsector. Volgens de door OYAK verstrekte informatie gaat het hierbij om een financieel en administratief onafhankelijke rechtspersoon die zoals andere soortgelijke instanties onder de bepalingen van het Turkse burger- en handelsrecht valt. Hoofddoel is de leden uitkeringen te verstrekken, bovenop deze die zij reeds via het Turkse socialezekerheidsstelsel ontvangen. Een en ander komt in wezen overeen met de aanvullende pensioenfondsen in de EU.

Alle personeelsleden (militairen en burgers) van de gewapende troepen treden tot het OYAK-pensioenfonds toe en blijven er lid van. Afgezien van het feit dat het leger de basis voor het lidmaatschap van OYAK vormt, heeft OYAK met de staat en de Turkse gewapende troepen geen banden op het vlak van investeringen, bedrijfsactiviteiten, middelenoverdrachten, staatssteun of welke vorm van financiële ondersteuning ook. OYAK is een bedrijfspensioenfonds dat overeenkomt met zijn tegenhangers in de EU.

Als onderdeel van zijn op transparantie gerichte beleid publiceert OYAK zijn jaarverslagen voor verspreiding onder het brede publiek; voorts worden de rekeningen van zowel de moeder- als de dochtermaatschappijen jaarlijks door internationale accountantsbedrijven gecontroleerd. OYAK heeft bewezen aanvullende pensioenbedragen uit te keren.

5.2 Turkije moet eerst en vooral aan dezelfde politieke criteria als de andere kandidaat-lidstaten voldoen vooraleer onderhandelingen kunnen worden begonnen. Daarnaast moeten zijn prestaties in het hervormingsproces ook worden getoetst aan dezelfde normen die voor andere kandidaat-lidstaten werden gehanteerd. De EU moet alles in het werk stellen om te voorkomen dat zelfs maar de schijn zou worden gewekt dat met twee maten wordt gemeten.

5.3 Het besluit dat de Raad van Kopenhagen in 2002 genomen heeft wijst erop dat de EU op dat ogenblik ervan overtuigd was dat Turkije in staat zou zijn binnen twee jaar aan de politieke criteria te voldoen indien het een aantal flinke inspanningen zou leveren. Dit kan alleen hebben betekend dat volledige overeenstemming met de politieke criteria op bepaalde gebieden waar diep gewortelde tradities en gebruiken heersen, tegen december 2004 onhaalbaar is en dat veeleer zal worden gekeken naar een kritische massa aan concrete vooreringen die voldoende geacht mag worden om onderhandelingen te beginnen. Ook sommige van de nieuwe lidstaten die het hele onderhandelingsproces al achter de rug hebben, voldoen thans nog niet volledig aan de politieke criteria.

5.3.1 Wat de EU ten aanzien van de hier genoemde kwesties redelijkerwijs van Turkije kan en mag verwachten, is dat tegen eind 2004 dermate geloofwaardige vorderingen worden geboekt, dat mag worden aangenomen dat er geen weg terug meer is. Duidelijke voorbeelden van dit soort kwesties zijn de rol van het leger en de behandeling van minderheden, met name de Koerden in het zuidoosten. Het EESC staat erop dat de hervormingen met betrekking tot het terugdringen van de macht van het leger in het maatschappelijk leven, alsmede die aangaande de culturele rechten van minderheden zullen worden voortgezet in het huidige tempo en dezelfde richting. Het hoopt dat er geen terugval zal plaatshebben in de toekomst die de onderhandelingen over toetreding in gevaar zou kunnen brengen.

5.3.2 De rol van het leger moet resoluut worden teruggebracht tot zijn basistaken op het gebied van defensie en veiligheid, teneinde de EU ervan te verzekeren dat er een proces op gang is gebracht waarna er geen weg meer terug is. De militaire begroting moet onder volledig democratisch toezicht staan. De invloed die het leger uitoefent, moet transparant worden gemaakt en er moeten passende maatregelen worden genomen om deze transparantie ook op termijn te verzekeren.

5.3.3 De EU moet de discussie met Turkije over de definitie van minderheden (waarvoor Turkije zich op het Verdrag van Lausanne baseert) voortzetten, gelet op de moeilijkheden die deze voor Turkije met zich meebrengt m.b.t. het onvoorwaardelijk ratificeren en ook concreet ten uitvoer leggen van de desbetreffende internationale instrumenten. In dit verband moet de EU ook aandacht schenken aan het feit dat sommige van de 25 lidstaten eveneens een enge definitie van minderheden hanteren, wat soortgelijke problemen doet rijzen.

5.3.3.1 Het EESC verwijst naar de recente werkzaamheden van het GRC inzake regionale ontwikkeling⁽¹⁾ en onderstreept het belang van een actief regionaal ontwikkelingsbeleid in Turkije dat, met steun van de EU, de kans moet bieden om de bevolking van het zuidoostelijk deel (alsook van andere delen) van het land actief bij de economische en sociale ontwikkeling van hun regio te betrekken. De geleidelijke overname door

Turkije van de EU-normen op het gebied van regionaal beleid vormt een gelegenheid om een groter en samenhangend partnerschap tussen maatschappelijke organisaties te bevorderen – met name tussen vrije, onafhankelijke en representatieve economische en sociale belangengroepen enerzijds en alle betrokken bestuursniveaus van de overheid anderzijds. Samen zouden zij een gemeenschappelijke visie op ontwikkelingsbeleid moeten uitwerken. Uitwisseling van ervaringen tussen sociaal-economische organisaties in de EU en in Turkije moet worden bevorderd.

5.3.3.2 Het EESC is ingenomen met initiatieven van de Turkse regering zoals de van 2000 daterende regeling voor vergoeding van schade die werd veroorzaakt door veiligheidstroepen tijdens antiterreuractiviteiten, het project voor personen die in eigen land uit hun woonstreek werden verdreven, en het project voor rehabilitatie en terugkeer van deze personen naar hun dorpen. Volgens het EESC is het van groot belang dat deze initiatieven de betrokken slachtoffers vóór december 2004 concreet voordeel beginnen op te leveren, willen de hervormingen m.b.t. de rechten van de bevolking van de zuidoostelijke gebieden niet aan geloofwaardigheid inboeten.

5.4 Op andere gebieden zoals die van de mensenrechten, waarover Turkije reeds geruime tijd met de IAO en de Raad van Europa discussies voert en waarbij hervormingen de lang geleden gevestigde machtsposities en diepgewortelde tradities en overtuigingen niet of in niet zo grote mate overhoop hoeven te halen, moet Turkije tegen eind 2004 substantiële vorderingen kunnen aantonen en aan de reeds lang bekende eisen kunnen voldoen. Zo moet er tegen die tijd bijvoorbeeld een eind komen aan de schendingen van de IAO-Verdragen 87 en 98 die reeds een kwarteeuw aanhouden. Ook de democratische beperkingen op het functioneren van NGO's in de wet op verenigingen en in de dagelijkse praktijk moeten worden weggewerkt. Het hervormingsproces dat thans in Turkije aan de gang is, geeft reden tot optimisme. Niettemin moeten er op dit terrein vóór afloop van de vermelde termijn ook concrete en volledige resultaten kunnen worden voorgelegd.

5.5 De Turkse Sociaal-Economische Raad zou reeds in de loop van dit jaar veel nauwer bij de voorbereiding van het economisch en sociaal beleid moeten worden betrokken. De regering moet de SER over belangrijke aangelegenheden op deze gebieden raadplegen en aantonen dat zij met zijn standpunten en adviezen terdege rekening houdt. Alleen als aan de sociaal-economische belangengroepen echte verantwoordelijkheid wordt gegeven en als zij worden beloofd wanneer zij deze verantwoordelijkheid nemen, kan de regering van hen verwachten dat zij de SER, alsmede de plannen die de regering ermee heeft, serieus nemen. Het EESC verheugt zich erover dat de regering een hervorming van de Sociaal-Economische Raad plant. Dit mag evenwel geen reden zijn om de actieve deelname van het maatschappelijk middenveld aan de economische en sociale beleidsvorming in Turkije op de lange baan te schuiven.

5.6 Om het maatschappelijk middenveld in Turkije te versterken, moet de regering niet alleen ermee ophouden zich te mengen in de activiteiten van authentieke NGO's en sociaal-economische belangengroepen, maar moet zij hen ook aanmoedigen, hun werkzaamheden vergemakkelijken en met hen samenwerken.

⁽¹⁾ „Reports on Regional Disparities in Turkey/Regional Development” door mevrouw Cassina en de heer Guvenc.

5.7 Het EESC is van mening dat er besloten moet worden totetredingsonderhandelingen met Turkije aan te knopen als de Turkse regering tegen december a.s. werk heeft gemaakt van de volgende punten:

- maatregelen die tegemoetkomen aan de vraag naar beperking van de rol van het leger in de Turkse samenleving (zie par. 4.3.1 and 4.3.2);
- concrete maatregelen waaruit blijkt dat zij de wettelijke hervormingen m.b.t. de culturele rechten van de Koerden in de zuidoostelijke delen van het land in de praktijk toepast;
- uitvoering van de voornemens en beloften die zij heeft geformuleerd m.b.t. vrijwillige terugkeer, rehabilitatie en schadeloosstelling van personen die ten gevolge van het geweld in de zuidoostelijke provincies in de jaren '80 en '90 van huis en haard werden verdreven;
- volledige overeenstemming van wetgeving en praktijk m.b.t. fundamentele vakbondsrechten en -vrijheden met de IAO-verdragen 87 en 98;
- schrapping van alle antidemocratische beperkingen uit de wet op de verenigingen en afschaffing in de praktijk van de beperkingen op de vrije werking van echte maatschappelijke organisaties, met inbegrip van religieuze stichtingen;
- totstandbrenging van de voorwaarden voor het vrij en onafhankelijk functioneren van de Turkse Sociaal-Economische

Raad, die tevens de basis kunnen leggen voor zinvolle en constructieve samenwerking met deze Raad.

5.8 Volgens het EESC leveren de door de Turkse regering tot dusver doorgevoerde hervormingen met betrekking tot de rol van het leger in de samenleving en de aanhoudende problemen i.v.m. de culturele rechten van de Koerden in het zuidoosten, het bewijs van de in par. 5.3.1 gevraagde geloofwaardige vooruitgang.

5.9 Als voorts tegen december 2004 aan de voorwaarden zal zijn voldaan die onder de vier laatste streepjes van par. 5.7 worden opgesomd, zal er volgens het EESC een geloofwaardige basis zijn gelegd voor het aanknopen van onderhandelingen, die t.z.t. voor beide partijen resultaten zullen opleveren. In dat geval zal het volgens het EESC noodzakelijk zijn dat alle Europese instellingen, het EESC inclus, een begin maken met het treffen van voorbereidingen voor de uitwerking van een Turks lidmaatschap op het functioneren en het concept van de Europese Unie. Als gevolg van deze toetreding zou de EU aanzienlijk vergroot en gewijzigd worden, hetgeen brede ondersteuning van de Europese publieke opinie zal vereisen.

5.10 Ongeacht het besluit dat de Raad in december zal nemen, zal het EESC zijn vruchtbare samenwerking met het Turkse maatschappelijk middenveld voortzetten.

Brussel, 1 juli 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Meer en betere banen door de modernisering van de sociale bescherming - een omvattende strategie om werk lonend te maken

COM(2003) 842 def.

(2004/C 302/18)

De Europese Commissie heeft op 5 januari 2004 besloten om, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juni 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw St Hill.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 1 juli 2004) onderstaand advies met 130 stemmen voor en 13 stemmen tegen, bij 24 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De Europese Raad heeft tijdens de afgelopen voorjaarstop onderhavige mededeling van de Commissie besproken en bekeken welke vorderingen er zijn geboekt bij het verbeteren en moderniseren van de socialezekerheidsstelsels met het oogmerk de arbeidsparticipatie te verhogen. Er dient meer aandacht te worden besteed aan de doeltreffendheid van stimuleringsmaatregelen (zoals uitkeringsregelingen, mogelijkheden om werk en gezin te combineren, maatregelen ten voordele van ouderen en steunmaatregelen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in de verschillende lidstaten). De top volgde op het eindverslag van de Task Force „Werkgelegenheid”⁽¹⁾, dat in november 2003 aan de Europese Commissie is voorgelegd. In mededelingen die naar aanleiding van rapport en voorjaarstop zijn gedaan, is nadrukkelijk gewezen op de werkgelegenheidsproblemen waarmee Europa te kampen heeft en wordt aangegeven welke hervormingen dringend uitgevoerd moeten worden als de EU de doelstellingen wil halen die zij voor zichzelf heeft vastgelegd in het kader van de Lissabonstrategie.

De mening is alom dat de EU achterstand vertoont bij het verwezenlijken van de ambitieuze doelstelling om, zoals door haar vastgelegd tijdens de top van Lissabon in 2000, tegen 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te worden gebaseerd op duurzame groei en meer en betere banen en een grotere sociale samenhang. Hoewel de lat erg hoog is gelegd, kan Europa het zich niet permitteren de doelstellingen van Lissabon niet te verwezenlijken. Van fundamenteel belang is dat alle lidstaten bereid zijn een extra inspanning te doen om het doel alsnog te bereiken.

Op dit moment lijken alle officiële indicatoren aan te geven dat het creëren van meer en betere banen afhangt van vier basisvoorwaarden:

1. de flexibiliteit van werknemers en ondernemingen moet worden vergroot,
2. de arbeidsparticipatie moet omhoog,
3. er moet meer geïnvesteerd worden in menselijk kapitaal, en

⁽¹⁾ „Jobs, Jobs, Jobs, Creating more employment in Europe”. Rapport van de Task Force Werkgelegenheid o.l.v. Wim Kok (november 2003). Zie ook het EESC-advies „Werkgelegenheidsbevorderende maatregelen” PB C 110 van 30.4.2004

4. door middel van beter bestuur moet gezorgd worden voor een efficiënte uitvoering van de hervormingsmaatregelen.

De hierboven genoemde voorwaarden hebben vooral betrekking op het arbeidsaanbod en behoren tot het terrein van de nationale overheden. Bijkomende voorwaarde voor een echt partnerschap tussen overheid en bedrijfsleven om „werk lonend te maken” is het aanspreken van werkgevers op hun verantwoordelijkheid. Deze eis zal in onderhavig advies nader worden uitgewerkt.

1.2 Extra beweegredenen voor de recente evaluaties was ook het streven te zorgen voor evenwicht tussen maatregelen ter bevordering van het arbeidsaanbod en maatregelen ten behoeve van een adequate sociale bescherming voor iedereen zonder de doeltreffendheid van de overheidsuitgaven op dit terrein te verminderen. Dit is van cruciaal belang om mogelijke problemen op de lange termijn als gevolg van de vergrijzing van de bevolking in Europa te voorkomen. Het vooruitzicht van een steeds ouder wordende bevolking heeft immers niet alleen ernstige implicaties voor de instandhouding van een optimale actieve bevolking, maar dreigt ook de draagkracht van de Europese socialezekerheidsstelsels in het gedrang te brengen. Om sociale bescherming en groei van de werkgelegenheid op een doeltreffende manier te combineren is het belangrijk dat mensen die het minder gemakkelijk hebben op de arbeidsmarkt, zoals met name moeders, etnische minderheden, gehandicapten en jongeren met onzekere banen, niet uit de boot vallen. Het EESC vermeldt deze groepen bewust. Een opsomming van alle mogelijke factoren die de toegang tot de arbeidsmarkt bemoeilijken, is minder beleidsrelevant. Juist het feit echter dat van oudsher een zeer algemene benadering gebruikelijk is en alle arbeidsmarktnadelen over een kam worden geschoren, maakt het voor genoemde groepen moeilijk uit hun benadeelde positie te raken.

1.3 De inspanningen van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels arbeidsgericht te maken worden op EU-niveau bevorderd door een versterkte coördinatie van het economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid. De EU heeft voor 2010 een aantal ambitieuze doelstellingen vastgelegd: tegen die tijd moet het algemene werkgelegenheidscijfer zijn gestegen tot 70 %, het werkgelegenheidscijfer voor vrouwen tot 60 % en voor personen van 55 tot 60 jaar tot 50 %. Deze streefdoelen worden ondersteund door verschillende richtlijnen en aanbevelingen in de globale richtsnoeren voor het werkgelegenheids- en economisch beleid en in de gemeenschappelijke doelstellingen van de open coördinatiemethode voor pensioenen en sociale integratie.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het is belangrijk dat de hervorming van de socialezekerheidsstelsels vanuit een middellange- tot langetermijnperspectief gebeurt. Meer mensen aan het werk krijgen kost geld. Zowel de werkloze of economisch inactieve bevolking als de regeringen zullen met kosten geconfronteerd worden. Met andere woorden, voordat de economische last van werkloosheid en onderbezetting voor regeringen kan afnemen, zijn er hervormingen nodig die tot extra uitgaven kunnen leiden. Overheids- en particuliere investeringen om mensen voor te bereiden op de kenniseconomie en bijdragen tot de continue ontwikkeling van het menselijk kapitaal, i.c. de mensen op arbeidsleeftijd, leveren het meeste op als men wil investeren in de transformatie van de arbeidsmarkt (zelfs al kan een dergelijk proces wel 20 jaar duren). Juist voor laaggeschoolden is het belangrijk dat overheid en werkgevers investeren in meer geavanceerde kennis en scholingsmogelijkheden aanbieden om zich aan de veranderde eisen van de kenniseconomie aan te passen. Langetermijnmaatregelen ter verhoging van de productiviteit aan aanbodzijde leiden tot een afname van het aanbod van laaggeschoolde arbeidskrachten, een daling van de werkloosheid (met name langdurige werkloosheid), een stijging van de arbeidsparticipatie (vooral van vrouwen) en een stijging van de algemene productiviteit. Dit zijn blijvende effecten. Een uitsluitend aanbodgerichte strategie volstaat echter niet. Van belang is ook dat de vraag naar arbeidskrachten gestimuleerd wordt d.w.z. dat het banenaanbod wordt verhoogd d.m.v. een actief werkgelegenheidsvriendelijk en werkgelegenheidsbevorderend financieel beleid. Lidstaten die daarentegen voor de snelle resultaten zijn gegaan door laaggeschoolden aan werk te helpen ten koste van investeringen in menselijk kapitaal zullen niet zo gemakkelijk een duurzame oplossing vinden voor het dilemma van de lage lonen van deze categorie arbeiders of geen loon als er geen werk voor hen is, risico's waarmee deze arbeiders tijdens hun beroepsleven meermaals te maken krijgen. De resultaten verdwijnen in dit geval dus even snel als zij behaald zijn, aangezien banen voor laaggeschoolden in de huidige globale economie geen lang leven beschoren zijn. Kostenefficiëntie is, zo bezien, dus een minstens even belangrijk devies als kostenvermindering.

2.2 Hoewel traditionele financiële prikkels in de uitkerings- en pensioenstelsels de kern blijven vormen van het beleid om werk lonend te maken, dringt steeds meer het besef door dat maatregelen op het gebied van kinderopvang, toegankelijkheid en speciale faciliteiten voor gehandicapten en onderwijs- en gezondheidszorgvoorzieningen een aanvullende rol dienen te spelen. Een alomvattende nationale benadering met een uitgebreid pakket financiële en andere maatregelen die mensen moeten stimuleren (weer) aan het werk te gaan of langer te blijven werken verdienen derhalve de voorkeur boven een aanpak waarin slechts één bepaalde methode centraal staat. Ook hier gaat het om duurzaamheid op de lange termijn. Men dient investeringen in zorg en menselijk kapitaal te bezien vanuit het oogpunt van de ontvanger (b.v. de kinderen van werkende ouders en niet de werkende ouders zelf) aangezien zulke rechten en voorzieningen de basis leggen voor een versnelde ontwikkeling van het menselijk kapitaal op de arbeidsmarkt in een later stadium. De mix van overheidssteun dient te worden aangevuld met middelen uit de Europese Structuurfondsen, teneinde laaggeschoolde werkzoekenden beter te kunnen bijstaan en langetermijninvesteringen in menselijk kapitaal en sociale infrastructuur te bevorderen.

2.3 Veel lidstaten zijn, samen met de sociale partners, meer gaan investeren in actieve maatregelen om herintreding van

mensen op de arbeidsmarkt te bevorderen of hen te helpen een baan van een hoger niveau te vinden door verbetering van hun vaardigheden en inzetbaarheid. Er zou daarnaast echter veel meer aandacht moeten worden besteed aan de factoren die de vraag bepalen, m.i.v. het gebruik van fiscale stimuli en de bevordering van goede initiatieven van werkgevers om economisch kwetsbare groepen zoals oudere werknemers en gehandicapten te kunnen helpen. Het EESC dringt erop aan dat de desbetreffende EU-autoriteiten zich sterker inzetten voor vraaggebonden stimuleringsmaatregelen waarmee het niveau en de kwaliteit van de werkgelegenheid kunnen worden bevorderd, en zich erop toeleggen dit beleid nog efficiënter te maken. Daarnaast zou het EESC graag uiteengezet (en met voorbeelden geïllustreerd) willen zien hoe de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven bij de verwezenlijking van de werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon een rol kan spelen. Zowel werknemers als werkgevers moeten er belang bij hebben dat werk lonend wordt gemaakt. Maatregelen ter stimulering van de vraag naar arbeidskrachten vereisen derhalve een win-win-benadering, waarbij werkgevers zich kunnen concentreren op de kernactiviteiten van hun bedrijf en nieuwe banen kunnen scheppen en werkzoekenden de kans krijgen een baan te vinden die méér opbrengt dan een werkloosheids- of een bijstandsuitkering en die bestaanszekerheid biedt. Het EESC heeft het al eerder gezegd: „De belasting- en uitkeringsstelsels moeten zodanig worden vormgegeven dat het financieel interessant is om tot de arbeidsmarkt toe te treden, aan het werk te blijven en een carrière uit te bouwen. Zo'n beleid kan naar de mening van het EESC echter pas slagen als er tegelijkertijd maatregelen worden genomen om het aantal arbeidsplaatsen op te voeren...”⁽¹⁾.

2.4 De overheid verstrekt steun om werk en gezin met elkaar te combineren. Doel hiervan is huishoudens bij te staan die taken verrichten die van fundamenteel belang zijn voor de organisatie en instandhouding van de samenleving. Dit betekent dat met name steun wordt gegeven bij geboorte en opvoeding van kinderen en voor zorg voor zieke, gehandicapte of bejaarde familieleden. Met het oog op de vergrijzing van de bevolking worden dergelijke steunmaatregelen steeds belangrijker om de dalende tendens in de geboortecijfers te keren.

2.5 Vermeden moet echter worden dat de gezinstoelagen de maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie ondermijnen. In sommige landen zijn de gezinsuitkeringen en werkloosheidsuitkeringen van elkaar gescheiden, waardoor met name voor vrouwen met kinderen of vrouwen die voor hun bejaarde ouders zorgen de financiële prikkel om te gaan werken wordt versterkt. Gebrek aan mogelijkheden tot kinderopvang, vanwege de kosten of de afstand, wordt als de voornaamste hinderpaal gezien waarom ouders, met name vrouwen, niet aan het arbeidsleven deelnemen. Als zodanig is het zeker toe te juichen en te ondersteunen dat gesubsidieerde, adequate en betaalbare kinderopvang een sleutelrol krijgt bij de bevordering van de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie van vrouwen in het bijzonder. Nu is het zo dat in sommige landen vrouwen van de vruchtbare leeftijd al geen kinderen meer willen krijgen, omdat de persoonlijke kosten van het moederschap simpelweg te hoog uitvallen. Die kosten worden ervaren als een soort „belasting” voor werkende moeders. Met het oog op het nationale belang mag zo'n houding kortzichtig worden genoemd, anderzijds is het ook een pseudobezuiniging van de kant van de beleidsmakers. Zij zouden veel meer kunnen doen om de gestage daling van de geboortecijfers in Europa af te remmen, door de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren met behulp van financiële en niet-financiële prikkels.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over „Werkgelegenheidsbevorderende maatregelen” PB C 110 van 30.4.2004, par. 4.1.

2.6 Beroeps- en geografische mobiliteit zijn essentieel voor een hoog niveau van economische efficiëntie. Daarom moeten maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat een werknemer zijn pensioenrechten op basis van wettelijke of bedrijfspensioenregelingen behoudt als hij binnen de EU van werkgever of domicile verandert. Van belang is ook dat degenen die zich voor het eerst op de arbeidsmarkt begeven of die over willen gaan op een bestaan als zelfstandige voldoende sociale bescherming genieten. Last resort-mobiliteit kan worden ingedamd door stagnerende lokale economieën nieuw leven in te blazen via partnerschappen van openbare en particuliere investeerders die zo veel mogelijk een beroep doen op de lokale arbeidsmarkt. Hoewel een toename van de beroepsmobiliteit enerzijds kan worden beschouwd als een verlies van bepaalde vaardigheden in een regio ten voordele van een andere regio, betekent het anderzijds dat personen vrij zijn zich elders te vestigen waar vraag is naar hun specifieke vaardigheden en waar zij kunnen profiteren van een technologie-overdracht die waarde toevoegt aan hun huidige vaardigheidsniveau. Zo bezien is er geen sprake van een verlies, maar van een efficiëntere benutting van vaardigheden en talenten daar waar zij het meest nodig zijn.

2.7 Lichamelijke en geestelijke arbeidsongeschiktheid reduceren het aanbod aanzienlijk, met name in de groep werknemers tussen 50 en 60 jaar. Deze leeftijdscategorie vormt de hoofddoelgroep van de Europese strategie om werk lonend te maken. In sommige lidstaten ontvangt een vijfde tot een kwart van de beroepsbevolking in de leeftijdscategorie van 55-59 en 60-64 jaar een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zulke cijfers duiden erop dat het huidige arbeidsleven behoorlijk inspannend is en ernstige fysieke en psychische slijtage in de hand werkt. Met behulp van adequate strategieën op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk en verbetering van de arbeidsvoorwaarden dient deze situatie te worden veranderd. Voor mensen die niet volledig maar gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, zijn er weinig mogelijkheden om een aangepaste arbeidsplaats te vinden, waarin rekening wordt gehouden met hun beperkingen. Het aanbod van dergelijke banen moet worden uitgebreid om ook mensen die verminderd arbeidsgeschikt zijn meer kansen te bieden. Deze mensen zijn eigenlijk voor een deel verborgen werkloos; vele van hen zouden namelijk, voor zover zij nog kunnen meedraaien in het arbeidsleven, graag betaald werk doen. De lidstaten moeten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen geen werkloosheidsval vormen voor minder valide werknemers maar juist de complementariteit van de verschillende lijnen van sociaal beleid versterken. Men dient evenwel te bedenken dat arbeidsongeschiktheid ergens binnen het spectrum van lichamelijke geschiktheid valt en dat arbeidsongeschiktheid tegenwoordig gedefinieerd wordt als het antwoord van de maatschappij op een individu dat ongeschikt gevonden wordt, in plaats van dat een lichamelijke of andersoortige handicap op zich bepaalt of de betrokken persoon al dan niet kan werken. Het Comité zou in dit verband willen waarschuwen tegen beleid dat onbedoeld het echte werkloosheidspeil verdoezelt. Het spreekt voor zich dat de behoeften van arbeidsongeschikten dienen te blijven worden beschermd en ondersteund. Nauwe samenwerking is daarnaast een cruciaal vereiste om de toepassing en verbetering van de uitwisseling van goede praktijken op het gebied van het arbeidsongeschiktheidsbeleid in de verschillende lidstaten te bevorderen. Minstens even belangrijk is het om een coördinerend kader op te stellen voor de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden en stimule-

ringsmaatregelen die de aanwerving van of de uitoefening van een zelfstandig beroep door mensen die in enigerlei mate lichamelijk of geestelijk ongeschikt zijn, ondersteunen.

2.8 Voor de oudere en ervaren werknemers heeft de Europese Raad van Stockholm de ambitieuze doelstelling vastgelegd om de participatiegraad voor de leeftijdscategorie 55-64 jaar tot 50 % op te trekken (in 2002 bedroeg het werkgelegenheids-cijfer 40,1 %; in de leeftijdscategorie 55-64 jaar bedroeg dit slechts 25 %). De Europese Raad van Barcelona formuleerde daarnaast de al even ambitieuze doelstelling voor de lidstaten om maatregelen te nemen om de gemiddelde leeftijd waarop werknemers daadwerkelijk uit de arbeidsmarkt treden tegen 2010 te verhogen met 5 jaar. Het is van cruciaal belang deze doelstellingen te verwezenlijken, willen de socialezekerheidsstelsels ook in de toekomst houdbaar zijn en wil er met name een adequaat uitkeringsniveau voor pensioengerechtigden gewaarborgd blijven. Het Comité kan zich in beginsel hierin vinden. Wel moeten oudere werknemers de mogelijkheid hebben, aan het werk te blijven en dienen er specifieke maatregelen te worden genomen om de kansen voor deze groep op de arbeidsmarkt duurzaam te verbeteren. Een gebrek aan voldoende arbeidsplaatsen voor ouderen leidt alleen maar tot meer werkloosheid in deze categorie en lagere pensioenen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Werk lonend maken is niet alleen een kwestie van gericht economisch beleid, maar hangt ook samen met het arbeidsproces. Zo is er bijvoorbeeld een herziening nodig van de vervroegde uittreding voor de werknemer. Werknemers die hun premies lang genoeg hebben afgedragen kunnen in veel lidstaten al vóór de gemiddelde pensioengerechtigde leeftijd uittreden, wat financieel echter vaak zeer nadelig is. Die werknemers kunnen wellicht nog een bijdrage tot de economie leveren. Die keuze zou moeten worden vergemakkelijkt, met name door op de arbeidsmarkt gunstige randvoorwaarden voor ouderen te creëren. Bij vrouwen is vervroegde uittreding niet altijd vrijwillig, maar vaak een kwestie van discriminatie op de werkplek. Vervroegde uittreding heeft tevens gevolgen voor de pensioenrechten van vrouwen, die doorgaans hun loopbaan vanwege moederschap en opvoeding en/of zorg voor bejaarde familieleden onderbreken, in precare en slechtbetaalde „vrouwenbanen” terechtkomen en hun neus aan de gender gap stoten. Dergelijke factoren hebben invloed op de betaalde pensioenpremies en maken dat voor vrouwen de financiële perspectieven nog minder rooskleurig worden wanneer zij hun bezoldigde activiteit vroegtijdig opgeven. De feminisering van de armoede is lang een bron van zorg geweest en de vergrijzing van Europa maakt beleidsmaatregelen noodzakelijk om vrouwen meer economische zeggenschap over hun leven te geven. Zo zou bij de berekening van pensioenrechten de tijd die is besteed aan moederschap en opvoeding meer moeten worden gewaardeerd; hierdoor zouden de nadelige gevolgen van discriminatie van vrouwen op de arbeidsmarkt na hun uittreden worden verminderd.

3.2 Een ander terrein waarop passende administratieve hervormingen nodig zijn om een einde dienen te maken aan de inertie van de overheid is het streven werken in gelijke mate lonend te maken voor mannen én vrouwen. Terwijl het in sommige nieuwe lidstaten vanwege het sociaal en werkgelegenheidsbeleid nog moeilijk is voor vrouwen om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt, passen andere complementaire

belasting- en sociale beleidsmaatregelen toe, met een hoge arbeidsparticipatie van de vrouwelijke bevolking als resultaat. In het overgangsproces naar de markteconomie is deze uitzonderlijk hoge participatiegraad wel gedaan. Het is belangrijk dat de vorderingen die vrouwen hebben geboekt om ten volle geïntegreerd te worden in de arbeidsmarkt niet opgeofferd worden in een blinde poging de economieën van de toetredende lidstaten te hervormen zonder aandacht te schenken aan gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Nationale beleidsmakers moeten worden aangemoedigd om prioriteit te geven aan die categorieën van werknemers voor wie het het moeilijkst is om lonend werk te vinden in plaats van ervan te blijven uitgaan dat alle categorieën (verborgen) werklozen even grote nadelen ondervinden.

4. Bijzondere opmerkingen bij (enkele van) de 7 lessen van de Commissie

4.1 Het EESC is van oordeel (eerste les) dat de mogelijkheid om zowel „nieuwe instrumenten voor sociale bescherming” uit te werken en tegelijkertijd een zo goed mogelijk gebruik van de bestaande instrumenten te maken, niet moet worden verworpen, maar integendeel moet worden benut en dat deze instrumenten complementair aan elkaar moeten worden gemaakt. De erg verbrokkelde en veelsoortige stelsels van steun en uitkeringen voor jongeren lijken bijvoorbeeld niet meer afgestemd op de nooit eerder geziene verlenging van deze levensfase. Het ontbreken van instrumenten voor sociale bescherming specifiek afgestemd op deze leeftijd, draagt ertoe bij dat een deel van de jongeren overhaast „kiest” voor een te laag opleidingsniveau of voor werk met lage opleidingsvereisten, wat serieuze gevolgen heeft voor hun hele verdere levensloop, met alle sociale kosten van dien. Het ontbreken van nieuwe instrumenten die een levenslange arbeidsgerichte sociale bescherming zouden kunnen bieden, waardoor periodes van opleiding, werk en zorgtaken elkaar zouden kunnen afwisselen zonder te leiden tot uitsluiting of armoede, belemmert aanzienlijk de mobiliteit en flexibiliteit op de arbeidsmarkt (zesde les).

4.2 Het EESC vindt het erg belangrijk om speciale aandacht te besteden aan de gevolgen op de middellange termijn van de verschillende nationale initiatieven waardoor meer sociale uitkeringen beschikbaar zijn.

4.3 Het EESC is van oordeel dat het tijd is voor sterke Europese prikkels (meer bepaald naar de sociale partners toe en in samenwerking met hen) met het oog op de coördinatie van de aanvullende socialezekerheidsstelsels die, zoals de Commissie benadrukt, een belangrijk onderdeel van de sociale bescherming aan het worden zijn (zevende les).

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Het EESC pleit voor stroomlijning van de inspanningen van de lidstaten van de Europese Unie om werk lonend te maken. Alle factoren die de uitoefening van bezoldigde arbeid afremmen, moeten worden aangepakt om ervoor te zorgen dat werken weer een aantrekkelijk economisch alternatief wordt

voor werkloosheid c.q. steun. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat er werk is voor laagbetaalde en laaggeschoolde werknemers en voorkomen dat deze categorie in een vicieuze cirkel van armoede en werkloosheid verstrikt raakt. De belangrijkste uitdaging voor lidstaten die werk lonend willen maken is dus om een gemeenschappelijke en vrij vergaande structuur van instrumenten op te zetten ter ondersteuning van zowel de actieve als de niet-actieve bevolking, o.a. met maatregelen die de integratie op de arbeidsmarkt bevorderen. Het EESC heeft daarbij een onderscheid gemaakt tussen de voordelen van een op snelle resultaten gebaseerd beleid waarvan laaggeschoolden weliswaar op korte termijn, maar slechts tijdelijk profiteren, en langetermijninvesteringen in menselijk kapitaal die de sleutel zijn om werk, met name voor de meest kwetsbare groepen, op lange termijn en in duurzame zin lonend te maken.

5.2 Het EESC benadrukt dat particuliere ondernemingen en werkgevers in aanzienlijke mate kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de Europese werkgelegenheidsdoelstellingen. Zo dienen inspanningen te worden gedaan om een realistisch beleid m.b.t. de arbeidsvraag te formuleren om het gedrag van werkgevers te veranderen en zo ertoe bij te dragen de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon om in Europa meer kwaliteitsbanen en duurzame werkgelegenheid te creëren dichterbij te brengen. De Commissie dient gegevens en praktijkervaringen te verzamelen van ondernemingen die met hun beleid zowel méér als betere banen hebben gecreëerd en op deze weg trachten voort te gaan.

5.3 Om innovatie, een groter arbeidsaanbod en de mogelijkheid van een langer arbeidsleven in de economieën van de Europese landen te ondersteunen, dienen niet alleen goede initiatieven te worden ondersteund, maar ook sancties te worden opgelegd voor incorrect werkgeversgedrag, waaronder discriminatie op grond van geslacht, ras, seksuele geaardheid, godsdienst of leeftijd. Arbeidsdiscriminatie drijft getalenteerde mensen naar de zwarte of informele sector waar de productiviteit laag ligt, opleiding en investeringen nauwelijks gestimuleerd worden en sociale bescherming niet bestaat. Zulk irrationeel economisch gedrag is niet alleen nadelig voor de economische concurrentiepositie van Europa, maar heeft tevens als gevolg dat de nationale economieën belangrijke belastinginkomsten derven.

5.4 Het is kortom nodig dat in de lidstaten een hele reeks instrumenten en steunregelingen wordt ingezet, waarbij een goede coördinatie op nationaal niveau moet zorgen voor evenwicht tussen de instrumenten ter bevordering van het arbeidsaanbod en de vraag naar arbeid. De effecten van uitkerings- en belastingstarieven op de inkomens van huishoudens dienen zorgvuldig tegen elkaar te worden afgewogen. Van belang is vooral dat ingespeeld wordt op stimulansen die er kunnen ontstaan voor arme huishoudens. Het EESC heeft daarnaast gewezen op het belang van andere voorzieningen, zoals kinderopvang, flexibele werktijden, werkzekerheid, arbeidsmobiliteit en opleidingsmogelijkheden om tot een alomvattend beleidskader te komen om werk lonend te maken.

Brussel, 1 juli 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - De toekomst van de textiel- en kledingsector in de Europese Unie na de uitbreiding”

COM(2003) 649 def.

(2004/C 302/19)

De Europese Commissie heeft op 28 oktober 2003 besloten om, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 mei 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer Pezzini, co-rapporteur was de heer Nollet.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 1 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 81 stemmen vóór en 1 stem tegen is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Dat de Europese textielindustrie ondanks alles nog altijd een vitale sector is met een groot ontwikkelingspotentieel blijkt uit het feit dat hierin nog 2,1 miljoen mensen werkzaam zijn, een aantal dat na de uitbreiding met nieuwe lidstaten met nog eens een half miljoen is toegenomen. Dankzij aanzienlijke innovatie-inspanningen op het stuk van processen en producten, draagt de sector met een jaaromzet van meer dan 200 miljard euro bij tot de Europese welvaart, waarbij nog geen rekening wordt gehouden met de afgeleide sectoren. Deze omzet stijgt nog sterk, vooral van het zogenaamde „onconventionele” textielbedrijf (d.w.z. technisch en high-tech textiel⁽¹⁾), dat bijna 30 % van de hele productie vertegenwoordigt, en waarvan 8 à 10 % van de omzet aan O&O wordt uitgegeven.

1.2 De Europese Unie neemt in de mondiale textiel- en kledingsector de eerste plaats in: de theorie dat de internationale arbeidsverdeling de industrielanden onherroepelijk uit de mondiale textielproductie zou buitensluiten, is onwaar gebleken, of is in ieder geval niet van toepassing op Europa. Europa blijft immers de grootste exporteur van textiel ter wereld, en de tweede exporteur van kleding, in een wereldmarkt waar de import/export in 2002 een omzet van meer dan 350 miljard euro heeft bereikt (6 % van de wereldhandel).

1.2.1 Er moet in dit verband aan worden herinnerd dat China de grootste kledingexporteur ter wereld is.

1.3 Tot nu toe heeft Europa haar kwalitatieve en organisatorische voordelen altijd weten te benutten: kleine reeksen, de modewereld, kleding uit het duurdere gamma met een hoog creatief gehalte, snelle aanpassing aan de vraag; snelle vervaardiging en levering. Bovendien heeft zij de productieprocessen en intelligente materialen geïnnoveerd, dankzij de nanotechnologie en de nieuwe vezels, en het technisch textiel, dat uitermate concurrerend en steeds winstgevender is. De recente chemische toepassingen m.b.t. textielstoffen hebben eveneens het ontstaan van nieuwe producten bevorderd. Er zij in dit verband op gewezen dat de toegangsvoorwaarden tot de markten in deze sector op mondiaal niveau sterk verschillen. Terwijl de EU gemiddeld een invoerrecht van minder dan 9 %

toepast, hanteren veel andere landen douanerechten tot 30 %, waar dan ook nog zware non-tarifaire handelsbelemmeringen bijkomen.

1.4 De Europese textiel- en kledingsector heeft een reeks ingrijpende veranderingen ondergaan, waarop hij heeft gereageerd door snel in te spelen op de technologische ontwikkelingen, en de evolutie van de verschillende productiekosten adequaat te beperken. Zo heeft de sector alert gereageerd op de komst van nieuwe concurrenten op de wereldmarkt. De antwoorden van de Europese industrie waren, enerzijds, een omvangrijke modernisering, via een herstructurering en integratie van de technologische processen, en anderzijds het verwerven van een nieuwe marktpositie, door gebruik te maken van de bestaande netwerkstructuur en deze toe te passen op de productie, distributie, innovatie en technologische marketing.

1.5 In 2002 bedroegen de bruto investeringen circa 9 % van de toegevoegde waarde van de sector, wat neerkomt op ongeveer 5 miljard euro. Bijna 70 % hiervan ging uiteraard naar de textielsector, en zo'n 30 % naar de kledingsector. Voor textiel is de handelsbalans positief, maar voor kleding is de import groter dan de export. De textiel- en kledingsector, waar overigens ook de schoeiselindustrie onder valt, is een zeer heterogene en gemengde industrie, met een grote variëteit aan producten, van high-tech synthetische vezels tot wol; van katoen tot industriële filters; van vossen tot haute couture; van pantoffels voor binnenshuis tot technisch schoeisel ter bescherming tegen chemische stoffen.

1.6 De textiel-, kleding- en schoeiselindustrie is geconcentreerd in de vijf dichtstbevolkte landen van de Unie, waar meer dan ¾ van de Europese productie vandaan komt. De toegevoegde waarde is eveneens geconcentreerd in deze landen, waarbij Italië de eerste plaats inneemt, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en, op enige afstand, Spanje. Van de kleinere landen leveren Portugal, België en Griekenland een bijzondere bijdrage tot de toegevoegde waarde. België onderscheidt zich bovendien op het gebied van technische en intelligente stoffen. Van de nieuwe lidstaten is de sector met name van belang in Polen, Estland en Litouwen, net als in de kandidaat-lidstaten Turkije, Roemenië en Bulgarije.

(¹) Het zogenaamde „technisch textiel” heeft steeds meer toepassingsgebieden: kleding, landbouwtechniek, bouwnijverheid, geotechniek, huishoudelijke en industriële techniek, toegepaste techniek op medisch gebied, vervoerstechniek, milieutechniek, verpakkingstechniek, beschermingssystemen en sporttechniek (zie bijlage 2).

1.7 De werkgelegenheid is de afgelopen vijftien jaar met gemiddeld 2,6 % per jaar gedaald. De enige uitzonderingen hierop waren Spanje en Zweden (+2 %), die de werkgelegenheid in deze sector in de periode 1995-2002 juist hebben zien stijgen. De Europese industrie, die volledig meedoet aan de mondialisering van de markten, heeft haar bedrijven geherstructureerd en gestroomlijnd, via outsourcing van de meer arbeidsintensieve handelingen, en door zichzelf meer toe te leggen op bewerkingen waarvoor hogere kwalificaties vereist zijn, mede als gevolg van de nieuwe (informatie)technologieën en de efficiëntere productietechnieken.

1.8 Op het stuk van de handel vraagt het verdwijnen van invoercontingenten met het aflopen van het Multivezelakkoord in 2005 om een diepe bezinning over de nieuwe handelsvoorwaarden voor textiel, zodat de Europese industrie de concurrentie op de wereldmarkt aankan en er tegelijkertijd billijke voorwaarden komen voor de armste landen en landen die bijzonder kwetsbaar zijn. Het spreekt voor zich dat er steeds meer belang wordt gehecht aan de uitvoering van het proces van Barcelona, dat een vrijhandelsruimte beoogt voor Europa en de hele zuidflank van het Middellandse-Zeegebied, zodat een concrete invulling wordt gegeven aan de Euro-mediterrane zone.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1 De Mededeling van de Commissie gaat in op de complexe problematiek van de textiel- en kledingsector, met als doel het concurrentievermogen te versterken en de dynamiek te verbeteren in het licht van de strategie van Lissabon, die speciaal op deze sector moet worden toegesneden.

2.2 In de mededeling worden maatregelen voorgesteld die zijn gebaseerd op het industrie- en handelsbeleid, met bijzondere aandacht voor: werkgelegenheid, onderzoek en technologische ontwikkeling, innovatie, beroepsopleiding, regionale ontwikkeling, duurzame ontwikkeling, maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven, volksgezondheid, consumentenbescherming, bestrijding van namaakproducten, merkenrecht en industrieel- en intellectuele eigendomsrechten, mededingingsbeleid en overheidssteun.

2.3 De Commissie geeft enkele actieterreinen aan waarop de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen voor industriebeleid kunnen worden verbeterd, met name:

- onderzoek, ontwikkeling en innovatie: nieuwe en intelligente materialen, nanotechnologie, nieuwe productieprocessen en schone technologieën, bevordering van mode en creativiteit;
- maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven: naleving van de internationale arbeids- en milieuvoorschriften, een verantwoord woord beheer van de industriële reconversie, raadpleging van werknemers;

- onderwijs en opleiding: betere toegang voor het MKB tot financiering door vereenvoudiging van de procedures, informatieverbreiding en coördinatie van de acties;
- ontwikkeling van de potentiële mogelijkheden op netwerkgebied;
- programma van Doha voor de terugdringing en harmonisatie van douanetarieven en de afschaffing van niet-tarifaire handelsbelemmeringen;
- voltooiing van de Euro-mediterrane ruimte in ten laatste 2005, om het vrij verkeer van textiel in landen met dezelfde oorsprongsregels en een afgesproken systeem voor administratieve samenwerking, te waarborgen;
- etiketteringsregelingen voor toegang tot de EU: analyse van het gebruik van etiketten voor producten die in naleving van de internationale arbeids- en milieuvoorschriften tot stand zijn gekomen;
- EU-handelspreferenties: beperken tot de 49 armste landen (of minstontwikkelde landen) ⁽¹⁾, en hun deze mogelijkheid ook voor tussenproducten in de kledingindustrie bieden;
- bestrijding van fraude en namaak, versterking van de bestaande maatregelen en goedkeuring van nieuwe maatregelen ter bescherming van industriële en intellectuele eigendomsrechten, en controles om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen; versterking van het gemeenschappelijk douanestelsel;
- oorsprongsetiket MADE IN EUROPE, om Europese kwaliteitsproducten te promoten en de consumenten te beschermen;
- Structuurfondsen: gebruik en nieuwe richtsnoeren, vooral in het kader van de Financiële vooruitzichten 2007-2013.

2.4 De Commissie reikt in haar mededeling tevens enkele thema's voor discussie aan:

- acties op het niveau van de betrokken partijen;
- acties op het niveau van de lidstaten
- acties op EU-niveau.

2.4.1 Verder wordt voorgesteld een Groep op hoog niveau op te richten, bestaande uit vertegenwoordigers van de Commissie, de lidstaten en de sociale partners, die tot taak krijgt de initiatieven op de verschillende niveaus en hun uitvoering te controleren. Ook zullen tussen het voorjaar van 2005 en eind 2006 periodieke rapporten worden opgesteld.

⁽¹⁾ Er zijn 49 minstontwikkelde landen waarvan 40 ACS-landen (in Afrika, het Caribische gebied en het gebied van de Stille Oceaan) en 9 niet-ACS-landen, te weten Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Cambodja, Laos, Myanmar, Malediven, Nepal en Jemen.

3. De standpunten van de textielsector

Op 21 januari 2004 heeft het Comité in zijn gebouw in Brussel een hoorzitting met vertegenwoordigers van de textielsector georganiseerd. De standpunten die in dit hoofdstuk worden beschreven weerspiegelen de schriftelijke en mondelinge bijdragen die tijdens de hoorzitting zijn geleverd ⁽¹⁾.

3.1 De aanwezige sociale actoren – ondernemers, vakbondsvertegenwoordigers en lokale bestuurders – hebben er unaniem op aangedrongen dat snel wordt opgetreden om de gevolgen van de invoer uit bepaalde landen (met name China, India en Pakistan) voor Europese ondernemingen in de sector, te beteugelen.

3.2 Nu het einde van het quotasysteem in zicht komt (2005), wordt met klem aangedrongen op de volgende maatregelen:

- de mogelijkheid om nieuwe financiële middelenbronnen in te zetten;
- een speciale maatregel, te creëren in het kader van de Structuurfondsen;
- investeringen in opleiding en personeel;
- verplichte etikettering in alle landen van herkomst van de producten;
- verplichte traceerbaarheid in alle productiefasen;
- bescherming van de gezondheid van de consument, door vermelding van het risico op het etiket;
- wederkerigheid in douanetarieven met sterk ontwikkelde landen in de sector;
- herziening van de overeenkomsten met derde landen, en afschaffing van preferentiële tarieven voor landen die de voorschriften op het gebied van handel, sociale wetgeving en duurzame ontwikkeling niet naleven, of landen die kernwapens produceren;
- reorganisatie van de Europese douanediens ten einde deze eenvoudiger te maken en de controle te verbeteren, en de fraude, die onaanvaardbare proporties heeft aangenomen, terug te dringen;

⁽¹⁾ De hoorzitting werd bijgewoond door mevrouw Ferrer I Casals, Europees parlements lid en voorzitter van het Europees Forum van textiel, confectie en leer. De Europese Commissie werd vertegenwoordigd door de heer Girão, hoofd eenheid van DG Ondernemingen en de heer Ahmed van DG Handel. Er waren ongeveer 60 deelnemers, waaronder Italianen, Duitsers, Fransen, Turken, Litouwers en Belgen.

- een grote financiële inspanning voor onderzoek en innovatie en ondersteuning van het bedrijfsleven, vooral het MKB, zodat zij zich meer kunnen richten op de productie van technische en intelligente stoffen.

3.3 De Italiaanse textiel- en kledingsector, die van alle Europese landen het meest aan concurrentie blootstaat, heeft een gemeenschappelijk document gepresenteerd dat wordt gesteund door alle producenten, van grote en kleine bedrijven, en alle vakbonden van het land. Hierin worden enkele prioriteiten onderstreept, met de aanbeveling om deze snel in concrete en doeltreffende maatregelen om te zetten. Het unanieme standpunt in het document is dat, als er nu niets wordt gedaan, het verschijnsel zeer hoge sociale en economische kosten voor Europa zou kunnen betekenen.

3.3.1 Hieronder volgen de belangrijkste punten.

3.3.2 Op communautaire producten wordt slechts in 22 landen een nultarief toegepast, terwijl op de andere markten een tarief van gemiddeld 15 tot 60 % geldt, en er talloze non-tarifaire handelsbelemmeringen zijn. De Europese textiel- en kledingsector zal, met name vanaf 2005, niet meer de privileges van de belangrijkste concurrenten van de EU (China, India, Pakistan en Indonesië) aankunnen. Deze privileges moeten worden beperkt tot de minst ontwikkelde landen en kleine producerende landen die zich in 2005 in een extreem kwetsbare positie bevinden.

3.3.3 Gevraagd wordt om het algemene „Made in EU” op etiketten te vervangen door een meer expliciete oorsprongsvermelding, bijvoorbeeld „Made in Italy/EU” of „Made in France/EU”. Vandaag de dag wordt reeds 60 % van de op de markt gebrachte producten vrijwillig van een etiket met oorsprongsvermelding voorzien. Als dit verplicht zou zijn, dan zouden er ook controles en sancties moeten komen; tegenwoordig biedt de ruime keuzevrijheid echter vrij baan voor namaak en fraude, wat het Europese bedrijfsleven dubbel benadeelt. De Europese koper bevindt zich toch al in een nadelige positie ten opzichte van de Amerikaanse, Japanse, Chinese of Australische consument. Het is onbegrijpelijk waarom hij/zij niet over dezelfde informatie kan beschikken als de anderen, via verplichte etikettering. Indien de Europese consument de herkomst van producten zou kennen, zou hij/zij beter kunnen beoordelen of de prijs correct is en of de prijs/kwaliteitverhouding overeenstemt met zijn of haar behoeften.

3.3.4 Het verband tussen textiel en gezondheid is herhaaldelijk bewezen. Veel huidontstekingen worden veroorzaakt door het gebruik van textiel van slechte kwaliteit. Ook daarom lijkt het beter dat de consument zelf de streek van oorsprong van het product kan kiezen.

3.3.5 De illegale invoer van kledingstukken heeft verontrustende proporties aangenomen, en bedrieglijke opschriften „Made in...” komt men steeds vaker tegen op internationale markten. Er wordt dan ook aangedrongen op strengere controles en hogere sancties.

3.3.6 De ontwikkeling van nieuwe materialen, nieuwe productieprocessen en schone technologieën om bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling, zijn voor deze sector van zeer groot belang.

3.3.7 De werkgevers- en werknemersorganisaties benadrukken dat zij al sinds jaar en dag achter de gedragscode van de Europese textiel- en kledingsector staan; deze is dan ook als zodanig overgenomen in de collectieve arbeidsovereenkomsten in de lidstaten van de Unie. De Commissie wordt derhalve verzocht de sociale dimensie op te nemen in de internationale overeenkomsten.

3.3.8 Sociale dumping (vervaardiging van producten tegen zeer lage arbeidskosten, ten koste van de rechten van werknemers, door gebruik te maken van kinder- en dwangarbeid) is moreel verwerpelijk. Toch is een anti-dumpingsheffing niet automatisch gerechtvaardigd. Daarom zouden de geïndustrialiseerde landen, met name Europa, hier nog harder tegen moeten optreden, door strengere regels op te stellen, met name via het Algemeen Preferentieel Systeem⁽¹⁾. Op milieugebied doet de milieudumping de productiekosten weliswaar dalen, maar dit gaat ten koste van het milieu.

3.3.9 Het is wenselijk dat de internationale instellingen, met steun van de geïndustrialiseerde landen, specifieke projecten opstarten, gericht op de verspreiding van kennis en het beginsel van duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden, zoals de Gemeenschap nu al doet met de nieuwe lidstaten.

3.3.10 Deze doelstelling zou kunnen worden verwezenlijkt door etiketten te gebruiken waaruit blijkt dat het product de EU is binnengekomen in naleving van de internationale milieunormen.

3.3.11 Doel is het milieu te beschermen en ervoor te zorgen dat Europese bedrijven realistische concurrentievoorwaarden genieten, door de inhoud van de overeenkomsten ingrijpend te herzien.

4. Opmerkingen van het EESC

4.1 Het EESC heeft met grote belangstelling de initiatieven gevolgd die de Commissie, met name de afgelopen jaren, heeft voorgesteld om de textiel- en kledingsector weer in het middelpunt van de belangstelling te plaatsen. Met name de presentatie van beste praktijken op het gebied van innovatie, handel en marketing heeft het publieke debat gestimuleerd; het publiek was dan ook in groten getale aanwezig bij de recente, door verschillende directoraten-generaal georganiseerde conferenties⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zie advies CESE 313/2004 (REX/141)

⁽²⁾ Conferentie van 15 oktober 2002: „The EU apparel business goes high-tech”, Centrum Borschette, Brussel. Conferentie van 20 maart 2003 „The future of the textile and clothing industry in an enlarged Europe”. Conferentie van 5 en 6 mei 2003 „The Future of Textiles and Clothing Trade after 2005”, Charlemagne, Brussel.

4.2 Helaas was de lokale impact van deze stimulerende initiatieven minder groot dan verwacht. Dit stemt nog eens tot nadenken over de wijzen waarop wij kennis en informatie kunnen gebruiken en onder zoveel mogelijk belanghebbenden kunnen verspreiden.

4.2.1 Het hele innovatieproces dient gepaard te gaan met een sterke betrokkenheid van de werkgevers- en werknemersorganisaties op alle niveaus, zodat dit proces meer structuur krijgt.

4.2.2 Alleen dankzij overleg tussen de sociale partners, ook via de zgn. bilaterale organisaties⁽³⁾, en gemeenschappelijke ondersteuning van de ontwikkeling van de sector, kan een antwoord worden gegeven op de uitdaging die wordt gevormd door de mondialisering die vooral in deze sector „werkelijk zorgen baart”, zoals commissaris Lamy terecht heeft opgemerkt.

4.3 „Het industriële concurrentievermogen is één van de belangrijkste gebieden [...] waarop zowel de Europese Unie als de lidstaten [...] een actieve rol [moeten] spelen [...] teneinde te voldoen aan de in de strategie van Lissabon gestelde doelen”. Zo luidt de conclusie van de Raad Industrie van 27 november 2003 (PB C 317 van 30-12-03, blz. 2). De sector die tegenwoordig het meest te lijden heeft onder de desindustrialisatie waarmee de nieuwe vormen van wereldhandel gepaard gaan, is ongetwijfeld de textielsector.

4.3.1 Juist daarom bevindt de textielsector zich in een permanent herstructurerings- en moderniseringsproces, dat gepaard gaat met een geprononceerde vertraging van de economische bedrijvigheid, de productie en de werkgelegenheid. En toch is het een strategische sector, die nog steeds werkgelegenheid schept, met name voor het vrouwelijke deel van de bevolking. De Raad is zich bewust van de waarde van deze sector; vandaar dat hij de Commissie in bovengenoemde conclusies verzoekt om vóór eind juli 2004 verslag uit te brengen van de initiatieven die terzake dienstig worden geacht en die de vorm van een actieplan zouden kunnen aannemen.

4.4 Volgens het Comité zou de Commissie, mede op grond van de overwegingen in haar document, zich op korte termijn en met hernieuwde aandacht over de volgende vragen moeten buigen:

4.4.1 De voortzetting van de onderhandelingen over de ontwikkelingsagenda van Doha, waarbij zij haar eigen document (COM(2003) 734 van 26 november 2003) kracht moet bijzetten aan de hand van enkele duidelijke aanwijzingen van werknemers, werkgevers en consumenten⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Bilaterale organisaties bestaan uit vertegenwoordigers van kleine ondernemers en werknemers die, volgens het beginsel van wederzijdse bijstand, optreden om maatregelen op het gebied van ondersteuning, bijscholing en innovatie te financieren, ten behoeve van eigenaren en werknemers van micro- en kleine bedrijven.

⁽⁴⁾ Zie de hoorzitting van 21 januari 2004 en de conclusies in par. 13.

4.4.2 De rol van de douane in het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen ⁽¹⁾, volgens de aanwijzingen die het Comité daarover heeft gegeven in zijn advies, en rekening houdend met de opmerkingen in onderhavig advies.

4.4.3 De oorsprongsregels in de preferentiële handelsregelingen (COM(2003) 787 def.), voor het vaststellen van de hoogte van de invoerrechten; deze vloeien voort uit de nieuwe ronde van multilaterale onderhandelingen, de vrijhandelsakkoorden en de steun aan duurzame ontwikkeling. Ook moeten, zoals in dit advies al meerdere malen is betoogd, „beheerprocedures en controle- en vrijwaringsmechanismen worden vastgesteld om het loyale gebruik van de preferentieregelingen te waarborgen, zowel in het belang van het bedrijfsleven als ter bescherming van de financiële belangen van overheden” ⁽²⁾.

4.4.4 Het partnerschap met China ⁽³⁾, waarbij verschillende communautaire middelenbronnen worden aangeboord om de concurrentie tussen dat land en de EU te bevorderen (opleidingsprogramma voor jonge ondernemers, ontwikkeling van beroepsopleiding, hoofdstuk B7-3).

4.4.5 De totstandkoming van een communautair programma, uitgerust met voldoende middelen, voor steun aan onderzoek, innovatie (niet alleen op technologisch gebied) en beroepsopleiding (ter stimulering van het aanpassingsvermogen, vooral van kleine ondernemers en werknemers, aan de nieuwe internationale context en de behoeften van de consumenten). Dit beginsel is overigens tevens benadrukt door het Europees Parlement, in zijn resolutie van februari 2004 over de toekomst van de textiel- en kledingsector.

4.4.6 Maatregelen ter bescherming van de consumenten, die zich steeds meer bewust worden van de potentiële gevolgen voor de gezondheid van bepaalde producten waarmee zij vaak in aanraking komen, mede in verband met de toenemende verspreiding van contactallergieën of andere huidaandoeningen ⁽⁴⁾. In het verlengde van hetgeen in de Europese regelgeving is bereikt voor de transparantie in de levensmiddelensector, moet er ook in deze sector een vergelijkbare regelgeving komen, die de consument in staat stelt om, middels verplichte etikettering, kennis te nemen van de oorsprong van de garens en stoffen en de plaats waar het kledingstuk is vervaardigd.

4.5 Een „Made in ...”-etiket kan consumenten wellicht overtuigen dat zij bij de aankoop van een kledingstuk een prijs betalen die past bij de productie- en kwaliteitsnormen die verwacht kunnen worden van het land van oorsprong – waarmee het land waar het kledingstuk is vervaardigd wordt bedoeld, en niet het land waar het is ontworpen – maar het voorstel van de Commissie om „Made in Europe” te schrijven overtuigt niet. Door één Europees keurmerk in te voeren wordt geen recht gedaan aan de specifieke kenmerken en excellence van de afzonderlijke lidstaten, die „één zijn in hun verscheidenheid”.

⁽¹⁾ COM(2003) 452 van 24 juli 2003.

⁽²⁾ Zie COM(2003) 787 def. van 18 december 2003.

⁽³⁾ COM(2003) 533 van 10 september 2003.

⁽⁴⁾ Van de in totaal 5 000 chemische stoffen die in de textielsector worden gebruikt, worden er circa 1.000 veelvuldig gebruikt. Voeg daaraan toe een niet nader gedefinieerde hoeveelheid heterogene mengsels van meerdere stoffen, waarvan sommige toxisch zijn. Deze worden gebruikt voor het kleuren en andere bewerkingen van stoffen. In de EU worden toxische stoffen preventief geselecteerd, weggegooid of behandeld, overeenkomstig de milieu- en gezondheidsvoorschriften. De hiermee gemoeide kosten komen voor rekening van de Europese bedrijven.

4.5.1 Met betrekking tot de verschillende opties in het Commissievoorstel voor oorsprongsmerken, is het volgens het Comité van belang dat een aanpak van verplichte etikettering wordt gekozen, zowel voor ingevoerde producten als voor binnen de interne markt vervaardigde producten, wanneer deze in de Europese Unie worden verhandeld. Op die manier zal de consument beter kunnen worden gestuurd naar de aankoop van ethische producten, niet alleen wat hun intrinsieke kwaliteit betreft maar ook wat de naleving van de rechten van werknemers bij de productieprocessen betreft.

4.6 De cultuur van „Maatschappelijk verantwoord ondernemen” dient enerzijds te worden geconsolideerd als Europees model, maar dient anderzijds tevens te worden uitgebreid tot ontwikkelingslanden, met behulp van concrete instrumenten, waarmee consumenten een zekere mate van controle kunnen uitoefenen, en die dus gaan meespelen bij onderhandelingen ⁽⁵⁾.

4.7 De bestaande milieuregels en de wetgeving inzake de veiligheid op arbeidsplaatsen moeten steeds zichtbaarder worden gemaakt voor de consumenten, hetgeen een concurrentievoordeel kan opleveren.

4.7.1 Het zeer duidelijke standpunt van de Unie t.a.v. duurzame ontwikkeling en dus van de naleving van het Kyoto-protocol binnen de afgesproken termijnen, kan alleen succes hebben en op bijval rekenen van het Europese bedrijfsleven, indien het gepaard gaat met erkenning van de inspanningen die dit vergt. Wanneer niet wordt opgetreden tegen concurrentievervalsing, en er niets wordt gedaan om de vooruitgangsmentaliteit te bevorderen, die er bij de Europese ondernemers en werknemers toch diep ingebakken zit, zou de desindustrialisering van ons continent steeds verder gaan, waar sommige multinationals bij gebaat zouden zijn ⁽⁶⁾. Zij kunnen hun productie immers situeren in landen die minder scrupuleus omspringen met onze beginselen van de „sociale markteconomie”.

4.7.2 De inspanningen van de Commissie om het energieverbruik terug te dringen, onder meer via de verspreiding van het „ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten” ⁽⁷⁾, kunnen metertijd succes boeken, indien de Europese ondernemingen, met name in de textiel- en kledingsector, nog kunnen beschikken over een markt en dus een productieapparaat. Zoniet, dan rest ons niets anders dan het voorstel uit te breiden tot enkele ontwikkelingslanden, zodat deze het energieverbruik van machines voor de vervaardiging van hun producten kunnen verbeteren.

⁽⁵⁾ Zie COM(2004) 101 van 10-02-04. Mededeling van de Commissie: Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst. Punt C: De EU als mondiale partner.

⁽⁶⁾ Zie Eurostat, Het mondiale BBP. Meer dan 55 % van het mondiale BBP, dat in 2002 opliep tot 34 000 miljard euro, was in handen van circa 45 000 multinationals.

⁽⁷⁾ Voorstel voor een richtlijn; COM(2003) 453 def. van 01-08-03.

4.8 Het Comité dringt erop aan dat ook op Europees niveau voortdurend aandacht wordt besteed aan de in deze sector sterk vertegenwoordigde micro- en kleine bedrijven, vooral in verband met het huidige financiële systeem, dat grote bedrijven lijkt te bevoordelen. Het Comité erkent tevens de inspanningen van de Commissie om de problemen van micro- en kleine bedrijven te analyseren en de ondernemingszin in de Europese cultuur te ontwikkelen ⁽¹⁾.

4.9 Naast het kleinere aantal landen dat van het Algemeen Preferentieel Systeem (SAP) kan profiteren, zoals hierboven al werd uiteengezet, is het Comité van mening dat de douanerechten in de EU, die tot de laagste ter wereld behoren, niet verder mogen dalen, zolang sommige zeer competitieve textiel- en kledingexporterende landen niet een vergelijkbaar niveau hebben bereikt. Het criterium van de wederkerigheid, waarbij ervoor wordt gezorgd „dat de sector toegang krijgt tot de markten op mondiaal niveau, op voorwaarden die vergelijkbaar zijn met de voorwaarden die vanaf 2005 voor invoer in de EU zullen gelden”, is tevens de aanbeveling van het Europees Parlement in zijn resolutie van 29 januari 2004 over de toekomst van de textiel- en kledingindustrie in de Europese Unie. Het Comité is vóór vrijhandel, maar tegen een eenzijdige liberalisering. Ook andere landen zouden bereid moeten zijn hun markten open te stellen voor in de EU geproduceerde textiel en kleding.

4.9.1 Om de ernstige problemen van namaak en piraterij te bestrijden moeten de douanecontroles aan de buitengrenzen worden versterkt, en moet er een echte gemeenschappelijke Europese douanedienst komen, met bijzondere maatregelen ter ondersteuning van de nieuwe lidstaten.

4.9.2 Het Comité deelt de grote bezorgdheid van de betrokken categorieën over het voorkomen van fraude, en is van mening dat alle mogelijke maatregelen moeten worden genomen om fraude te bestrijden. De douanediens ten hebben reeds meerdere malen onderstreept dat zij niet over voldoende personele middelen beschikken om goederen in doorvoer te controleren, met name in havens. Zo komen in de haven van Napels dagelijks gemiddeld 1000 containers aan, en zijn er slechts 3 personen belast met controles. Het aantal geopende containers (alleen geopend, zonder inspectie van de inhoud) is gemiddeld minder dan 1 %!

4.9.3 In het licht van deze situatie, die nog wordt verergerd door berichten over fraude die wordt gepleegd door criminelen die de bedrijvigheid in vele Europese havens beïnvloeden, kan bij wijze van oplossing worden overwogen om de doorvoer van bepaalde producten in bepaalde speciaal daarvoor uitgeruste havens te concentreren, en dat in die havens niet alleen een betere controle wordt uitgeoefend door de douanediens ten, maar dat ook de vertegenwoordiging van de categorieën wordt verbeterd.

4.9.4 Dit strookt in hoofdlijnen met het standpunt van het Europees Parlement, dat in punt 11 van zijn resolutie de Commissie verzoekt „producenten aan te moedigen en te ondersteunen bij de oprichting van een controle- en informatienetwerk om de oorsprong van illegaal gereproduceerde of nagemaakte producten te achterhalen, teneinde deze producten uit de markt te verwijderen”.

⁽¹⁾ Zie onder meer de volgende documenten: COM(2001) 98 van 1 maart 2001; COM(2001) 366 van 18 juli 2001; COM(2003) 21 van 21 januari 2003; COM(2002) 345 def. van 1 juli 2002; COM(2001) 122 van 7 maart 2001; COM(2002) 68 van 6 februari 2002; COM(2003) 27 van 21 januari 2003.

4.9.5 Een andere oplossing zou erin kunnen bestaan, de containers verzegeld te verspreiden over de plaatsen van bestemming, zodat het aantal in de havens te controleren containers drastisch lager uitvalt, en deze controles grondiger kunnen worden uitgeoefend.

4.10 De staten waaruit de goederen afkomstig zijn moeten eveneens worden verzocht de controles te verbeteren. Landen die zich medeplichtig maken aan frauduleuze activiteiten, doordat zij ondoeltreffende controlemechanismen toepassen, zou tijdelijk het recht moeten worden ontzegd om tegen gunstige voorwaarden te exporteren. De SAP-regeling, waarvan volop gebruik wordt gemaakt in de textiel- en kledingsector, kost de EU 2,2 miljard euro per jaar aan gederfde douaneinkomsten, en levert de betreffende landen jaarlijks een even-groot voordeel op. Als de Unie de SAP-landen jaarlijks zo'n enorm bedrag cadeau doet, wat vaak van negatieve invloed is op de werkgelegenheid in veel Europese regio's, is het niet meer dan logisch dat zij daar ook bepaalde voorwaarden aan verbindt.

4.10.1 Het Comité is zich er volledig van bewust dat de grenzen van de EU in werkelijkheid niet noodzakelijkerwijs samenvallen met de fysieke grenzen van de lidstaten, maar dat zij steeds vaker op het grondgebied van landen waaruit de goederen worden ingevoerd liggen. Over dat onderwerp heeft het EESC reeds advies uitgebracht.

4.11 De huidige oorsprongsregels zijn veel te complex en moeilijk uitvoerbaar; zij worden gemakkelijk verkeerd geïnterpreteerd en vragen een grondige kennis van vele juridische teksten. Zij vormen momenteel een belemmering voor de handel, en werken fraude in de hand. Al te vaak fungeren de SAP-landen alleen maar als doorgangsland voor producten uit landen die niet onder het SAP vallen.

4.12 Het Comité pleit ervoor dat de Commissie, met name DG Handel, duidelijk aangeeft wat op het vlak van arbeidsnormen, milieubescherming, drugsbestrijding, mensenrechten, duurzame ontwikkeling, consumentenbescherming, dierenwelzijn e.d. van de SAP-landen wordt verwacht.

4.13 Met betrekking tot het gemeenschappelijk douanetarief is het Comité zich bewust dat ook de op 1 januari 2004 in werking getreden Verordening (EG) nr. 1789/2003, tot wijziging van Verordening 2658/87, het resultaat is van een reeks compromissen bij de vaststelling van het gemeenschappelijk douanetarief, en dat deze compromissen de uitvoering vaak moeilijk en ingewikkeld maken, zodat fraude en ontduiking het gevolg zijn. Onder de post „Kleding en kledingtoebehoren”, die overeenkomt met codenummers 61, 62 en 63, vallen 466 goederen, waarvan er 398 een tarief van 12 % hebben; de overige 68 hebben tarieven gaande van volledige vrijstelling tot douanerechten van 2 %; 4 %; 5,3 %; 6,2 %; 6,3 %; 6,5 %; 6,9 %; 7,2 %; 7,5 %; 7,6 %; 7,7 %; 8 %; 8,9 %; 10 %; 10,5 %. Ook andere posten: 64 (Schoeisel, Slobkousen); 65 (Hoofddeksels en delen daarvan); 66 (Paraplu's) en 67 (Veren en kunstbloemen) hebben tarieven die gaan van 1,7 %; 2,2 %; 2,7 %; 4,7 %; 5 %; 5,2 %; 7 % tot 8 %.

4.13.1 Voor de in totaal 1516 posten in de codes voor textiel, confectie en schoeisel, gaande van 50 t/m 67 GN (gemeenschappelijke nomenclatuur), zijn er meer dan 20 tarief-niveaus. Het feit dat er zoveel tarieven zijn, die zo dicht bij elkaar liggen, levert slechts problemen op en brengt een zwakte van het systeem aan het licht, dat meer gestroomlijnd zou kunnen zijn en minder gevoelig voor de druk die wordt uitgeoefend door de economische belangencentra, die een zo groot mogelijke winst nastreven en veel bedrijven opzadelen met extra rompslomp. Het Comité is van mening dat de vaststelling van ten hoogste drie of vier douanetarieven de fraude aanzienlijk zou verminderen en het systeem enorm zou vereenvoudigen.

4.14 Het Comité hecht bijzonder veel waarde aan de naleving van de fundamentele normen op het gebied van arbeid en eerlijke handel, aan milieubescherming en drugsbestrijding. De huidige SAP-regeling brengt het gemeenschappelijk douanetarief weliswaar terug met 40 %, waardoor alle ontwikkelingslanden de kans krijgen hun textiel, kleding en schoeisel uit te voeren naar Europese landen tegen tarieven van minder dan 5 % - mits zij de sociale en milieuclausules respecteren - maar de regeling is ondoeltreffend gebleken om de ethische doelstellingen te verwezenlijken. Gebleken is bovendien dat de speciale aanmoedigingsregeling voor drugsbestrijding, waarvan 12 landen gebruik hebben gemaakt, geen enkele invloed heeft gehad op de vermindering van de drugshandel, terwijl veel kleine Europese ondernemingen hun activiteiten hebben moeten stopzetten, omdat de concurrentie onhoudbaar is geworden als gevolg van het feit dat de productiekosten in de betrokken landen geenszins vergelijkbaar zijn met de kosten die een moderne, op duurzame groei gerichte regelgeving oplegt ⁽¹⁾.

4.15 Het EESC is van mening dat de inspanningen van de Raad, de Commissie en het Europees Parlement moeten worden opgevoerd, om alle landen die weliswaar afhankelijk zijn van de export van textiel, kleding en schoeisel naar Europa maar de fundamentele beginselen van de Internationale Arbeidsorganisatie ⁽²⁾ niet naleven, uit te sluiten van het Algemeen Preferentieel Systeem ⁽³⁾.

4.16 Het Comité is ervan overtuigd dat het BBP per hoofd van de bevolking niet het enige criterium kan zijn om te bepalen of een land in aanmerking komt voor de kortingen van de SAP-regeling voor de textielsector. Ook deelt het de bezorgdheid van verschillende instanties, dat een te groot deel van de voordelen momenteel naar landen gaat die deze het minste nodig hebben. Om ervoor te zorgen dat de steun in het kader van de SAP-regeling naar de landen gaat die deze het meest nodig hebben, beveelt het Comité aan de volgende categorieën uit te sluiten:

- de lidstaten van de OPEC ⁽⁴⁾;
- staten die door de VN niet als „ontwikkelingsland” zijn bestempeld;

⁽¹⁾ Zie het advies van het Comité over het SAP, REX/141, de paragrafen 6.6.2. 6.6.2.1. 6.6.2.2 en 6.6.2.3.

⁽²⁾ C29 – Inzake dwangarbeid; C87 – Inzake vakbondsvrijheid en bescherming van het vakverenigingsrecht; C98 – inzake het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen; C100 – inzake gelijke beloning; C105 – inzake de afschaffing van dwangarbeid; C111 – inzake discriminatie in werk en beroep; C138 – inzake de minimumleeftijd; C182 – inzake de ernstigste vormen van kinderarbeid.

⁽³⁾ Zie het advies van het Comité over het SAP, REX/141, paragraaf 6.6.2.3.

⁽⁴⁾ Venezuela, Algerije, Nigeria, Libië, Saudi-Arabië, Verenigde Arabische Emiraten, Qatar, Koeweit, Irak, Iran, Indonesië.

- staten die een kernwapenprogramma hebben;
- staten die een belastingparadijs zijn;
- staten die bilaterale of regionale overeenkomsten met de EU hebben gesloten ⁽⁵⁾.
- staten die de fundamentele beginselen van de Internationale Arbeidsorganisatie en het Internationaal Arbeidsbureau niet naleven ⁽⁶⁾.

4.17 Ook de centra voor technologische excellence en innovatie in de EU-lidstaten moeten bijdragen tot de versterking van de netwerken en de verspreiding van ervaringen onder ondernemers in de sector, universiteiten en organisaties van het maatschappelijk middenveld.

4.18 Technisch textiel, high-tech textiel en technisch schoeisel krijgen steeds grotere marktaandeelen, zowel in Europa als in de rest van de wereld. Het Europese MKB kan dankzij een jarenlange ervaring, zowel vandaag als in de toekomst een belangrijke rol spelen bij de vervaardiging van kledingstukken waarin de resultaten van de nieuwe chemische processen en de nieuwe technologieën samenkomen.

4.19 Volgens het EESC is het zaak te experimenteren met gezamenlijke acties van de Commissie en de lidstaten voor de financiering en ondersteuning van een brede waaier aan geavanceerde diensten, die de prestaties van bedrijven verbeteren, zodat vraag en aanbod van innovatieve kledingstukken elkaar vinden.

4.19.1 Met behulp van de maatregelen die zijn voorzien in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Zesde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling, zou de opleiding in nieuwe beroepsprofielen moeten worden geïntensiveerd en verdiept; het personeel in deze nieuwe beroepen zou moeten kunnen beschikken over bijzondere technisch-operationele capaciteiten, en in speciale projecten kunnen optreden als motor van innovatie, ter ondersteuning van het MKB. Hierbij dient speciale aandacht uit te gaan naar die EU-lidstaten waar de textiel- en kledingsector van strategisch belang is.

4.19.2 Onder de beroepsprofielen die nodig zijn om bedrijven te helpen de productie van technische stoffen en technisch schoeisel te verbeteren en uit te breiden, kunnen onder meer worden genoemd: analisten van technologische audits, begeleiders van reconversieprojecten en verkenner van nieuwe kansen (scouting).

4.19.3 Het EESC is ervan overtuigd dat, door gebruik te maken van de op het grondgebied aanwezige mogelijkheden – dat wil zeggen technologische centra, universiteiten en de structurele dialoog tussen werkgevers, werknemers en lokale overheden – bedrijven en met name het MKB nuttig gebruik zouden kunnen maken van dit soort faciliteiten, om hun technologische kennis en concurrentiepositie op een hoger plan te brengen ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ (Algemeen Preferentieel Systeem), par. 6.6.1.2

⁽⁶⁾ Ibidem.

⁽⁷⁾ Kleine ondernemers zouden vaak van de productie en confectie met traditionele stoffen willen overstappen op kledingstukken die zijn vervaardigd met nieuwe technische of intelligente stoffen, maar het ontbreekt hen aan de nodige informatie over en kennis van technische en marketingprocessen.

4.20 Bovendien is het Comité zich, net als de Commissie en het Parlement, bewust dat de sector kleding en schoeisel in de EU voor 70 % uit kleine bedrijfjes bestaat (met minder dan 50 werknemers), voor 20 % uit bedrijven met 50 tot 249 werknemers en voor 10 % uit bedrijven met meer dan 250 werknemers. De concentratie van vrouwelijke werknemers is hoger dan in andere sectoren. De sterke versnippering van bedrijven over het Europese grondgebied maakt het uiteraard nog moeilijker de ondersteunende maatregelen voor technologische innovatie en modernisering uit te voeren.

4.21 Het EESC, wiens leden een rechtstreekse band met de organisaties van het maatschappelijk middenveld hebben, heeft al meerdere malen de aanhoudende fraude aan de kaak gesteld, die wordt gepleegd bij een brede waaier van goederen die de Gemeenschapsgrenzen overschrijden. De meest opvallende vormen van fraude zijn:

- onjuiste verklaringen voor ingeklaarde producten ⁽¹⁾;
- goederen zonder conformiteitscertificaat, die vaak een gevaar betekenen voor de consument;
- goederen die een inbreuk betekenen op de intellectuele eigendomsrechten;
- goederen die onderwerp zijn van driehoekstransacties tussen verschillende staten ⁽²⁾;
- goederen waarbij de oorsprongsregels niet worden nageleefd ⁽³⁾;
- illegaal gereproduceerde of nagemaakte producten.

4.21.1 Over het verschijnsel fraude zijn onlangs statistische gegevens gepubliceerd. Het EESC is ermee ingenomen dat de EU eindelijk een verordening heeft goedgekeurd op grond waarvan nagemaakte goederen door de douane kunnen worden vernietigd ⁽⁴⁾.

4.21.2 De resultaten zijn volgens het EESC echter nog aan de magere kant.

4.21.3 De bestuurders van douaneagentschappen klagen zelf over het tekortschieten van de EU-regelgeving, die een einde zou moeten maken aan de versnippering van de nationale wetgevingen. Zij wijzen tevens op het gebrek aan personeel en middelen om deze uitgestrekte en zeer actieve markt te kunnen controleren.

⁽¹⁾ De hoogte van het douanetarief hangt af van het soort product dat wordt ingevoerd. Vaak worden een ander soort product aangegeven, waarvoor een lager tarief geldt dan voor het product dat werkelijk wordt ingevoerd.

⁽²⁾ Groenboek „De toekomst van de oorsprongsregels in de preferentiële handelsregelingen”, COM(2003) 787 def., par. 1.2.2

⁽³⁾ Ibidem.

⁽⁴⁾ Verordening EG 1383/2003 van 22 juli 2003; treedt op 1 juli 2004 in werking.

4.21.4 In het eerste halfjaar van 2003 heeft de Europese douane meer dan 50 miljoen illegaal gereproduceerde of nagemaakte producten onderschept ⁽⁵⁾. De fraude in de kledingsector is in de periode 2000-2002 verdubbeld, en in de parfumen en cosmeticasector is deze zelfs verdrievoudigd ⁽⁶⁾. Dit is echter nog maar het puntje van de ijsberg: de rest is door de mazen van het net geglipt.

4.21.5 Wat betreft de oorsprong van deze producten, is 66 % afkomstig uit Azië, met als koplopers China en Thailand. Commissaris Bolkenstein heeft verklaard dat tegenwoordig alle producten voor dagelijks gebruik worden nagemaakt, dus niet meer alleen luxeartikelen, en dat het MKB steeds meer rechtstreeks met de gevolgen te maken heeft ⁽⁷⁾.

4.21.6 De omvang van het verschijnsel brengt het Europese bedrijfsleven steeds meer in moeilijkheden, en dwingt kleine bedrijven steeds vaker hun activiteiten te stoppen, omdat het hen onmogelijk wordt gemaakt zich op de markt te handhaven.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Sinds 1971 kent de EG, eerst via de GATT en later via de WTO (Wereldhandelsorganisatie), aanzienlijke kortingen op het gemeenschappelijk douanetarief toe aan ontwikkelingslanden.

5.1.1 Niet-gevoelige producten die uit de ontwikkelingslanden worden geïmporteerd, zijn vrijgesteld van douaneheffingen.

5.1.2 Producten die als gevoelig zijn aangemerkt, zoals textiel, kleding en schoeisel, profiteren van een korting van 20 % (in het algemeen stelsel), die tot 40 % kan stijgen in bijzondere regelingen ⁽⁸⁾.

5.1.3 In 2003 hebben de Verenigde Naties 116 ontwikkelingslanden erkend. Feitelijk zijn de door de EU toegekende voordelen echter uitgebreid tot 174 landen ⁽⁹⁾.

5.1.4 Azië was in 2002 met bijna 70 % van het totaal verreweg de belangrijkste begunstigde van de door de Gemeenschap toegekende douanefaciliteiten. China neemt in haar eentje al zo'n 25 % voor haar rekening.

⁽⁵⁾ IP 03/1589 van 24 november 2003

⁽⁶⁾ Ibidem.

⁽⁷⁾ Ibidem.

⁽⁸⁾ Bijzondere regeling voor de bescherming van de rechten van werknemers, B.R.: voor de bescherming van het milieu, B.R.: voor de bestrijding van de productie van en handel in drugs

⁽⁹⁾ Zie bijlage I bij Verordening 2501/2001.

5.1.5 De gemiddelde douanetarieven van de EU voor textiel, kleding en schoeisel uit bovengenoemde landen liggen rond de 4,8 %. In de VS wordt een gemiddeld tarief van 8,9 % toegepast, in Japan 6,6 % en in Canada 12 %. In China lopen de douanetarieven op tot 20 %, in Thailand 29 %, in India 35 % en in Indonesië 40 % ⁽¹⁾.

5.2 De Euro-mediterrane producenten van textiel, kleding en schoeisel blijven aanzienlijke hindernissen ondervinden bij hun toegang tot de Aziatische markt. In deze landen heeft de overheid non-tarifaire handelsbelemmeringen opgeworpen om de handel te belemmeren, die een ernstig probleem vormen voor de hele Europese industrie ⁽²⁾.

5.3 Textiel vertegenwoordigt circa 2,5 % van de totale toegevoegde waarde van de industrie in de EU ⁽³⁾. Er zijn echter landen met relatief hoge gemiddelden, zoals Luxemburg met 8,7 %; Portugal met 6,3 %; Griekenland met 5,1 %; Italië met 4,6 % en België met 4,3 % ⁽⁴⁾. In de nieuwe EU-lidstaten is de textiel- en kledingindustrie nog veel belangrijker: Litouwen 16,1 % ⁽⁵⁾, Estland 10,5 % ⁽⁶⁾, enz.

6. Conclusies

6.1 Voor de vele Europese ondernemers in de sector lijkt het onrechtvaardig dat zij vaak worden gedwongen het onderspit te delven in een strijd waarbij er geen oog lijkt te zijn voor loyaliteit, ondernemerscapaciteiten en eerbiediging van de rechten van werknemers. Er is juist behoefte aan een gemeenschappelijke middellange/langetermijnvisie voor de toekomst van een concurrerende en geavanceerde Europese textiel- en kledingsector, waarin zowel de werkgevers als de werknemers en de politieke besluitvormers van de Unie op de verschillende niveaus zich kunnen vinden.

6.1.1 De eerbiediging van de fundamentele arbeidsrechten zoals neergelegd in de fundamentele arbeidsnormen van de IAO dient te worden versterkt, enerzijds m.b.v. de concrete controlemechanismen van de IAO en anderzijds d.m.v. een nauwe samenwerking tussen de IAO en de WTO. De EU moet haar inspanningen opvoeren om ervoor te zorgen dat de beginselen van de IAO voor de bescherming van werknemers, een referentiepunt voor de WTO worden.

⁽¹⁾ Bron: Commissie EU

⁽²⁾ De meest gebruikte non-tarifaire handelsbelemmeringen zijn: bijkomstige belastingen of heffingen; minimumprijzen voor kleine hoeveelheden; douanewaardebepaling niet betaald op de prijs van ingevoerde goederen; belastende en discriminerende bepalingen op het stuk van etikettering of merkenrecht; invoervergunningstelsels; lastige voorschotprocedures.

⁽³⁾ Codes 17.1 t/m 17.6

⁽⁴⁾ Bron: Eurostat, Manufacturing industry in the EU 1992-2002.

⁽⁵⁾ Bron: Bureau voor de statistiek van de republiek Litouwen, 2003

⁽⁶⁾ Bron: Bureau voor de statistiek van de republiek Estland, 2003

6.2 De douanefaciliteiten zouden alleen aan de 49 minst ontwikkelde landen kunnen worden voorbehouden. De onderhandelingen die in Doha van start zijn gegaan, zouden de wederkerigheid tussen het Euro-mediterrane gebied en de Aziatische landen moeten verduidelijken. In het kader van de Doha-onderhandelingen zou een wereldwijde overeenkomst moeten worden gesloten, namelijk om alle douaneheffingen in de textiel- en kledingsector binnen een bepaalde termijn, bijvoorbeeld vijf jaar, op een uniform niveau van maximaal 15 % vast te stellen.

6.3 De douanediens van de Unie moeten hun controles versterken, om zo snel mogelijk tot een gemeenschappelijk douanestelsel te komen dat strookt met de interne-marktwetgeving.

6.4 Om vervalsing en fraude tegen te gaan en om de informatie aan de consumenten te verbeteren zou een systeem van oorsprongsetiketten ⁽⁷⁾ (met geografische, sociale en milieugegevens) kunnen worden uitgewerkt.

6.4.1 Om dezelfde reden stelt het EESC voor te bestuderen of het eventueel mogelijk is de oorsprong van stoffen te traceren, zodat fraude met oorsprongsregels en namaakartikelen kan worden bestreden.

6.5 Het EESC steunt de inspanningen van de Commissie om de handelsbeschermingsinstrumenten en de maatregelen tegen dumping en subsidiëring doeltreffender te maken, en dringt er bij haar op aan om vrijwaringsmechanismen toe te passen, zeker wanneer er sprake is van bewezen fraude. De EU zou in het kader van de Doha-onderhandelingen moeten trachten andere landen over te halen om vrijwaringsmechanismen, anti-dumpings- en andere beschermingsmaatregelen, zoals wijziging van oorsprongsregelingen, veel strikter te gaan toepassen.

6.6 De Commissie zou haar inspanningen moeten opvoeren om ervoor te zorgen dat de TRIPS (handelsaspecten van de intellectuele eigendom) binnen de Wereldhandelsorganisatie worden gewaarborgd en worden nageleefd door de staten.

6.7 De innovatiecapaciteit van met name het MKB moet worden opgevoerd m.b.v. lokale programma's en projecten, waaraan zowel de sociale partners als onderzoekscentra een bijdrage dienen te leveren. Europa telt verschillende hogescholen met een lange traditie in de textielsector. Er zou een expertisenetwerk moeten worden opgericht dat d.m.v. nauwe banden met de bedrijfswereld en de arbeidsmarkt, gebruik maakt van de mogelijkheden van het Zesde Kaderprogramma voor O&TO, en een „technologische verkenning” verricht t.b.v. de technologische ontwikkeling van de sector.

6.7.1 De innovatiecapaciteit, in de zin van nieuwe vezels en samengestelde weefsels die zijn verrijkt met stoffen die afkomstig zijn uit de nanotechnologie en die de functionaliteit, veiligheid, thermische bescherming en pasvorm ervan verbeteren, is een van de sterke punten van de Europese textielsector, naast de modewereld en de kwaliteit van de kledingstukken.

⁽⁷⁾ Groenboek „De toekomst van de oorsprongsregels in de preferentiële handelsregelingen”, COM(2003) 787 def. van 18 december 2003.

6.7.2 De niet-geweven stoffen, d.w.z. bijzondere stoffen die worden verkregen met chemische substanties die een hechtende werking hebben, doen in steeds meer sectoren hun intrede: sport, bouwnijverheid, luchtvaart, vervoermiddelen, enz. Zoals reeds eerder opgemerkt is deze markt voortdurend in expansie, en moet deze worden gestuurd naar een gediversifieerde productie, die rijk is aan ontwikkelingsmogelijkheden ⁽¹⁾.

6.8 De AIR (adviescommissie Industriële Reconversie) zou aan de hand van de ervaringen die de afgelopen decennia zijn opgedaan met het beheer van problemen die verband houden met de evolutie van de kolen- en staalmarkt ⁽²⁾, een belangrijke rol kunnen vervullen, tussen de Commissie en de textielsector, om de diversifiëring van de productie te bevorderen.

6.8.1 Verwacht wordt dat er behoefte zal zijn aan bijscholing van personeel dat werkloos wordt als gevolg van de herstructureringen. Het is zaak de belangstelling van ondernemers voor deze nieuwe samengestelde producten te wekken en aan te wakkeren. Een duurzame ontwikkeling komt alleen tot stand indien jongeren worden geholpen de nieuwe producten te leren kennen en op waarde te schatten, en de milieuvriendelijkheid ervan inzien. Dit alles kan beter worden bereikt met hulp van Europese organen als de AIR, die immers over de maatschappelijke en technische expertise beschikt.

6.9 De textiel-, confectie- en leersector is de eerste sector waarop het nieuwe verticale beleid is gericht dat de Commissie onlangs in het leven heeft geroepen, naast het traditionele horizontale industriebeleid. Alle belanghebbenden, met name zij die in de sector werkzaam zijn als ondernemers of zelfstandigen, zijn het erover eens dat de Commissie, met medewerking van de staten en de sociale partners, erin moet slagen deze sector te helpen zich op technisch gebied te ontwikkelen en de uitdagingen van de mondialisering met succes aan te gaan.

6.9.1 Naast de „technologisch platformen” die het EU-beleid reeds heeft opgeleverd ⁽³⁾, kan worden gedacht aan een vierde platform, voor de uiteenlopende innovatie-aspecten van modern textiel.

6.10 In alle ontwikkelde landen is een desindustrialisatieproces aan de gang; de toegevoegde waarde van de tertiaire sector heeft in de EU een hoogte van 70 % van het totale BBP bereikt (de resterende 22 % komt voor rekening van de industrie, 5 % voor de bouwsector, en 3 % voor de landbouw) ⁽⁴⁾. Dit verschijnsel moet niet worden aangemoedigd, omdat een groot deel van de toegevoegde waarde op diensten ten goede komt aan of voortkomt uit bedrijven: handel en vervoer (21,6 %), financiële diensten en zakelijke dienstverlening (27,2 %), overheidsdiensten (21,6 %) ⁽⁵⁾.

6.11 Het EESC is van mening dat al het gewicht van de Europese cultuur – die kan worden samengevat als „Sociale markteconomie” – in de schaal moet worden gelegd om ervoor te zorgen dat de regels van de WTO zo goed mogelijk worden gewijzigd. De huidige regels maken het onmogelijk de invoer van producten te verbieden, tenzij de producten in kwestie een gevaar opleveren. Er moet zo spoedig mogelijk worden gezorgd voor de naleving van bepaalde sociale, economische en milieubeginselen; als economische speler op wereldniveau kan de EU immers „het mondiale bestuur meer richten op een wereldwijde verspreiding van duurzame ontwikkeling via een combinatie van internationale samenwerking en goed binnenlands beleid” ⁽⁶⁾.

6.11.1 De kosten waar ontwikkelingslanden mee te maken krijgen om dit beleid uit te voeren, zouden gedeeltelijk kunnen worden opgevangen door programma's voor ontwikkelingssamenwerking, gericht op stimulering van de handelsgeest, die periodiek zouden moeten worden geëvalueerd.

6.12 Waarschijnlijk zijn wij in een fase van het mondialiseringsproces beland waarin meer aandacht moet worden besteed aan de „collectieve preferenties en gevoeligheden” van de burgers, om de internationale spanningen te verkleinen en „ideologische” handelsconflicten te voorkómen, die voortdurend in aantal toenemen en die, zoals het er naar uitziet, niet kunnen worden opgelost met de bestaande mechanismen en regelgeving.

Brussel, 1 juli 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Stoffen die worden vervaardigd met koolstofvezels en kevlar zijn sterker dan de traditionele metalen, en zijn bovendien lichter en beter smeedbaar.

⁽²⁾ Op basis van de activiteiten van het EGKS-comité, die nu door de AIR worden uitgeoefend.

⁽³⁾ Luchtvaart, Communicatie en Staal

⁽⁴⁾ Bron: Eurostat, structuur van de bruto toegevoegde waarde, 2002.

⁽⁵⁾ Bron: Eurostat, ibidem.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 def. van 10 februari 2004, „Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst”, blz. 27

BIJLAGE 1

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

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

Paragraaf 6.1.1 schrappen*Stemuitslag*

Stemmen vóór: 31

Stemmen tegen: 32

Onthoudingen: 9

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa”.

(2004/C 302/20)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 15 juli 2003 besloten, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn rvo, om een advies op te stellen over: „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa”

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 8 juni 2004. Rapporteur was de heer VAN IERSEL.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 410e zitting op 30 juni en 1 juli 2004 (vergadering van 1 juli 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 129 stemmen vóór zonder stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 In verband met het vervolg van het regionaal beleid in de Europese Unie vestigt het EESC in het onderhavig rapport de aandacht op het belang van de metropolitane gebieden in Europa.

1.2 De metropolitane gebieden zijn zowel economisch als demografisch van grote betekenis voor de toekomst. Er ligt een hele serie ernstige uitdagingen voor deze gebieden op tafel. Tot dusver is er op het niveau van de Unie en in de Europese instellingen geen enkele concrete belangstelling voor dit onderwerp.

1.3 Het EESC bepleit dat de economische, sociale en ecologische ontwikkeling van de Europese metropolen een vast onderwerp worden op de communautaire agenda. Daartoe zijn zowel Europese gegevens en informatieuitwisseling via Eurostat als een gerichte aandacht van de Commissie onontbeerlijk.

1.4 Het is in het belang van de Unie dat, in aansluiting op nationale discussies over de toekomstige inrichting van metropolitane gebieden, een Europees debat hierover op gang komt en wordt nagegaan welke toegevoegde waarde de Europese Unie kan leveren. Voorts wijst het EESC in het bijzonder op het directe verband tussen de rol van de Europese metropolen en de strategie van Lissabon. Het realiseren van de doelstellingen van de strategie van Lissabon hangt immers in doorslaggevende mate af van de wijze waarop zij in de metropolitane gebieden tot gelding zullen komen.

1.5 Daarom bepleit het EESC dat, naast de vorming van een gezamenlijk forum voor metropolitane gebieden en de Commissie, de ontwikkeling van de metropolitane gebieden ook onderwerp van bespreking worden in de Raad Concurrentievermogen en in de informele Raad voor ruimtelijke ordening en stedelijke vraagstukken.

2. Inleiding

2.1 De wereld verandert snel. Overal zien we nieuwe economische, technologische en sociale ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben niet alleen verstrekende gevolgen voor de industrie, de dienstensector en de arbeidsmarkt maar uiteraard ook voor de ruimtelijke ordening en de samenleving en, bijgevolg, voor de wijze waarop landen en regio's dienen te worden bestuurd.

2.2 In dit advies concentreert het Comité zich op metropolitane gebieden, d.w.z. grote agglomeraties met hun economische invloedsterreinen, en wel om drie belangrijke redenen: zij bevinden zich in het hart van deze snelle ontwikkelingen, zij leveren een belangrijke bijdrage aan de Europese groeistrategie, en tot slot zijn zij de partners van een groot aantal andere, kleinere kenniscentra in de Europese Unie.

2.3 Een metropolitaan gebied bestaat uit een centrale kern (een stad of een stadsagglomeratie) en een periferie (een reeks aangrenzende gemeenten waarvan een belangrijk deel van de beroepsbevolking zich dagelijks naar de kern begeeft om te gaan werken). Het begrip „metropolitaan gebied” vertoont dus overeenkomsten met het begrip „arbeidsmarktregio” en met het begrip „functioneel stedelijk gebied” ⁽¹⁾. Het kan ook gaan om perifere gebieden die zeer sterk op een centrum zijn gericht en waarvan de groei afhankelijk is van de ontwikkeling van dit centrum. Metropolitaan regio's omvatten gebieden, waarin men een uur nodig heeft om zich van de ene kant naar de andere te verplaatsen. Zij omvatten zowel steden als plattelandsgebieden.

2.4 De centrale kern moet een minimumaantal inwoners ⁽²⁾ of arbeidsplaatsen omvatten om als centrum van een metropolitaan gebied te worden beschouwd. Ook moet een minimumaantal forenzen dagelijks de afstand tussen hun woonplaats in een perifere gemeente en hun werk in de centrale stad afleggen om van een metropolitaan gebied te kunnen spreken ⁽³⁾. In de praktijk komt het erop neer dat deze minimale aantallen op willekeurige wijze zijn vastgesteld, waardoor het belang ervan varieert. Het ontbreken van gemeenschappelijke definities op Europese schaal maakt internationale vergelijkingen erg moeilijk.

⁽¹⁾ In zijn advies van 14 mei 1998 getiteld „Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie” heeft het Comité van de Regio's het begrip functioneel stedelijk gebied geïntroduceerd om de relatie tussen een stad en haar omliggende omgeving te omschrijven. Zo wordt erkend dat steden zich hebben ontwikkeld tot agglomeraties, vervolgens tot metropolen en later tot stadsregio's. Dit begrip onderstreept ook de onderlinge afhankelijkheid tussen de territoriale eenheden waaruit een stadsregio bestaat: arbeidsmarkt, woon-werkverkeer, vervoersnetwerken, winkelcentra, onroerend-goedmarkt, recreatieparken, milieubehoud enz.

⁽²⁾ Bijv. 500 000 inwoners (drempel gehanteerd door METREX); zie de lijst van Europese agglomeraties met meer dan 500 000 inwoners in bijlage.

⁽³⁾ Bijv. 10 % van de beroepsbevolking in de voorsteden moet een baan in de centrale kern hebben (drempel gehanteerd door GEMACA).

2.5 In de afgelopen tien jaar is een nieuw soort agglomeraties ontstaan. Wanneer verscheidene agglomeraties als netwerk fungeren en hun arbeidsmarkten in elkaar overgaan, vormen zij samen polycentrische metropolitane gebieden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Randstad, met 7 miljoen inwoners, voor het Rijn-Ruhrgebied, met 11 miljoen inwoners, voor de regio Wenen-Bratislava, met 4,6 miljoen inwoners, voor de regio Oresund, met 2,5 miljoen inwoners en voor de regio Rijsel, met 1,9 miljoen inwoners⁽¹⁾.

2.6 Naar gelang hun belang en hun functies hebben metropolitane gebieden een regionale, nationale, Europese of mondiale aantrekkingskracht. Na de uitbreiding bestaan in de EU naar schatting ongeveer 50 metropolitane gebieden met meer dan een miljoen inwoners.

2.7 De metropolitane gebieden die in dit advies worden besproken, omvatten sociaal-economische regio's en situaties die niet samenvallen met de Europese regionale bestuursseenheden volgens de indeling in regio's van de NUTS (nomenclatuur van de statistische territoriale eenheden), die door EUROSTAT en door de Europese instellingen voor officiële doeleinden wordt gebruikt. In Europa is het begrip „administratieve regio” erg tweeslachtig. Op een paar uitzonderingen na zijn deze regio's hetzij veel groter, hetzij veel kleiner dan de metropolitane gebieden⁽²⁾. Daarom is het grondgebied van een administratieve regio geen goede basis om de sociaal-economische ontwikkeling van metropolen op Europese schaal te analyseren en te vergelijken.

2.8 In februari 2004 heeft de Europese Commissie haar derde cohesieverslag gepubliceerd. Dit verslag levert nieuwe stof op voor de discussie over het regionaal beleid en de economische vooruitgang. Dat geldt ook voor de ruimtelijke en de stedelijke ontwikkeling. Naar de toekomst toe legt het derde verslag een duidelijk verband tussen het regionaal beleid en de strategie van Lissabon. Naast cohesie en territoriale samenwerking en werkgelegenheid zal concurrentiekracht een derde pijler van het regionaal beleid worden. In verband hiermee wordt in het derde cohesieverslag met name gewezen op de rol van steden en grote agglomeraties.

2.9 De aanzet tot een nieuwe aanpak en frisse ideeën wordt in belangrijke mate gegeven door de globalisering, door het totstandbrengen van de interne markt - óók voor de nieuwe lidstaten - en door de strategie van Lissabon. Voor metropolitane gebieden gaat het uiteraard niet alleen om regionaal beleid maar ook om industriebeleid, kennis, vervoer, Europese netwerken, duurzame ontwikkeling en levenskwaliteit.

2.10 Een wereldwijd verschijnsel is de toenemende aandacht voor stedelijke vernieuwing (Urban Renaissance). In de meeste lidstaten van de Unie staat dit onderwerp bovenaan de agenda.

2.11 De situatie van de metropolitane gebieden en hun bestuurlijke inrichting zijn op Europees niveau nooit grondig onderzocht. Daarom is er in het communautair beleid ook nog nooit specifiek rekening mee gehouden. Volgens het Comité is de tijd gekomen om nader onderzoek te doen en na te gaan

hoe een gedegen regionaal bestuur door alle belanghebbenden in die gebieden ten goede kan komen aan de plaatselijke bevolking en de hele EU. Een onderzoek naar de situatie van metropolitane gebieden kan pas vruchten afwerpen indien het gebaseerd is op betrouwbare en vergelijkbare gegevens op Europese schaal. Maar daar ontbreekt het nu juist aan. De Europese Unie zou ervoor moeten zorgen dat deze gegevens er komen, vindt het Comité.

3. Positionering van metropolitane gebieden

3.1 Meer dan driekwart van de Europese bevolking woont in of rond steden. Er bestaat een rechtstreeks verband tussen de Lissabon-strategie en metropolitane gebieden. Een belangrijk deel van de factoren die bepalend zijn voor het toekomstig concurrentievermogen van Europa is hier aanwezig. Metropolen zorgen voor de verspreiding van innovatie en informatie naar andere Europese steden. Welvaart van metropolitane gebieden is een eerste vereiste, willen wij de problemen van sociale en territoriale cohesie in die gebieden en in andere Europese steden of regio's kunnen oplossen.

3.2 Metropolitane gebieden, in Europa en in de rest van de wereld, moeten het hoofd bieden aan verscheidene grote uitdagingen: de globalisering, gekoppeld aan de eenwording van internationale markten van goederen, diensten, kapitaal, kennis en laag- en hoogopgeleide werknemers, die tot een snelle aanpassing van hun productiestelsels leidt; duurzame ontwikkeling, waarvoor een verstandig beheer van de natuurlijke rijkdommen noodzakelijk is; sociale samenhang; levenskwaliteit en territoriale samenhang.

3.2.1 Steden en metropolen zijn in veel gevallen, en niet zonder succes, bezig met de aanpassing van hun sociaal-economische en institutionele structuur. Dat geldt voor grote stadsregio's (stadsgewesten), die de kern vormen van nationale en internationale communicatienetwerken, die zijn aangesloten op allerlei soorten snel transport en op snelle telecommunicatienetwerken, en waarvan de economie sinds lange tijd gebaseerd is op uiteenlopende activiteiten, m.n. op hoogwaardige dienstverlening aan personen en aan ondernemingen. Ook regio's die afhankelijk zijn van traditionele, en aanvankelijk in crisis verkerende, bedrijfstakken zijn uitstekende voorbeelden van deze ontwikkeling. Denk maar aan Lille, Barcelona of Bilbao.

3.2.2 Ook in de tien nieuwe lidstaten van de Europese Unie zijn soortgelijke processen gaande. Dat is met name het geval in de metropolitane gebieden van Warschau, Praag en Boedapest.

3.3 Het Europees regionaal beleid heeft jarenlang gestreefd naar verbetering van de omstandigheden die bepalend zijn voor de groei, de werkgelegenheid en de concurrentiepositie van achtergebleven regio's. Hiervoor zijn speciale programma's in het leven geroepen op grond waarvan een herverdeling van middelen plaatsvindt volgens een nauwkeurige verdeelsleutel. In veel gevallen heeft dit EU-beleid in de betrokken regio's tot soms zelfs grote economische vooruitgang geleid.

⁽¹⁾ De Randstad omvat de agglomeraties Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Het Rijn-Ruhrgebied omvat de agglomeraties Bonn, Keulen, Düsseldorf, Duisburg, Essen en Dortmund. De regio Wenen-Bratislava bestaat uit de agglomeraties Wenen en Bratislava. De regio Oresund omvat de agglomeraties Kopenhagen en Malmö. De Frans-Belgische regio Rijsel, ten slotte, bestaat uit een paar middelgrote en een groot aantal kleinere steden en gemeenten.

⁽²⁾ Voorbeelden: Londen: 7 400 000 inwoners volgens de NUTS-indeling (NUTS 2) en 13 230 000 in het metropolitane gebied. Département du Nord (NUTS 3): 2 600 000 inwoners en 970 000 voor het Franse gedeelte van het metropolitane gebied Lille.

3.4 De evaluatie van de regio's in Europa is steeds beperkt gebleven tot een analyse van de mate waarin zij van de structuurfondsen hebben geprofiteerd.

3.5 De relatief gunstige of ongunstige sociaal-economische ontwikkelingen van andere regio's mogen niet worden veronachtzaamd. Het Comité pleit ervoor dat ook hiernaar uitgebreid Europees onderzoek wordt verricht. Dit onderzoek is wenselijk met het oog op de discussie over het derde cohesieverslag, die nieuwe wegen mogelijk moet maken. Tevens kan ons inzicht in de huidige economische ontwikkelingen en het effect daarvan op de samenleving en op leef- en werkomstandigheden erdoor worden vergroot. Tot slot kan deze analyse ertoe leiden dat bepaalde EU-beleidslijnen worden aangepast om bepaalde regionale ontwikkelingen en vereisten, ook van de metropolitane gebieden, adequaat te ondersteunen.

3.6 Het is opvallend dat overal – zowel in landen met een gecentraliseerd als in landen met een gedecentraliseerd bestuur – een debat gaande is over een nieuw evenwicht tussen centralisatie en decentralisatie. Overheden denken zowel bottom-up als top-down over een nieuwe aanpak. Deze processen komen vaak moeilijk op gang wegens bestuurstradities en gevestigde belangen in de betrokken regio's. Ondanks institutionele belemmeringen hier en daar lijkt er toch echt wel consensus te gaan ontstaan over de noodzaak van een gemeenschappelijke besturing van de metropolitane gebieden met het oog op welvaart en welzijn van burgers en bedrijfsleven.

3.7 De Europese metropolitane gebieden kunnen gemakkelijk worden ingedeeld in een aantal categorieën. Enerzijds zijn er de zeer grote metropolen als Londen, Parijs, het Rijn-Ruhrgebied, de Randstad of Madrid met een inwoneraantal van meer dan 5 miljoen, anderzijds gebieden die weliswaar minder belangrijk maar soms welvarend zijn met een groot ontwikkelingspotentieel en grote ambities. Dat geldt voor de gebieden rond de hoofdsteden en de grote economische centra in praktisch alle lidstaten.

3.8 Zoals gezegd hebben sommige van deze economische centra een periode van zware achteruitgang gekend. Zij hebben hun opleving te danken aan de gezamenlijke inspanningen van publieke en private actoren in de regio. De metropolitane gebieden van de nieuwe lidstaten bevinden zich in een overgangsfase en werken nog aan hun comparatieve voordelen om competitief te worden op de internationale markten.

3.9 Een groeiend aantal van deze gebieden laat op Europees niveau van zich horen. Sinds 2003 heeft de kring van Duitse metropolitane gebieden zich georganiseerd in een project getiteld „Regio's van de toekomst”. In 2003 heeft de Britse regering een aantal regio's verzocht een strategie uit te werken om zich tot een internationaal concurrerende regio te ontwikkelen. De Deense regering steunt het recente initiatief van de steden Kopenhagen en Malmö (Zweden) om via spectaculaire grensoverschrijdende samenwerking een economisch centrum van belang te worden in de Baltische regio. In Nederland wordt de Randstad sinds kort gepromoot als metropolitaan gebied van internationale betekenis (de Deltametropool). In Spanje getuigen de stadsvernieuwingssplannen voor Barcelona en Bilbao van eenzelfde ambitie. Het aantal voorbeelden is legio.

3.10 In de lidstaten schrijdt de regionalisering voort. Dit heeft vanzelfsprekend consequenties voor de bestuurlijke organisatie in de metropolitane gebieden en voor het vermogen van de bestuursorganen om de economische ontwikkeling in goede banen te leiden. Tegelijkertijd spelen bepaalde regeringen ook een actieve rol in de economische ontwikkeling van grote steden. Een sprekend voorbeeld hiervan is een initiatief van de Britse regering, die een werkgroep heeft opgericht van acht grote steden of „Core Cities”, negen regionale ontwikkelingsagentschappen en diverse ministeriële diensten die een actieprogramma moet opstellen om de economische resultaten van metropolen, en bijgevolg ook de concurrentiepositie van het land, te verbeteren⁽¹⁾. In Frankrijk heeft de regering, na de publicatie van een verslag over Europese steden⁽²⁾, een nationale strategie uitgewerkt om de Franse grote steden meer te profileren op Europees niveau⁽³⁾.

3.11 Uit de recente geschiedenis blijkt dat er tegenwoordig heel anders tegen de ontwikkeling van grote stadsregio's wordt aangekeken. Overlegstructuren, voor zover daar al sprake van is, bestaan slechts op nationaal niveau. Parallel aan de structuren van nationaal overleg wordt ook gestreefd naar de oprichting van Europese fora waar de belangrijkste spelers op het gebied van stedelijke ontwikkeling elkaar treffen. Voorbeelden daarvan zijn Eurocities, voornamelijk rond het thema kennismaatschappij, en meer recent METREX, het netwerk van Europese metropolitane regio's en gebieden. Maar al deze contacten en ontmoetingen komen tot stand op los-vaste basis. Tegelijkertijd valt te constateren dat de tijd rijp is voor meer gestructureerde initiatieven.

4. De huidige dynamiek

4.1 Metropoolvorming wordt gekenmerkt door een sterke stijging van het aantal grote agglomeraties en door een toenemende concentratie van inwoners, activiteiten en productie van rijkdommen in een zich uitbreidende geografische ruimte met onduidelijke contouren. Deze groei gaat veelal gepaard met sociale en ruimtelijke fragmentatie (maatschappelijke segregatie, ruimtelijke specialisatie, criminaliteit en onveiligheid). Een metropool kent, in tegenstelling tot een stad, geen eenheid van openbaar bestuur. Problemen worden opgelost door regelmatig overleg tussen partijen. Ruimtelijke fragmentatie kan een belemmerende uitwerking hebben op publieke en private investeringen. Een regionaal beleid dat tot doel heeft deze ruimtelijke fragmentatie in te perken, door de bestuurlijke inrichting van metropolitane gebieden af te stemmen op de huidige dynamiek, is derhalve toe te juichen. Positieve voorbeelden op dit vlak zijn de metropolitane gebieden Barcelona en Stuttgart. Zij tonen aan dat de civil society ook een belangrijke rol speelt.

⁽¹⁾ „Cities, regions and competitiveness”, Office of the Deputy Prime Minister and other public partners, juni 2003.

⁽²⁾ Les villes européennes, analyse comparative – Celine Rozenblatt, Patricia Cicille (DATAR 2003).

⁽³⁾ www.datar.gouv.fr - CIADT van 18 december 2003.

4.2 Globalisering: de Europese stedelijke gebieden volgen een patroon en een dynamiek die steeds meer mondiale kenmerken vertonen. De grote Europese steden zijn knooppunten in een wereldwijd netwerk van metropolen die zich doorlopend ontwikkelen. New York, Londen, Tokyo, Hong Kong, maar ook Frankfurt, Parijs, de Randstad, Brussel, Milaan of Madrid spelen hierbij een belangrijke rol. Deze metropolen bepalen de richting waarin de wereldeconomie gaat via de internationale instellingen, banken, grote multinationals, die er hun hoofdkantoren hebben gevestigd, en dankzij de informatie- en communicatietechnologieën. Ook de belangrijkste Aziatische metropolen zullen binnenkort deel gaan uitmaken van dit internationale netwerk.

4.3 Europeanisering: het interactieve proces van afstemming van het economisch, sociaal en milieubeleid en het beleid inzake ruimtelijke ordening op de eenwording en uitbreiding van de EU. De verdere totstandbrenging van de interne markt, de invoering van de euro en de uitbreiding zullen het integratieproces en de spreiding van economische activiteiten op het Europese grondgebied nog lang en in hoge mate beïnvloeden. Naarmate de nationale grenzen vervagen, ontwikkelt zich een natuurlijke tendens tot versterking van de economische groeikernen op het Europese continent. Het feit dat steeds meer wordt samengewerkt tussen centra in verschillende regio's en, soms ook, verschillende landen (Kopenhagen-Malmö, Nederlands Limburg-Belgisch Limburg-Aken, Frans en Belgisch gedeelte van het stedelijk gebied Rijsel) toont aan dat economische ontwikkeling steeds vaker de historische, en vaak kunstmatige, politieke en bestuursrechtelijke grenzen overschrijdt.

4.4 Metropolitane gebieden zijn brandpunten van onderzoek, innovatie en nieuwe activiteiten. Zij herbergen activiteiten met een hoge toegevoegde waarde, m.n. op het vlak van de zakelijke dienstverlening. Een sleutelrol in dit verband is weggelegd voor informatie- en communicatietechnologieën (ICT). Vooral in de metropolitane gebieden, die de plaats bij uitstek vormen voor innovatieprocessen, de kennismaatschappij en opleidingen, komt de economische dynamiek concreet tot uiting.

4.5 Al deze gebieden zijn met elkaar verbonden via allerlei soorten fysieke en virtuele netwerken, afhankelijk van de omvang en het belang van de economische clusters in de diverse regio's. Deze trend breidt zich nog uit. Het Europese vervoerbeleid (Trans-Europese Netwerken - TEN) en de liberalisering van het luchtverkeer komen terecht deze economische netwerken ten goede.

4.6 De strategie van Lissabon, waarmee wordt gestreefd naar een concurrerende kenniseconomie die oog heeft voor sociale samenhang en duurzaamheid, heeft een bijzondere betekenis. De tenuitoverlegging ervan kan een nieuwe missie inhouden voor metropolitane gebieden.

4.7 Deze nieuwe missie is deels het gevolg van het groeiend belang van de netwerkmaatschappij, die een andere basis legt onder de welvaart, nieuwe investeringen aantrekt en die leidt tot een nieuwe aanpak van het onderwijs aan jongeren en van de arbeidsmarkt in het algemeen. Aldus ontstaat er een interactie tussen de recente belangstelling voor steden en metropolitane gebieden en de moderne toegepaste technologie, m.n. de ICT (informatie- en communicatietechnologieën) en breedbandnetwerken, die ook een geweldig effect heeft op het leven van

burgers en ondernemingen. ICT is thans van grote invloed op de productie- en dienstverleningsstructuren en, bijgevolg, ook op de ruimtelijke ordening en ontwikkeling van steden en metropolitane gebieden.

4.8 Door internationalisering van de investeringen, mobiliteit van kennis en interactie tussen universiteiten, technologische instellingen en de privésector wordt economische clusterforming, volgens de theorie van „Porter's Diamond”, bevorderd. Dit is een zeer belangrijke basis voor de „network society”, waarin metropolitane gebieden een vooraanstaande rol spelen.

4.9 Metropolitane gebieden zijn ook belangrijke centra voor cultuur, toerisme en vrijetijdsbesteding. Hun monumentale erfgoed is een wezenlijk onderdeel van hun geschiedenis en hun identiteit. Hun universiteiten, bibliotheken, musea, theaters, opera's en concertzalen zijn bevoorrechte plaatsen voor het behoud en de verspreiding van de Europese cultuur. Zij spelen een belangrijke rol bij het ontstaan en de verspreiding van de cultuur. Juist ook in de metropolen vinden de grote sportevenementen plaats en worden de massale muziekconcerten gehouden.

4.10 Het kosmopolitisme van metropolen is een zeer belangrijk element voor de ontwikkeling van de media-industrie. De media-industrie (pers, uitgeverijen, radio, televisie, films, video, reclame, telecommunicatie) en, meer in het algemeen, de creatieve sector vormen een bedrijfstak die een onstuimige groei doormaakt.

4.11 Sociaal-economische actoren en groeperingen en culturele organisaties zetten zich ervoor in om integratie- en participatieprocessen nieuw elan te geven. In de stedelijke dynamiek speelt de civil society, naast de overheid, een zeer belangrijke rol. In veel gevallen is het succes van een metropolitaan gebied sterk afhankelijk van de samenwerking en de interactie tussen publieke en private kringen.

4.12 Deze samenwerking en interactie tussen publieke en private kringen zijn van doorslaggevend belang voor de metropolitane gebieden. De ervaring wijst uit dat samenwerking en interactie zich veel gemakkelijker en met beter resultaat kunnen ontwikkelen op regionaal dan op nationaal niveau. De schaal van het metropolitane gebied is in principe de juiste schaal om met alle betrokkenen de doelstellingen van de ruimtelijke ordening van een stedelijke regio te bepalen en de noodzakelijke middelen in te zetten om deze doelstellingen te verwezenlijken.

4.13 In tegenstelling tot de tendens die in de Verenigde Staten wordt waargenomen, ontwikkelen Europese steden zich tegenwoordig steeds vaker als stad én als agglomeratie. Stadscentra fungeren steeds als kern van activiteiten en ontmoetingsplaats. Metropolen spelen ook een belangrijke rol bij de versterking van een Europees maatschappijmodel.

4.14 De Europese economie bevindt zich, met de aanstaande uitbreiding en de voortschrijdende Europese eenwording, in een belangrijke overgangsfase. Dit proces leidt zowel tot concurrentie als tot partnerschap tussen de verschillende regio's, met name tussen de metropolitane gebieden. In dit complexe krachtenspel spelen metropolitane gebieden een doorslaggevende rol. Het feit dat deze gebieden niet over een bestuursstructuur beschikken is een zwak punt en staat de uitvoering van competitieve economische ontwikkelingsstrategieën en partnerschapsacties in de weg.

5. Specifieke sociale aspecten

5.1 Grote steden hebben, méér dan andere gebieden, te maken met ernstige problemen op het vlak van sociale cohesie en territoriaal evenwicht. Metropolitane gebieden kunnen de aangewezen plaatsen zijn om het sociale en territoriale evenwicht in de Europese Unie te herstellen. Maar dergelijke verbeteringen kunnen pas worden gerealiseerd als hun economische ontwikkeling op duurzame wijze wordt gewaarborgd.

5.2 Elk metropolitaan gebied heeft zijn eigen profiel. Maar ondanks de culturele verschillen en de verschillen in sociale en economische ontwikkeling treden overal in Europa soortgelijke verschijnselen op. Gelukkig zijn zowel de publieke als ook de private actoren zich steeds meer bewust van de noodzaak om de leef- en werkomstandigheden voor iedereen te verbeteren. Maar men moet erkennen, dat er vaak nog een lange weg is te gaan.

5.3 Daar waar economische herstructurering heeft plaatsgevonden of nog onderweg is, heeft de overgang van de ene naar de volgende cyclus tot hoge werkloosheid geleid, m.n. onder jongeren en vijftigplussers, of leidt deze er nog steeds toe. Dat heeft met name gevolgen voor de metropolitane gebieden. Overigens leidt dit proces ook vaak tot het ontstaan van volledig nieuwe activiteiten die nieuwe werkgelegenheid scheppen, welke meer garanties biedt voor de toekomst.

5.4 Economische herstructurering leidt ook tot de verplaatsing van met name arbeidsintensieve activiteiten, waardoor structurele werkloosheid dreigt te ontstaan in gebieden met een eenzijdige industriële productie. Dit verschijnsel kan zich eventueel ook voordoen in metropolitane gebieden, die trouwens wel vaak over de capaciteit beschikken om hun economische basis aan te passen. In een dergelijk moderniseringsproces gebeurt het niet zelden dat van zware industrie wordt overgestapt op dienstverlening en spits technologie, bijvoorbeeld in de regio Bilbao, Rijsel of het Rijn-Ruhrgebied.

5.5 De Unie heeft te maken met een steeds grotere stroom van migranten uit derde landen. Hoewel er belangrijke verschillen zijn in de wijze waarop elk land en elke stad de immigranten integreert, staat Europa als geheel onmiskenbaar voor een enorme uitdaging op dit gebied en de metropolitane gebieden zijn daar een uitstekend voorbeeld van. Het EESC heeft in zijn adviezen herhaaldelijk gepleit voor Europese wetgeving op het gebied van immigratie en asiel. De Unie zal nieuwe economische migranten opnemen om demografische en sociale redenen en om vacatures te vervullen⁽¹⁾. Het gaat om zowel hoogopgeleide als laagopgeleide werknemers. De Gemeenschapswetgeving moet legale immigratie bevorderen en illegale immigratie beteugelen. Bovendien moet de Unie de maatschappelijke integratie van migranten in het gastland bevorderen en discriminatie tegengaan⁽²⁾.

5.6 In veel steden en metropolitane gebieden is sprake van een concentratie van migranten die maar moeilijk een goede baan vinden omdat zij geen of een slechte opleiding hebben genoten, de taal slecht spreken, op maatschappelijk vlak gediscrimineerd worden en omdat een integratiebeleid ontbreekt. Deze situatie leidt tot inkomensverschillen en, bijgevolg, tot verschillen in toegang tot huisvesting en tot openbare diensten

zoals onderwijs en zorg. Sterk verpauperde wijken vergen extra aandacht.

5.7 Verstedelijking leidt vaak tot toename van maatschappelijke ongelijkheid en tot grote verschillen binnen een bepaald gebied. Sociaal achtergestelde groepen, waaronder een groot aantal jonge werklozen en ouderen met een laag inkomen, concentreren zich dikwijls in bepaalde wijken die op vele fronten een achterstand hebben. De uitsluiting van achtergestelde bevolkingsgroepen en de ontoereikendheid van openbare diensten in deze wijken gaat vanzelf voort totdat een „point of no return” wordt bereikt. Vaak wordt sociale uitsluiting in steden veroorzaakt door een opeenstapeling van hardnekkige factoren, zelfs al is jarenlang een beleid van stadsvernieuwing in deze achterstandswijken gevoerd. Om de kans op succes zoveel mogelijk te garanderen is grootschalige actie geboden, die op het niveau van het metropolitaan gebied wordt gecoördineerd.

5.8 De veiligheid in metropolitane gebieden is veelal een zorgwekkende zaak geworden, die belangrijke consequenties kan hebben voor de sociale samenhang en de evenwichtige ontwikkeling van het gebied. Paradoxaal genoeg zijn het de demografische troeven en kenmerken van metropolitane gebieden die ervoor zorgen dat zij extra worden blootgesteld aan bepaalde risico's. Enerzijds kan het hele systeem gedestabiliseerd worden doordat één van de vitale onderdelen ervan in gevaar wordt gebracht door zelfs het minste beetje onveiligheid. Anderzijds werkt het eigene van metropolitane gebieden bevolkings- en goederenstromen in de hand, die een voedingsbodempromen voor de ontwikkeling van illegale activiteiten in samenhang met nationale of internationale criminele netwerken. Zij kunnen de verbreding van activistische milieus in de hand werken doordat zij anonimiteit bieden, logistieke ondersteuning en een basis voor recrutering. De zenuwcentra van de metropolen zijn de mikpunten bij uitstek van nieuwe vormen van terrorisme. Gezien de huidige internationale politieke situatie gaat het hier om zorgwekkende ontwikkelingen.

5.9 Milieubehoud en respect voor doelstellingen van duurzame ontwikkeling zijn andere uitdagingen waarmee metropolitane gebieden worden geconfronteerd. Zij moeten internationale afspraken respecteren: het Kyoto-protocol, Agenda 21, het Verdrag van Maastricht, het communautair programma inzake duurzame ontwikkeling van 1993 en 1998. Met het oog hierop moeten economische ontwikkeling en milieubescherming, die elkaar onderling kunnen aanvullen, op elkaar worden afgestemd door de stedelijke ontwikkeling (vervoermiddelen, inrichting van woongebieden, beheer van afval en afvalwater, vermindering van geluidsoverlast, bescherming van historische centra, bescherming van het natuurlijk en landbouwkundig erfgoed...) in goede banen te leiden.

5.10 De sterke groei van een aantal metropolitane gebieden in combinatie met de ontwikkeling van hun economieën vormt een uitdaging op het vlak van infrastructuur en openbaar en privévervoer. Ter wille van het milieu en ook om economische redenen vergt congestie technologisch geavanceerde oplossingen. Elk milieubeleid brengt hoge kosten met zich mee voor de publieke en de private sector. De publieke middelen zijn meestal niet toereikend en het succes van publiek-private partnerschappen is tot dusver bescheiden.

⁽¹⁾ COM(2003) 336 def. – Mededeling van de Commissie over immigratie, integratie en werkgelegenheid.

⁽²⁾ Advies van het EESC over „Immigratie, integratie en werkgelegenheid”, PB C 80 van 30.3.2004, blz. 92.

5.11 De problemen in de metropolitane gebieden worden nog ernstiger wanneer het administratief beheer van de gebieden geen gelijke tred houdt met de economische ontwikkeling en de groei van de bevolking, het woningaanbod en het woon-werkverkeer. Het administratief beheer in de metropolitane gebieden dateert vaak nog uit lang vervlogen tijden. Dit belemmert doeltreffend bestuur en, bijgevolg, doeltreffend economisch beleid. Een goede coördinatie tussen administratief beheer en economische actoren en, meer in het algemeen, tussen de publieke en private sector, is een absolute voorwaarde voor een goed bestuur van de metropolitane gebieden.

5.12 De situaties lopen zeer uiteen op dit vlak. Soms is het metropolitane gebied kleiner dan de administratieve regio waarvan het deel uitmaakt. Vaker nog omvatten de metropolitane gebieden meer dan één administratieve regio. Bijna altijd telt een metropolitane gebied meerdere gemeenten of andere bestuursseenheden. De meeste (regionale en nationale) overheden beschouwen de bestaande situatie als een vaststaand feit en niet als iets wat ter discussie moet worden gesteld.

5.13 Elke regering heeft zo haar eigen methode om naar oplossingen te zoeken. Grote steden proberen van elkaar te leren, maar van overleg en uitwisseling van informatie op EU-niveau is veel te weinig sprake om het trekken van vergelijkingen of het overnemen van beproefde methoden te kunnen bevorderen.

5.14 Hoewel bovengenoemde verschijnselen kenmerkend zijn voor metropolitane gebieden, gaat elke regio hier op geheel eigen wijze mee om. Er zijn legio voorbeelden van gevallen waarin het regionale bestuur, in de regel gesteund door de nationale regering, samen met de private sector en het maatschappelijk middenveld, het roer omgooit en een nieuwe koers uitzet voor de toekomst. Zo worden de sociaal-economische omstandigheden verbeterd en gaan de concurrentiekracht en sociale situatie van deze regio's er aanzienlijk op vooruit. De Europese Unie zou gebruik moeten maken van deze voorbeelden door overleg met het oog op de uitwisseling van de beste praktijkvoorbeelden te stimuleren en door de discussie aan te gaan over de wijze waarop de EU haar eigen methoden en middelen kan verbeteren.

6. De Europese regionale gegevens en de metropolitane gebieden

6.1 Het Europees statistisch systeem is ontwikkeld op basis van het Europees beleid. Zo is, dankzij het GLB, bekend hoeveel koeien en varkens elke regio telt. Maar de werkgelegenheid of de toegevoegde waarde per sector in de grote steden en hun economische achterland is niet bekend, niet alleen wegens het ontbreken van een beleid terzake maar ook door de weinige middelen die Europa tot voor kort heeft uitgetrokken voor statistieken over steden. De eenheid steden-regio's van Eurostat telt slechts 5 medewerkers. De middelen waarover Eurostat beschikt staan in geen verhouding tot het belang van zijn opdracht.

6.2 Vergelijkende sociaal-economische studies betreffende metropolitane gebieden op het gehele Europese grondgebied, die door instellingen voor de bevordering van economische en regionale ontwikkeling, universiteiten, consultants of de Europese Commissie worden uitgevoerd, zijn vaak niet veel meer dan tamelijk onduidelijke en onvolledige beschrijvingen. Zijn zijn feitelijk gebaseerd op de regionale statistieken die door

Eurostat worden gepubliceerd. Deze statistieken hebben het voordeel dat zij volgens de Europese voorschriften zijn opgesteld en dat dus dezelfde definities worden gebruikt, maar zij hebben ook een groot nadeel: de indeling in „regio's” van Eurostat, de gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS), is een lappendeken van nationale administratieve eenheden. Deze indeling vloeit voort uit de politieke en administratieve geschiedenis van elk land. Zij is, uitzonderingen daargelaten, geografisch gezien ontoereikend om de economische, sociale en milieusituatie van de metropolitane gebieden op Europese schaal op betrouwbare wijze te doorgronden en te vergelijken. Daar is de NUTS-indeling niet geschikt voor.

6.3 De statistieken van Eurostat bieden derhalve niet de mogelijkheid om de bevolking, de activiteiten, de werkloosheid of de productie van metropolitane gebieden in kaart te brengen en, op grond daarvan, een betrouwbare evaluatie en vergelijking te maken van strategische indicatoren als het groeitempo van de bevolking, de toegevoegde waarde van de productie, de werkgelegenheid, de werkloosheid of de globale productiviteit per arbeidsplaats. Uit onderzoek naar de resultaten van studies die particuliere consultants of nationale overheidsinstanties in de zogenaamde metropolitane gebieden hebben uitgevoerd blijkt dat het ontbreken van betrouwbare, en geografisch vergelijkbare, gegevens kan leiden tot conclusies die niet alleen ongegrond maar soms ook tegenstrijdig zijn met betrekking tot „waargenomen” sociaal-economische ontwikkelingen in de Europese metropolitane gebieden (bijv. terzake van de productiviteitsontwikkeling in een regio).

6.4 Het ontbreken van gegevens over de sociaal-economische ontwikkeling van metropolitane gebieden en streken in Europa is een kwalijke zaak, en wel om twee belangrijke redenen:

6.4.1 De metropolitane gebieden zijn de motor van de groei. De economische activiteit die zij genereren en de voordelen die daaruit voortvloeien, waaiëren uit naar de overige stedelijke centra in het land. Om de verplichtingen en de mogelijkheden die de wijzigingen op het internationale toneel met zich meebrengen zo goed mogelijk te benutten, moeten metropolitane gebieden over een regelmatige evaluatie van hun prestaties op Europese schaal kunnen beschikken.

6.4.2 Het is ook wenselijk dat er op Europees niveau betrouwbare analyses en vergelijkingen van belangrijke aspecten gaan komen, waaronder zaken als immigratieproblematiek, arbeidskwaliteit, armoede en uitsluiting, milieu, veiligheid enzovoort.

6.5 Zo produceren de Verenigde Staten sinds enkele tientallen jaren voor hun 276 metropolitane gebieden een groot aantal onderling vergelijkbare en zeer regelmatig bijgewerkte gegevens, die via het internet worden verspreid⁽¹⁾. In Europa, waar elk land zijn eigen definitie heeft van „stad” (en soms ook van „metropool”), is het veel moeilijker om tot een gemeenschappelijke definitie van metropolitane gebied te komen. Gelet op het feit dat het inmiddels belangrijk geworden is om in het kader van de tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon over betrouwbare en vergelijkbare gegevens over Europese metropolitane gebieden te kunnen beschikken, acht het Comité de tijd rijp voor een afbakening van deze gebieden door Eurostat in samenwerking met de nationale instanties voor de statistiek en voor een uitgebreide inventarisatie van hun gegevens.

(1) <http://data.bls.gov/servlet/SurveyOutputServlet>

6.6 De lopende audit Urban II die door de Europese Commissie is gestart, zal gegevens opleveren over de levensomstandigheden van de bevolking in 258 steden en agglomeraties. Dit is een belangrijke stap op weg naar meer aandacht voor de sociale samenhang. Toch leidt dit niet tot meer sociaal-economische indicatoren die een vergelijking van de metropolitane gebieden op Europese schaal mogelijk maken. Het gaat hier immers om een evaluatie van indicatoren voor steden en stedelijke agglomeraties in elk land, volgens de nationale definitie. Bovendien worden de indicatoren voor Londen, Parijs en Berlijn binnen de grenzen van de respectieve administratieve regio's (Greater London, Île-de-France en deelstaat Berlijn) geëvalueerd.

6.7 Het ORATE-project (Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen - Europees Ruimtelijke ordening waarnemersnetwerk) beoogt de kennis op het gebied van ruimtelijke ordening te verbeteren. Struikelblok is echter vooral het gebrek aan economische gegevens op gemeentelijk niveau, alsook op NUTS 3-niveau, in de gehele EU. Dankzij dit project worden de zeer vele tekortkomingen van het Europees statistisch systeem duidelijk blootgelegd.

6.8 Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat Eurostat over de noodzakelijke aanvullende financiële en personele middelen moet beschikken om betrouwbare en vergelijkbare gegevens over steden en metropolen te kunnen produceren.

6.9 Een recent onderzoek met gegevens uit het Europees Arbeidsmarktonderzoek betreffende metropolitane gebieden in Noordwest-Europa met meer dan 1 miljoen inwoners verdient alle aandacht⁽¹⁾. Hieruit blijkt immers dat het mogelijk is om tegen geringe kosten tal van op Europese schaal vergelijkbare sociaal-economische gegevens voor grote, aan de hand van gemeenschappelijke criteria afgebakende metropolen te distilleren uit de jaarlijkse arbeidsmarktonderzoek van de nationale bureaus voor de statistiek waarvan de coördinatie in handen ligt van Eurostat. Het zou een goede zaak zijn indien deze studie, bij wijze van experiment, tot de andere grote Europese metropolen zou kunnen worden uitgebreid.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Sinds een jaar of tien wordt in verschillende lidstaten en ook op regionaal niveau onderzoek gedaan naar en gediscussieerd over een nieuwe verschijnsel, nl. de metropolitane gebieden in Europa. Hoewel deze gebieden op nationaal en internationaal niveau veel zichtbaarder is geworden dan vroeger, wordt de belangrijke rol die zij spelen in de strategie van Lissabon nog niet erkend.

7.2 Metropolitane gebieden zijn de aangewezen gebieden om de economische, sociale en ecologische doelstellingen van de strategie van Lissabon te verwezenlijken. Het is in deze gebieden dat onderwijs, onderzoek, innovatie, spits technologie, nieuwe activiteiten en bevordering van de ondernemersgeest feitelijk plaatsvinden. Hier bevinden zich ook de grote trans-

port- en telecommunicatieknooppunten, waardoor bedrijven, universiteiten en onderzoekscentra gemakkelijker met elkaar in contact komen. Het Comité beklemtoont dat het economisch groeipotentieel van Europa beter zal worden benut indien alle publieke en private actoren die een bijdrage leveren aan de duurzame economische ontwikkeling van de metropolitane gebieden, hieraan meewerken. Met andere woorden, gezien de rol van de metropolitane gebieden in Europa, kunnen de doelstellingen van de Lissabon-strategie niet worden bereikt als zij niet in de metropolitane gebieden worden gerealiseerd.

7.3 Eén van de belangrijkste redenen waarom deze ontwikkeling niet voldoende aandacht trekt in regeringskringen houdt verband met het feit dat de grenzen van politiek-administratieve regio's maar zelden samenvallen met de geografische grenzen van metropolitane gebieden. Bijgevolg zijn er, enkele uitzonderingen daargelaten, geen betrouwbare en vergelijkbare gegevens beschikbaar op Europese schaal aan de hand waarvan de sociaal-economische situatie en de dynamiek in de metropolitane gebieden kan worden omschreven.

7.4 Het Comité beklemtoont dat het in het belang van de Unie is om:

- de metropolitane gebieden van de 25 EU-lidstaten af te bakenen;
- jaarlijks een reeks relevante gegevens over deze gebieden te publiceren, met name de gegevens van het Europees Arbeidsmarktonderzoek;
- de belangrijkste indicatoren van de strategie van Lissabon voor deze gebieden te evalueren;
- de clusters met een hoge toegevoegde waarde in deze gebieden op te sporen;
- regelmatig verslag uit te laten brengen door de Commissie over de sociaal-economische situatie van de metropolitane gebieden en hun positionering.

7.5 Het verzamelen van deze informatie en het algemeen verspreiden ervan zou ertoe kunnen leiden dat:

- bijgedragen wordt tot de erkenning van metropolitane gebieden en een betere kennis van hun sociale, economische en ecologische situatie;
- het gemakkelijker wordt hun sterke en zwakke punten op Europese schaal te evalueren;
- de formulering en tenuitvoerlegging van het Europees en nationaal beleid beter wordt afgestemd op de specifieke kenmerken van deze gebieden;
- regionale en lokale regeringen informatie krijgen over de concurrentiepositie van hun gebieden in Europees perspectief; dergelijke informatie is thans niet voorhanden of wordt slechts tegen een hoge prijs en op onzekere basis verstrekt;

⁽¹⁾ Studie uitgevoerd door GEMACA (Group for European Metropolitan Analysis) in het kader van het INTERREG II-programma. Gepubliceerd in de Cahiers de l'IAURIF nr. 135 - www.iaurif.org/en/doc/studies/cahiers/cahier_135/index.htm

- het debat over het Europees regionaal beleid aan inhoud wint, doordat de dialoog tussen alle partijen op grond van objectieve gegevens vlotter verloopt;
- nuttige informatie wordt verstrekt aan de private sector, die van pas kan komen bij het uitstippelen van een ondernemingsstrategie.

7.6 Het Comité is een fervent voorstander van een Europees programma voor metropolitane gebieden, zoals in 2003 door METREX werd voorgesteld⁽¹⁾. In het kader van een dergelijk programma, METROPOLITAN, zou overleg kunnen worden gepleegd en van gedachten kunnen worden gewisseld. Ook zouden er werkgroepen kunnen worden opgericht om de goede praktijken op de terreinen die in dit advies worden besproken, in kaart te brengen en te verspreiden.

7.7 Het Comité is verheugd over het belang dat wordt gehecht aan de „concurrentiekracht” en over het verband, dat in het Derde verslag over de economische en sociale cohesie wordt gelegd tussen het nieuw gedefinieerde regionale beleid en de strategie van Lissabon. Dit heeft met name voor de metropolitane gebieden grote betekenis. Voor deze gebieden kunnen bepaalde doelstellingen onder het mom van „competitiviteit” en „kennis” worden gefinancierd door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling.

7.8 Het Comité acht de oprichting van een werkeenheid „metropolitane gebieden” binnen Eurostat onontbeerlijk; zijn opdracht zou zijn ieder jaar de bovengenoemde gegevens te produceren.

7.9 Het afbakenen van alle metropolitane gebieden en het produceren van vergelijkbare informatie en gegevens kan op problemen stuiten, maar dat mag geen excuus zijn om eventueel niets te doen. Het Comité stelt dan ook voor om zo snel mogelijk een proefproject te starten in een klein aantal metropolitane gebieden, dat aan de hierboven genoemde wensen voldoet. Het Comité stelt ook voor dit proefproject tot stand te brengen via een samenwerkingsverband van D.-G. regionaal beleid, Eurostat, de nationale bureaus voor de statistiek en de betreffende metropolen.

7.10 Het Comité hoopt dat de Europese instellingen zullen instemmen met de koers die in dit advies wordt uitgezet. Het Comité acht het dan ook wenselijk dat, parallel aan de invoering van een overlegstructuur tussen de Commissie en de metropolitane gebieden, de situatie in deze gebieden ook door de Raad voor het Concurrentievermogen en de informele Raad ruimtelijke ordening en stedelijke aangelegenheden wordt besproken.

Brussel, 1 juli 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ METREX – The network of European Regions and Areas – Belangrijkste doelstellingen van een Europees programma voor metropolitane gebieden (METROPOLITAN):

- 1 – erkenning van de belangrijke rol van metropolen in Europa.
- 2 – steun voor de invoering van een doeltreffend bestuur voor metropolitane gebieden.
- 3 – steun voor het opstellen van totaalstrategieën voor metropolitane gebieden door alle betrokken partijen.
- 4 – ondersteuning van het beleid van de metropolitane gebieden ter versterking van hun concurrentiepositie en van hun sociale en territoriale samenhang.