

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 234

48e jaargang

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

22 september 2005

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I Mededelingen

.....

II Voorbereidende besluiten

Europees Economisch en Sociaal Comité

415e plenaire zitting van 9 en 10 maart 2005

2005/C 234/01	Advies van het Europees Economische 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 over de bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa” (COM(2004) 18 def.)	1
2005/C 234/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad tot herschikking van Richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen en Richtlijn 93/6/EEG van de Raad van 15 maart 1993 inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen” (COM(2004) 486 def. — 2004/0155 en 2004/0159 (COD))	8
2005/C 234/03	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 van de Raad betreffende een meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) (2001-2005) (COM(2004) 781 def. — 2004/0272 (COD))	14
2005/C 234/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake een communautaire vergunning voor luchtverkeersleiders (COM (2004) 473 def. — 2004/0146 (COD))	17



Prijs:
18 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2005/C 234/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de invoering van het tweede „Marco Polo”-programma voor de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtovervoersysteem te verbeteren (Marco Polo II) (COM(2004) 478 def. — 2004/0157 (COD))	19
2005/C 234/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1868/94 tot vaststelling van een contingentenregeling voor de productie van aardappelzetmeel” (COM(2004) 772 def. — 2004/0269 (CNS))	25
2005/C 234/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 999/2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën” (COM(2004) 775 def. — 2004/0270 (COD))	26
2005/C 234/08	Advies van Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds” (COM(2004) 493 def.)	27
2005/C 234/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (COM(2004) 490 def. — 2004/0161 CNS)	32
2005/C 234/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie „De sociale dimensie van de globalisering — hoe de EU ertoe bijdraagt dat iedereen er voordeel van heeft” (COM(2004) 383 def.)	41
2005/C 234/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma” JEUGD IN ACTIE „voor de periode 2007-2013” (COM(2004) 471 def. — 2004/0152 (COD))	46
2005/C 234/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de Europese Investeringsbank (EIB) bij publiek-private samenwerking (PPS) en de impact op de groei-problematiek”	52
2005/C 234/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De nieuwe lidstaten en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid”	60
2005/C 234/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken voor vervoer en energie en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2236/95 van de Raad (COM(2004) 475 def. — 2004/0154 (COD))	69

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

415e PLENAIRE ZITTING VAN 9 EN 10 MAART 2005

Advies van het Europees Economische 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 over de bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa”

(COM(2004) 18 def.)

(2005/C 234/01)

De Europese Commissie heeft op 23 februari 2004 overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 februari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Hoffelt**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 maart 2005 gehouden 415e zitting (vergadering van 9 maart) onderstaand advies met 120 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De coöperatieve vennootschap is een autonoom, vrijwillig samenwerkingsverband van personen die zich in een vennootschap hebben verenigd waarvan het bezit aan alle leden toebehoort en die democratisch wordt bestuurd, teneinde gemeenschappelijke sociaal-economische en culturele aspiraties te verwezenlijken en dito behoeften te vervullen. ⁽¹⁾ Hoewel de juridische definitie van de coöperatieve vennootschap per lidstaat kan verschillen, zijn alle rechtsbeoefenaars het eens over het „intuitu personae”-karakter van deze vennootschapsvorm.

1.2 De identiteit van de coöperatieve vennootschap wordt versterkt door waarden als democratie, gelijkheid, rechtvaardigheid, solidariteit, transparantie en sociale verantwoordelijkheid, en door beginselen als vrijwillig lidmaatschap, democratische controle door de leden, economische participatie van de leden en maatschappelijke betrokkenheid. ⁽²⁾

1.3 Daarnaast onderscheidt de coöperatieve vennootschap zich van de kapitaalvennootschap omdat zij de omvang van haar kapitaal minder gemakkelijk kan variëren en door het feit dat haar aandelen op naam staan en in principe niet overdraagbaar zijn aan derden.

1.4 In de EU zijn bijna 140 miljoen mensen lid van een coöperatieve vennootschap. Er bestaan ongeveer 300.000

coöperatieve vennootschappen in de EU en die verschaffen aan 2,3 miljoen mensen werk.

1.5 In de meeste economische sectoren komt coöperatief ondernemen voor, dat voornamelijk wordt gekenmerkt door een gemeenschappelijke aanwending van aan- of verkoopsmogelijkheden of arbeidskracht om de economische behoeften van de leden te vervullen. Coöperatief ondernemen blijkt ook zeer geschikt voor de verwezenlijking van sociale, culturele of milieudoelstellingen.

1.6 Coöperatieve vennootschappen zijn als ondernemingsvorm ook uitermate geschikt om bij te dragen aan de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen, aangezien zij streven naar evenwicht tussen economische prestaties, participatie en persoonlijke ontplooiing.

1.7 Coöperatieve vennootschappen kunnen aanzienlijk verschillen in grootte en de wijze waarop ze zich ontwikkelen, maar ze zijn over het algemeen in lokale gemeenschappen ingebed. Op die manier dragen ze bij tot de versteviging van het sociaal-economisch weefsel van een regio en zorgen ze ervoor dat de sociale samenhang behouden blijft in gebieden die te kampen hebben met een ontwikkelingsachterstand of voor omvangrijke herstructureringen staan. ⁽³⁾ De inbedding

⁽¹⁾ Coöperatief Handvest, goedgekeurd in 1995 tijdens het congres van de Internationale Coöperatieve Alliantie (ICA) in Manchester.

⁽²⁾ Idem.

⁽³⁾ Advies van het Comité van de Regio's van 16 juni 2004, CdR 97/2004 fin, rapporteur mevrouw Pellinen, PB C 318 van 22 december 2004.

van coöperatieve vennootschappen in lokale gemeenschappen sluit echter geenszins uit dat hun activiteiten zich niet kunnen uitstrekken tot over de grenzen van de EU. Ze kunnen zo aanzienlijke invloed hebben op de wereldhandel en de mondiale economische dynamiek. ⁽⁴⁾

1.8 Deze invloed en rol van coöperatieve vennootschappen worden op nationaal en mondiaal niveau erkend. Zo heeft de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) in juni 2002 een aanbeveling over de bevordering van coöperatieve vennootschappen ⁽⁵⁾ goedgekeurd, waarin o.a. wordt onderstreept dat coöperatieve vennootschappen in al hun verschillende verschijningsvormen een positieve invloed hebben op de deelname van een zo groot mogelijk deel van de bevolking aan de sociaal-economische ontwikkeling. Deze aanbeveling is door alle 25 EU-lidstaten onderschreven en wordt momenteel geratificeerd.

1.9 Wat de EU betreft, worden coöperatieve vennootschappen erkend in artikel 48 van het EU-Verdrag. ⁽⁶⁾ De Commissie besteedt via haar DG dat is belast met ambacht, kleine ondernemingen, coöperaties en onderlinge maatschappijen, aan deze vennootschapsvorm bijzondere aandacht. De Raad heeft onlangs zijn goedkeuring gehecht aan het statuut van de Europese coöperatieve vennootschap en aan een aanvullende Richtlijn over de rol van de werknemers. ⁽⁷⁾ Onderhavige Mededeling geeft aan dat de Commissie belang blijft hechten aan de coöperatieve vennootschap.

1.10 Daarmee beantwoordt de Commissie ook aan één van de verwachtingen van de coöperatieve vennootschappen zelf, die tegenwoordig worden gedwongen grote uitdagingen aan te gaan omdat ze zich anders niet verder kunnen ontwikkelen of omdat hun bestaan anders in twijfel wordt getrokken. In veel van de nieuwe lidstaten bijvoorbeeld was een coöperatie ten tijde van het communisme een vertrouwd begrip, wat vennootschappen nu verdacht maakt. Voorts zijn de vele coöperatieve vennootschappen die actief zijn op markten waar de concurrentie steeds feller wordt, verplicht grote hoeveelheden middelen aan te wenden om hun concurrentiepositie veilig te stellen, maar zij dienen daarbij wel hun specifieke karakter en identiteit te behouden.

2. Hoofdpijnen uit de Mededeling

2.1 Een van de sterke punten uit onderhavige, op 23 februari 2004 goedgekeurde Mededeling is dat de Commissie daarin wijst op „de steeds belangrijker positieve bijdrage van coöperaties tot de verwezenlijking van veel communautaire doelstellingen”.

⁽⁴⁾ VN-resolutie 56/114, die werd goedgekeurd tijdens de 88e plenaire zitting van de Algemene Vergadering van de VN op 19 december 2001.

⁽⁵⁾ R193, aanbeveling over de bevordering van coöperatieve vennootschappen, uitgebracht tijdens de 90e internationale arbeidsconferentie, 20 juni 2002.

⁽⁶⁾ Artikel III-142 van het grondwettelijk verdrag (dat nog moet worden geratificeerd).

⁽⁷⁾ Verordening 1435/2003, PB L 207 van 18 augustus 2003; Richtlijn nr. 2003/72/EG, PB L 207 van 18 augustus 2003. EESC-advies van 26 mei 1992 over het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende het statuut van de Europese coöperatieve vennootschap en over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot aanvulling van het statuut van de Europese coöperatieve vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers, PB C 223 van 31 augustus 1992.

2.2 Maar ze constateert ook dat het potentieel van coöperatieve vennootschappen nog onvoldoende wordt benut. Om daar verandering in te brengen, heeft ze drie hoofddoelstellingen geformuleerd en daarbij twaalf uit te voeren acties voorgesteld. De drie hoofddoelstellingen zijn:

2.2.1 *Een groter gebruik van coöperaties in Europa bevorderen door de zichtbaarheid van coöperaties en het inzicht in de kenmerken ervan te vergroten*

Hierbij gaat het vooral om de organisatie van gestructureerde uitwisseling van informatie en ervaringen, en de bevordering van acties om overheidsdiensten en particuliere bedrijven bewust te maken van de rol van de coöperatieve sector.

2.2.2 *De nationale wetgeving inzake coöperatieve vennootschappen verbeteren*

Deze doelstelling is geformuleerd n.a.v. de goedkeuring door de Raad in juli 2003 van de Verordening betreffende het statuut van de Europese coöperatieve vennootschap (SCE). Het gaat hier om de tenuitvoerlegging van de Verordening gelet op de wetgeving van de lidstaten, de verbetering van die wetgeving en het stimuleren van de uitwerking van „modelwetten”. De Commissie let daarbij ook speciaal op de situatie in de nieuwe lidstaten.

2.2.3 *De rol van coöperaties en hun bijdrage tot de doelstellingen van de Gemeenschap behouden en bevorderen*

Hierbij gaat het vooral om het landbouwbeleid, de uitbreiding, regionale en plattelandsontwikkeling en het scheppen van werkgelegenheid.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC heeft altijd oog gehad voor de problematiek omtrent personenvennootschappen en de sociale economie in het algemeen. ⁽⁸⁾ Evenals het Comité van de Regio's vindt het dat alle bedrijfsvormen op een gelijkwaardige manier moeten worden bevorderd en ondersteund. ⁽⁹⁾ Het EESC heeft aan de hand van een vragenlijst op 11 oktober 2004 een hoorzitting georganiseerd met coöperaties en coöperatieve organisaties om hun reacties op de Mededeling te peilen. Zo heeft het de voorstellen van de Commissie kunnen vergelijken met de verwachtingen en prioriteiten van de coöperatieve sector.

⁽⁸⁾ EESC-advies „De sociale economie en de interne markt”, rapporteur de heer Olsson, PB C 117 van 26 april 2000.

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 3.

3.2 Het EESC is zeer te spreken over de Mededeling van de Commissie. Die Mededeling moet er uiteindelijk toe leiden dat meer van deze bedrijfsvorm gebruik wordt gemaakt. Daartoe wordt o.a. voorgesteld de bijdrage die via coöperatieve vennootschappen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie van Lissabon kan worden geleverd, meer en beter onder de aandacht te brengen.

3.3 Het EESC stelt evenwel vast dat veel van de in de Mededeling genoemde acties die zijn bedoeld om coöperatieve vennootschappen beter te promoten, erg voorzichtig zijn geformuleerd, aangezien vaak gebruik wordt gemaakt van bewoordingen als „de mogelijkheden van ... onderzoeken of bestuderen” en „bijzondere aandacht besteden aan”. Het is daarom wenselijk om de beoogde doelstellingen concreter te omschrijven en aan een bijpassend tijdschema te koppelen.

3.4 Het EESC kan zich vinden in de aandacht die de Commissie besteedt aan de nieuwe en de kandidaat-lidstaten. In sommige van deze landen heeft het gebruik van de coöperatie als bedrijfsvorm in de communistische tijd ertoe geleid dat de coöperatieve vennootschap nog steeds als een instrument van de voormalige machthebbers wordt beschouwd.

3.4.1 Daarom vindt het EESC het vooral noodzakelijk om de ondernemers in die landen bewust te maken van de mogelijkheden die de coöperatieve vennootschap als bedrijfsvorm biedt, zoals met name de ontwikkeling van een activiteit door de middelen, verantwoordelijkheden en ondernemersrisico's met de andere leden van de vennootschap te delen, waardoor levensvatbaardere en duurzamere projecten kunnen worden gerealiseerd. ⁽¹⁰⁾

3.4.2 Ook moet volgens het EESC de nieuwe dynamiek die onder meer coöperatieve vennootschappen in de betreffende landen in de strijd tegen sociale uitsluiting en op milieugebied losmaken, worden bevorderd. Voorts dient in de gaten te worden gehouden dat het dankzij sommige coöperatieve vennootschappen weer opgebloeide verenigingsleven niet opnieuw in verval raakt als gevolg van wijzigingen in de wetgeving inzake deze ondernemingsvorm.

3.5 Het is begrijpelijk dat de Commissie ertoe neigt de nadruk te leggen op de MKB-kenmerken van coöperatieve vennootschappen, maar vele daarvan en veel groepen coöperaties vallen buiten de communautaire definitie van een kleine of middelgrote onderneming. Daarom adviseert het EESC de Commissie om haar voorstellen niet tot die specifieke kenmerken te beperken. Dat geldt vooral voor de communautaire acties m.b.t. bedrijfsondersteunende diensten en toegang tot financiering.

⁽¹⁰⁾ EESC-advies „Economische diversificatie in de toetredingslanden - de rol van het MKB en de ondernemingen van de zgn. „sociale economie” (zoals coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen)”, rapporteurs mevrouw Fusco en de heer Glorieux, PB C 112 van 30 april 2004.

4. Voor coöperatieve vennootschappen relevante onderwerpen waar dieper op moet worden ingegaan

4.1 Regelgevingskader

4.1.1 De hele Mededeling door laat de Commissie blijken in het bijzonder belang te hechten aan het coöperatierecht en vooral aan de verschillende nationale regelingen die daarvoor gelden. Het EESC kan zich daarin vinden, want het is voor de ontwikkeling van coöperatieve vennootschappen essentieel dat zij op nationaal én Europees niveau kunnen beschikken over de best mogelijke regelgeving.

4.1.2 Voor coöperatieve vennootschappen gelden daarnaast heel wat bepalingen die samenhangen met het vennootschapsrecht (boekhouding, sociaal recht, mededingingsrecht, fiscaal recht enz.). Als in die bepalingen geen rekening wordt gehouden met bepaalde specifieke kenmerken van coöperatieve vennootschappen, mag worden aangenomen dat, zelfs als de wetgeving voor coöperatieve vennootschappen optimaal is, zij in hun ontwikkeling dreigen te worden belemmerd.

4.1.2.1 Een voorbeeld: volgens het aanvankelijke voorstel voor jaarrekeningstandaard IAS 32 zouden de aandelen van een coöperatieve vennootschap moeten worden beschouwd als schuld en niet als eigen vermogen, aangezien potentieel om hun terugbetaling kan worden verzocht. Omdat dat voor coöperatieve vennootschappen grote consequenties zou hebben, heeft men de betreffende bepaling zo geïnterpreteerd dat daarvan, als aan twee aanvullende voorwaarden wordt voldaan, kan worden afgeweken. ⁽¹¹⁾ Het gegeven dat deze bepaling niet is herzien, maar dat ten gunste van de coöperatieve vennootschap tot een bepaalde interpretatie daarvan is besloten, lijkt te pleiten voor de stelling dat deze vennootschapsvorm in het algemeen wordt beschouwd als een uitzondering en de kapitaalvennootschap de norm is. Zoals reeds opgemerkt (zie par. 3.1) vindt het EESC dat de coöperatieve vennootschap niet als een uitzondering moet worden gezien, maar dat daarentegen het wetgevingskader indien nodig moet worden aangepast om met de kenmerken van coöperatieve vennootschappen rekening te houden.

4.1.2.2 Het EESC verzoekt de Commissie derhalve om aandacht te schenken aan de synergie die tot stand moet worden gebracht tussen het coöperatierecht en de overige in dit verband relevante bepalingen, en die aandacht in concrete acties te vertalen.

4.1.2.3 Evenzo zouden de groepen deskundigen die de Commissie moeten adviseren over toekomstige wetgeving op dit terrein, stelselmatig rekening moeten houden met de wezenlijke kenmerken van coöperatieve vennootschappen en in dat verband gebruik moeten maken van de deskundigheid van hun representatieve organisaties. ⁽¹²⁾

⁽¹¹⁾ De aandelen zullen kunnen worden beschouwd als kapitaal indien de uitgever daarvan het onvoorwaardelijke recht behoudt om terugbetaling te weigeren of indien in de nationale wetgeving of de statuten van de vennootschap een ondergrens is vastgesteld voor de waarde van het kapitaal.

⁽¹²⁾ Het is in dit opzicht frappant dat geen enkele deskundige in coöperatierecht deel uitmaakt van de in het Commissiedocument meerdere keren genoemde Groep op hoog niveau van deskundigen in vennootschapsrecht.

4.2 Mededingingsregels, vrijheid van vestiging en fiscale behandeling

4.2.1 Wat **mededinging** betreft, staat het EESC er volledig achter om coöperatieve vennootschappen, net als iedere andere bedrijfsvorm, onder de artikelen 81, 82, 86, 87 en 88 van het EG-Verdrag te laten vallen. Het is echter van mening dat de paragraaf van de Commissiemededeling waarin wordt verwezen naar artikel 81 (m.b.t. overeenkomsten tussen ondernemingen), niet duidelijk genoeg is, vooral niet waar de Commissie opmerkt: „Daarom kunnen het gedrag of de regels van een coöperatie eventueel als concurrentiebeperkend worden beschouwd, al hoeft de oprichting van de coöperatie zelf niet tegen artikel 81 van het EG-Verdrag in te druisen.”⁽¹³⁾ De Commissie stelt dan ook voor om de mededingingsregels op grotere schaal in de sectoren waarin coöperaties actief zijn, bekend te maken.

4.2.1.1 Het EESC is op grond van de uitkomsten van zijn op 11 oktober 2004 gehouden hoorzitting met vertegenwoordigers van de coöperatieve sectoren van mening dat niet zozeer onbekendheid met de mededingingsregels het probleem is, maar veeleer dat in die regels geen rekening wordt gehouden met de kenmerken van coöperatieve vennootschappen. Het roept de Commissie daarom op om zich eveneens te richten op de instanties die het mededingingsbeleid uitvoeren, teneinde die grondiger te informeren over de uiteenlopende organisatiestructuren die coöperatieve vennootschappen kunnen hebben.

4.2.1.2 Het EESC benadrukt voorts dat verscheidenheid aan ondernemingsvormen één van de sleutels tot gezonde concurrentie vormt en denkt dat als de Commissie aan zijn juist gedane oproep gehoor geeft, discriminatie — in welke vorm dan ook — van coöperatieve vennootschappen op grond van hun organisatiestructuur kan worden voorkomen.

4.2.2 Verder is het in sommige landen verboden om in bepaalde sectoren een coöperatieve vennootschap op te richten.⁽¹⁴⁾ Dat vormt een overduidelijke inperking van de **vrijheid van vestiging**. Nog betreurenswaardiger is dat dergelijke verboden in de Verordening betreffende het statuut van de Europese coöperatieve vennootschap worden bevestigd.⁽¹⁵⁾ Het EESC roept de Commissie daarom tevens op om onderzoek te doen naar de reikwijdte en consequenties van dit soort verboden.

4.2.3 Wat de **fiscale behandeling** van coöperatieve vennootschappen betreft, staat het EESC achter het uitgangspunt dat de voordelen voor een bepaald type vennootschap in verhouding moeten staan tot de betreffende wettelijke beperkingen of de bijbehorende sociale meerwaarde.⁽¹⁶⁾ In dit verband zou de Commissie de lidstaten moeten verzoeken om na te gaan of het mogelijk is coöperatieve vennootschappen op basis van hun maatschappelijk nut of hun bijdrage aan regionale ontwikkeling fiscaal te stimuleren, op voorwaarde dat streng wordt toegezien op de inachtneming van coöperatieve waarden en beginselen.⁽¹⁷⁾

⁽¹³⁾ Laatste alinea van par. 3.2.7 uit de Commissiemededeling.

⁽¹⁴⁾ In Duitsland bijvoorbeeld is dat het geval voor apothekers.

⁽¹⁵⁾ Artikel 8, lid 2: „Indien de nationale wetgeving voorziet in specifieke voorschriften en/of beperkingen met betrekking tot het soort bedrijf dat een SCE uitoefent [...], is die wetgeving ten volle van toepassing op de SCE.”

⁽¹⁶⁾ Paragraaf 3.2.6 uit de Mededeling.

⁽¹⁷⁾ Zie het in voetnoot 3 genoemde advies van het Comité van de Regio's.

4.3 Maatschappelijk verantwoord ondernemen en corporate governance

4.3.1 Maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo)

4.3.1.1 De economische globalisering leidt ertoe dat bedrijven rendabeler moeten worden, wat soms ten koste gaat van de aandacht voor sociale aspecten. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) — de manier van ondernemen waarbij „bedrijven in het kader van hun bedrijfsactiviteiten en in hun relaties met andere partijen vrijwillig aandacht aan sociale kwesties en het milieu schenken”⁽¹⁸⁾ — is voor coöperatieve vennootschappen geen nieuw concept. Omdat zij zowel economische als sociale doelstellingen nastreven, het menselijk individu centraal stellen en hun functioneren is gebaseerd op intern democratisch bestuur, gaan zij per definitie te werk volgens de beginselen van mvo en zetten zij zich volledig voor die manier van ondernemen in.⁽¹⁹⁾

4.3.1.2 Het EESC betreurt dat mvo in de Mededeling niet aan de orde komt en adviseert de Commissie dan ook om een actie daaraan te wijden, teneinde onder meer de maatschappelijk verantwoorde werkwijzen van coöperatieve vennootschappen ingang te doen vinden.⁽²⁰⁾

4.3.2 Corporate governance

4.3.2.1 Het EESC behandelt al jaren met grote belangstelling onderwerpen die verband houden met *corporate governance*.⁽²¹⁾ In de toonaangevende discussies over die onderwerpen wordt nog altijd maar zelden aandacht besteed aan coöperatieve vennootschappen. Dat is enigszins paradoxaal, omdat heel wat bepalingen inzake de organisatiestructuur van de coöperatie ertoe hebben geleid dat coöperatieve vennootschappen eigen bestuursmodellen hebben ontwikkeld.⁽²²⁾ Voorts kunnen unies van coöperaties voor accountantscontroles een aanzienlijke bijdrage leveren aan het goed functioneren van coöperatieve vennootschappen. Dergelijke unies zijn in veel lidstaten actief en oefenen hun bezigheden soms al meer dan honderd jaar ononderbroken uit. Het is daarom belangrijk dat deze unies in de nieuwe communautaire voorschriften inzake wettelijke accountantscontroles erkend en niet daarvan uitgesloten worden.

⁽¹⁸⁾ Groenboek „De bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven”, COM(2003) 366 def.

⁽¹⁹⁾ Bijv. opzetten van *fair trade*-netwerken, opstellen van maatschappelijke balansen, oprichting van de Europese groepering voor de maatschappelijke balans.

⁽²⁰⁾ EESC-advies over het groenboek „De bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven”, CESE 355/2002 fin, rapporteurs mevrouw Hornung-Draus, mevrouw Engelen-Kefer en de heer Hoffelt, PB C 125 van 27 mei 2002.

⁽²¹⁾ EESC-advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement getiteld „Modernisering van het vennootschapsrecht en verbetering van de *Corporate governance* in de Europese Unie - een actieplan”, rapporteur de heer Ravoet, CESE 1592/2003, PB C 80 van 30 maart 2004.

⁽²²⁾ Voorbeelden daarvan zijn de organisatiestructuur en opzet van auditcoöperaties in een aantal lidstaten van de EU waaronder Duitsland.

4.3.2.2 Het zou volgens het EESC dan ook nuttig zijn om de in dit verband opgedane ervaringen mee te nemen in het debat over *corporate governance*, zodat ook aanbevelingen t.a.v. de verschillende ondernemingsvormen en de vooruitgang die daarmee is geboekt in de discussies aan bod komen.

4.4 Groepen coöperaties

4.4.1 Het EESC wijst de Commissie ook op het bestaan van groepen coöperaties. Dat zijn meestal verzamelingen coöperatieve ondernemingen die duidelijk de voorkeur geven aan strategische partnerschappen of samenwerking boven fusies of overnames. Daardoor zijn ze opgewassen tegen de globalisering en de daarmee gepaard gaande hevigere concurrentie, maar kunnen ze tegelijkertijd hun coöperatieve identiteit behouden en uitdragen.

4.4.2 Het EESC vindt het opportuun om groepen coöperaties te ondersteunen en hun ontwikkeling te bevorderen, waarbij wel de mededingingsregels moeten worden nageleefd. Een groepsverband biedt coöperatieve vennootschappen namelijk de kans een gezamenlijk merk of een hele lijn producten of diensten te ontwikkelen, wat ertoe zou kunnen leiden dat deze bedrijfsvorm zowel op Europees als mondiaal niveau steviger verankerd raakt. Ook dit aspect zou in de Mededeling uitgebreider aan bod moeten komen.

5. Opmerkingen en aanbevelingen t.a.v. de voorgestelde acties

5.1 Zichtbaarheid en bevordering van coöperatieve vennootschappen (acties 1 en 2)

5.1.1 Het EESC moedigt de Commissie aan om alle noodzakelijke maatregelen te nemen waarmee de zichtbaarheid van coöperatieve vennootschappen kan worden vergroot en die ertoe leiden dat meer met hun kenmerken rekening zal worden gehouden. Onbekendheid met die kenmerken is immers de belangrijkste reden dat hun potentieel onvoldoende wordt benut. In dat verband vindt het EESC dat de vergaring, classificering en bekendmaking van goede praktijkvoorbeelden over deze bijzondere bedrijfsvorm meer moeten worden ondersteund en aangemoedigd.

5.1.2 Het EESC stelt o.a. voor dat de Commissie officieel meer belang gaat hechten aan Aanbeveling 193 van de IAO, die door alle 25 EU-lidstaten is goedgekeurd en daardoor het eerste Europese akkoord vormt inzake de regelgeving voor en de bevordering van coöperatieve vennootschappen. Tevens raadt het EESC de Commissie aan om in dit licht concrete stappen te zetten, zoals de lancering van een voorlichtingscampagne over de kenmerken van coöperatieve vennootschappen en de coöperatie als ondernemingsvorm. Daarvoor zou ze gebruik moeten maken van verschillende beeld dragers, de website van het DG Ondernemingen enz. Een dergelijke voorlichtingscampagne zou zich moeten richten op de sociaal-economische partners en nationale overheidsinstanties.

5.1.3 Voorts zou volgens het EESC de bekendheid van de coöperatieve vennootschap als bedrijfsvorm ook binnen de directoraten-generaal van de Commissie moeten worden bevorderd. Dat zou vooral moeten gebeuren binnen de diensten die beleid uitwerken dat rechtstreeks gevolgen heeft voor coöperatieve vennootschappen als ondernemingen en voor de sociale dimensie van deze vennootschappen (bijv. de DG's Interne markt, Werkgelegenheid en sociale zaken, Mededinging, en Gezondheids- en consumentenbescherming).

5.2 Statistische gegevens (actie 3)

5.2.1 Het EESC kan zich vinden in de wens van de Commissie om de statistische gegevens over coöperatieve vennootschappen te verbeteren. Als er al gegevens over coöperatieve vennootschappen zijn, worden die in de meeste lidstaten zelden regelmatig bijgewerkt. Daar komt bij dat dit soort gegevens — indien aanwezig — zeer vaak op verschillende manieren worden verwerkt. Een en ander vormt een fundamenteel probleem voor de bevordering en verbetering van de kennis over coöperatieve vennootschappen.

5.2.2 Om in deze situatie verandering aan te brengen, is de Commissie van plan om gebruik te maken van satellietrekeningen. Deze methode, waarvan het toepassingsgebied wat coöperatieve vennootschappen betreft nog niet is vastgesteld, is tot op heden getest op organisatiestructuren van hoofdzakelijk niet-commerciële aard of waarmee geen winst wordt nastreeft.⁽²³⁾ Het EESC benadrukt dan ook dat bij de keuze van instrumenten en technieken in dit verband de economische en commerciële aspecten van coöperatieve vennootschappen niet uit het oog mogen worden verloren. Overigens bleek uit de vragenlijst en de hoorzitting van het EESC dat ook de coöperatieve organisaties zelf dit voorbehoud t.a.v. het gebruik van dit soort rekeningen maken.

5.2.3 Om zo snel mogelijk in de behoefte aan gegevens over coöperatieve vennootschappen te voorzien, adviseert het EESC allereerst om Eurostat en de nationale instanties die statistische gegevens over ondernemingen verzamelen, zoveel mogelijk te laten samenwerken, zodat bedrijfsgegevens om te beginnen per rechtsvorm waarop zij betrekking hebben, kunnen worden ingedeeld.

5.3 Scholing en ondernemingsgeest (actie 4)

5.3.1 Het is belangrijk dat in opleidings- en scholingsprogramma's, de programma's voor bevordering van ondernemerschap en die voor levenslang leren⁽²⁴⁾ ook aandacht wordt besteed aan de coöperatieve dimensie. Dit punt komt tot tevredenheid van het EESC eveneens aan de orde in aanbeveling 193 van de IAO en eerder genoemd advies van het Comité van de Regio's.⁽²⁵⁾ Het EESC steunt dus de plannen van de Commissie om reeds opgedane ervaringen in een netwerk onder te brengen en te verspreiden.

⁽²³⁾ Seminar van 23 april 2004 van de Commissie over de ontwikkeling van een methode voor het gebruik van satellietrekeningen t.a.v. de sociale economie.

⁽²⁴⁾ Bijv. de programma's Leonardo, Socrates en Erasmus.

⁽²⁵⁾ Zie voetnoot 3.

5.3.2 Daarnaast beveelt het EESC aan een overzicht op te stellen van de aan scholen en universiteiten bestaande cursussen over het coöperatiewezen. Op die manier en door ontwikkeling en verspreiding van specifiek lesmateriaal te ondersteunen zou de Commissie twee doelstellingen kunnen verwezenlijken: realisering van een netwerk voor de uitwisseling van opgedane ervaringen en bewerkstelligen dat in opleidings- en scholingsprogramma's aandacht aan de coöperatieve sector wordt besteed.

5.4 *Bedrijfsondersteunende diensten (actie 5)*

5.4.1 Het EESC deelt de wens van de Commissie om de traditionele bedrijfsondersteunende diensten te verzoeken meer oog te hebben voor de coöperatieve dimensie. Het wijst er echter op dat er al ondersteunende instanties bestaan die zich daarin hebben gespecialiseerd. Het zou goed zijn als die instanties dankzij de maatregelen van de Commissie hun dienstverlening verder zouden kunnen ontwikkelen en in een groter gebied actief zouden kunnen worden.

5.4.2 Het EESC wijst er in dit verband op dat het nieuwe meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap voor de periode 2006-2010⁽²⁶⁾ geen enkele algemene hoofdlijn of specifieke actielijn voor coöperatieve vennootschappen omvat. Ook in het actieplan voor ondernemerschap⁽²⁷⁾ wordt nergens naar coöperatieve vennootschappen verwezen, behalve in de passages betreffende een aanpak voor de sociale economie, die in dit actieplan overigens onduidelijk is geformuleerd.

5.5 *Toegang tot financiering (actie 6)*

5.5.1 De Commissie moet haast maken met haar voorgenomen onderzoek naar de vraag of het nodig is om in de instrumenten van het Europees Investeringsfonds specifiek naar coöperatieve vennootschappen te verwijzen. Het EESC is echter reeds ter ore gekomen dat opname van een dergelijke verwijzing onlangs is geweigerd op grond van de gelijke behandeling van de verschillende rechtsvormen. Het verzoekt de Commissie dan ook aan te geven welke nieuwe concrete maatregelen zij op financieringsgebied zou kunnen nemen, omdat het andere element van deze actie (ervoor zorgen dat coöperaties voor andere communautaire programma's in aanmerking blijven komen) immers helemaal geen verandering brengt in de huidige situatie. Daarnaast zou het EESC graag zien dat meer middelen uit het Europees Investeringsfonds kunnen worden gereserveerd voor ondersteuning van kleine en middelgrote bedrijven en coöperatieve vennootschappen die weinig financiële waarborgen genieten.

5.5.2 In het verlengde hiervan wijst het EESC de Commissie erop dat de nieuwe overeenkomst over eigen vermogen („Basel II”) banken ertoe zal verplichten om bij bedrijfsfinancieringen

⁽²⁶⁾ Communautair programma ter bevordering van het ondernemerschap en het concurrentievermogen van ondernemingen (2006-2011).

⁽²⁷⁾ Mededeling van de Commissie „Actieplan: De Europese agenda voor ondernemerschap”, COM(2004) 70 def., vgl. EESC-advies 1198/2004 van 15 september 2004, rapporteur de heer Butters.

meer gewicht toe te kennen aan de risicoprofielen van ondernemingen en daarbij met name te letten op solvabiliteit en bedrijfsbeheer. Hierdoor zouden voor sommige coöperatieve vennootschappen kredieten een stuk duurder kunnen worden.⁽²⁸⁾

5.5.3 Coöperatieve vennootschappen hebben vanwege de aard van hun kapitaal (niet-beursgenoteerde aandelen, terugbetaling van aandelen tegen hun nominale waarde, enz.) soms moeite om financiering voor hun verdere ontwikkeling te vinden. Het EESC staat in dit opzicht achter het verzoek van de Commissie aan de lidstaten met een specifieke wetgeving voor coöperatieve vennootschappen om daarin de mogelijkheid op te nemen dat coöperatieve vennootschappen verhandelbare en rentedragende aandelen aan derden kunnen uitgeven, op voorwaarde dat dit geen afbreuk doet aan de coöperatieve aard van de onderneming en ook niet aan de door de leden van de coöperatieve vennootschap zelf uitgeoefende controle.⁽²⁹⁾

5.6 *De bijdrage van coöperatieve vennootschappen aan bepaalde onderdelen van het ondernemingsbeleid (actie 7)*

5.6.1 Coöperatieve vennootschappen zijn, zoals de Commissie stelt, bedrijfsbestuurlijk gezien zeer geschikt als vennootschapsvorm voor werknemers die hun bedrijf willen overnemen. Dit aspect van de coöperatieve vennootschap zou de Commissie in de programma's en acties die ze met onderhavige Mededeling wil realiseren, duidelijker naar voren moeten laten komen.

5.6.2 De Commissie stelt voor een studie te verrichten naar sociale coöperaties. Dit soort coöperatieve vennootschappen proberen bij hun werkzaamheden in de eerste plaats zo goed mogelijk te letten op maatschappelijke behoeften. Een dergelijke studie zou ook duidelijkheid kunnen verschaffen over de bijdrage die sociale coöperaties daadwerkelijk aan de vervulling van dat soort behoeften leveren. In zo'n studie zou volgens het EESC echter wel duidelijk moeten worden gewezen op de kenmerken van sociale coöperaties enerzijds en die van „sociale ondernemingen” anderzijds.⁽³⁰⁾

5.7 *Samenhang tussen en verbetering van de nationale wetgeving, opstelling van modelwetten en de Europese coöperatieve vennootschap (acties 8, 9, 10 en 11)*

5.7.1 De regels waarbinnen coöperatieve vennootschappen zich kunnen ontwikkelen zijn even belangrijk als de organisatiestructuren waarmee zij proberen hun doelstellingen te verwezenlijken. Dit gezegd zijnde, kan het EESC zich erin vinden dat de Commissie zeer veel belang hecht aan het juridisch statuut van coöperatieve vennootschappen op Europees en nationaal niveau.

⁽²⁸⁾ EESC-advies over het „Aanpassingsvermogen van MKB en ondernemingen van de zgn. „sociale economie” aan veranderingen ten gevolge van de economische dynamiek”, PB C 120 van 20.5.2005, rapporteur mevrouw Fusco.

⁽²⁹⁾ Paragraaf 3.2.4 uit de Mededeling.

⁽³⁰⁾ Onder het kopje „Sociale ondernemingen” meldt de Commissie dat sommige lidstaten specifieke rechtsvormen hebben ingesteld voor ondernemingen die er in de eerste plaats naar streven sociale doelstellingen te verwezenlijken.

5.7.2 Het EESC staat achter de organisatie van bijeenkomsten met nationale overheidsdiensten over de toepassing van de Verordening en Richtlijn inzake de Europese coöperatieve vennootschap. Het adviseert tevens dit soort voorbereidende werkzaamheden regelmatig te evalueren. De reden daarvoor mag duidelijk zijn: zo hebben slechts zes lidstaten het onlangs in werking getreden statuut van de Europese vennootschap in hun wetgeving omgezet.

5.7.3 Het EESC benadrukt het tweeslachtig karakter van de paragraaf uit de Mededeling over de opstelling van modelwetten. De Commissie doet daarin namelijk geen voorstellen voor harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten inzake coöperatieve vennootschappen, maar gaat wel in op de conclusies van de Groep op hoog niveau van deskundigen in het vennootschapsrecht, die voorstander is van een geleidelijke harmonisatie van de statuten van de coöperatieve vennootschap.

5.7.4 In veel artikelen van de Verordening over de Europese coöperatieve vennootschap wordt verwezen naar de wetgeving van de lidstaten. Nu vijf jaar na de inwerkingtreding van deze Verordening een verslag over de toepassing ervan zal worden opgesteld, vindt het EESC dat, als er reden is om modelwetten uit te werken teneinde de wetgeving van de lidstaten meer op elkaar af te stemmen, en/of om gemeenschappelijke Europese regels op te stellen, de beroepsorganisaties van coöperatieve vennootschappen van meet af aan bij de betreffende discussies en werkzaamheden moeten worden betrokken.

5.7.5 In dit licht wijst het EESC er evenwel op dat tal van de coöperatieve organisaties die aan zijn hoorzitting hebben deelgenomen, liever een consolidatie en versteviging van de bestaande nationale wetgeving inzake coöperatieve vennootschappen zouden zien dan een herziening daarvan met het oog op een Europese harmonisatie.⁽³¹⁾ Volgens hen zou op die manier bovendien beter kunnen worden ingesprongen op demutualisering⁽³²⁾, een probleem waar een aantal coöperatieve vennootschappen mee te maken heeft.

5.7.6 In dit licht stelt het EESC de Commissie eveneens voor om comparatief onderzoek uit te voeren naar de consequenties en reikwijdte van de opname door een aantal lidstaten in hun wetgeving inzake coöperatieve vennootschappen van bepalingen die tot nu toe alleen golden voor kapitaalvennootschappen.⁽³³⁾

5.8 Communautaire doelstellingen (actie 12)

5.8.1 De Commissie heeft zich terecht voorgenoemen om via de communautaire programma's de bijdrage die coöperatieve vennootschappen aan de verwezenlijking van de communau-

taire doelstellingen leveren, te benutten. Het is echter twijfelachtig of er daarvoor voldoende middelen zijn, aangezien er hiervoor momenteel geen aparte begrotingslijnen bestaan.

5.8.2 In de Mededeling gaat het wat de communautaire doelstellingen betreft, vooral over het landbouwbeleid in het licht van de uitbreiding, waaraan ook een actie is gewijd. Het EESC vindt dat een goede keuze, maar is van mening dat ook de opmerkingen over de andere met name genoemde beleids-terreinen (regionale en plattelandsontwikkeling en werkgelegenheid) in acties zouden moeten worden vertaald.

5.8.3 In het algemeen acht het EESC het beter dat de Commissie zich bij de uitwerking van steun- en stimuleringsmaatregelen voor coöperatieve vennootschappen blijft richten op beleidsterreinen waar coöperatieve vennootschappen zich goed kunnen ontwikkelen. Op die manier wordt het mogelijk de gewoonten en gebruiken van coöperaties op één specifiek gebied ook in andere sectoren te verspreiden.

6. Conclusies

6.1 Het EESC is verheugd over de verschijning van de Mededeling van de Commissie over de bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa. De Commissie laat die Mededeling volgen op de goedkeuring van de Verordening betreffende het statuut van de Europese coöperatieve vennootschap en geeft daarmee aan dat ze belang hecht aan deze bedrijfsvorm. In de Mededeling benadrukt ze de sociaal-economische aspecten van coöperatieve vennootschappen en de bijdrage die deze vennootschappen kunnen leveren aan de realisering van de Lissabonstrategie.

6.2 Het EESC vindt het in het bijzonder positief dat de bevordering van coöperatief ondernemen prioriteit krijgt. Onbekendheid met deze wijze van ondernemen vormt namelijk een groot obstakel voor de ontwikkeling van de coöperatieve vennootschap in Europa.

6.3 Het EESC staat achter de kerngedachten uit de Commissiemededeling, maar vindt dat in een aantal gevallen concretere acties hadden moeten worden voorgesteld en dat vooraf een tijdschema voor de uitvoering van die acties had moeten worden opgesteld. Daarom adviseert het EESC de Commissie om zo snel mogelijk een procedure uit te werken waarmee het verloop van de voorgestelde acties kan worden gevolgd, en niet alleen, zoals ze zelf voorstelt, deze acties pas na 2008 te evalueren. Daarbij zouden zowel op nationaal als Europees niveau de betrokken coöperatieve beroepsorganisaties nauw moeten worden betrokken.

Brussel, 9 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

⁽³¹⁾ Sommige nationale coöperatieve organisaties zijn zelfs tegen harmonisatie.

⁽³²⁾ In het algemeen is sprake van demutualisering als een coöperatie niet langer het gemeenschappelijke bezit blijft van een vennootschap van personen, maar in handen valt van externe investeerders. Concreet gesproken, houdt de betreffende coöperatieve vennootschap dan op te bestaan en verandert in een kapitaalvennootschap.

⁽³³⁾ In Italië bijvoorbeeld mogen coöperatieve vennootschappen op grond van een nieuwe wet obligaties uitgeven.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad tot herschikking van Richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen en Richtlijn 93/6/EEG van de Raad van 15 maart 1993 inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen”

(COM(2004) 486 def. — 2004/0155 en 2004/0159 (COD))

(2005/C 234/02)

De Raad besloot op 13 september 2004, overeenkomstig art. 95 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 14 februari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ravoet.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 maart 2005 gehouden 415e zitting (vergadering van 9 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór, en 1 stem tegen, is goedgekeurd.

1. Inhoud en reikwijdte van het voorstel

1.1 Op 14 juli 2004 kwam de Commissie met een voorstel voor een richtlijn⁽¹⁾ tot herschikking van de tweede Richtlijn Kapitaaltoereikendheid (93/6/EEG) en de geconsolideerde Bankrichtlijn (2000/12/EG). De voorgestelde richtlijn dient ter uitvoering van het nieuwe Bazelse akkoord (internationale convergentie van kapitaalmetingen en -normen) in de Unie. In dit advies wordt de herschikkingsrichtlijn aangeduid als de Richtlijn Kapitaalsvereisten (RKV).

1.2 Het is de bedoeling dat de RKV van toepassing is op alle kredietinstellingen en beleggingsondernemingen die in de EU actief zijn. Er wordt naar gestreefd om met deze regeling een zeer risicogevoelig kader voor het Europese bankbedrijf in het leven te roepen. De bancaire sector zal erdoor worden gestimuleerd om op termijn door technologische vooruitgang en investeringen in opleiding van personeel over te schakelen op uiterst gevoelige instrumenten voor risicometing. Ook zal de consumentenbescherming worden verbeterd, de financiële stabiliteit worden versterkt en de wereldwijde concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven worden verhoogd door het bedrijfsleven een gezonde basis te bieden voor uitbreiding en innovatie door reallocatie van kapitaal.

1.3 Daarnaast is de richtlijn bedoeld om de nieuwe door het Bazelse Comité voor het banktoezicht geformuleerde regels in de EU ten uitvoer te leggen. Dit Comité werd in 1974 opgericht door de presidenten van de centrale banken van de G 10-landen. De door dit orgaan gepubliceerde akkoorden hebben geen rechtskracht, maar strekken ertoe, gemeenschappelijke bedrijfseconomische toezichtregels te verschaffen ten behoeve van convergentie, d.w.z. een gemeenschappelijke aanpak en meer gelijke kansen voor internationaal opererende banken.

1.4 „Bazel I” had betrekking op kapitaalvereisten, werd in 1988 gepubliceerd en in 1999 begon men er reeds aan om het akkoord te actualiseren in het licht van de snelle ontwikkelingen op het gebied van risico- managementstrategieën in de jaren 90. Deze werkzaamheden resulteren in Bazel II: internationale convergentie van kapitaalmetingen en -normen⁽²⁾ (gepubliceerd in juni 2004).

1.5 Dit nieuwe akkoord is onderverdeeld in drie, doorgaans als pijlers aangeduide onderdelen. Pijler 1 bevat de minimumkapitaalvoorschriften voor krediet-, markt- en operationele risico's. Daarbij kunnen de instellingen kiezen tussen een scala van meer of minder verfijnde opties. Pijler 2 bestrijkt het toezicht, dat gestalte krijgt middels een actieve dialoog tussen de instelling en haar toezichthouder, ten einde ervoor te zorgen dat efficiënte interne procedures van toepassing zijn voor de beoordeling van de kapitaalsvereisten betreffende het risicoprofiel van de groep. Pijler 3 bevat voorschriften voor de instellingen om hun kapitaallasten bekend te maken. Deze pijler wordt veelal beschouwd als ondersteuning van marktdiscipline en verder gaat men ervan uit dat publicatie een prikkel vormt voor de ontwikkeling van goede praktijken en meer vertrouwen bij de beleggers.

1.6 Banken en beleggingsondernemingen beschikken over mogelijkheden om zowel krediet- als operationele risico's te meten en kredietrisico's in te perken. Deze mogelijkheden zijn bedoeld om voor proportionaliteit te zorgen en kleinere instellingen te stimuleren om een meer geavanceerde aanpak te kiezen. Een dergelijke aanpak is qua uitvoering evenwel duur omdat een en ander op interne modellen is gebaseerd. Die modellen zijn wel risicogevoeliger en brengen daardoor lagere kapitaallasten mee.

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/comm/internal_market/regcapital/index_en.htm
- van het Commissiedocument is nog geen Nederlandse vertaling beschikbaar op het moment van goedkeuring van dit advies.

⁽²⁾ <http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

Pijler 1		Kredietrisico		Operationeel risico	Pijler 2	Pijler 3
	Interne modellen	Geavanceerde interne-ratingbenadering	Geavanceerde kredietrisicobeperking	Geavanceerde benadering		
	Standaardbenaderingen	Elementaire benadering	Standaard kredietrisicobeperking	Standaardbenadering		
Standaardbenadering		Basisindicatorbenadering				

2. Algemene opmerkingen

2.1 Via de RKV wordt Bazel II in de EU ten uitvoer gelegd. De Commissie heeft een ontwerprichtlijn opgesteld die op hoofdlijnen overeenkomt met dat akkoord en zij heeft daarbij rekening gehouden met de specificiteiten van de Unie. Het is cruciaal dat het Bazelakkoord en de EU-regelgeving in uitvoeringstechnisch opzicht dusdanig overeenkomen dat de Europese banken dezelfde kansen hebben als hun concurrenten uit derde landen die Bazel eveneens tenuitvoerleggen.

2.2 Het grote verschil tussen de voorgestelde richtlijn en Bazel II is dat regels van toepassing zullen zijn op alle kredietinstellingen en beleggingsondernemingen binnen de Unie. Bazel II is ontworpen voor internationaal actieve banken. De Commissie heeft de reikwijdte uitgebreid tot de belangen van zowel beleggers als leningnemers binnen de Unie. Een goed georganiseerd en gefinancierd bancaire systeem zou banken in staat moeten stellen om gedurende de gehele economische cyclus leningen te blijven verzorgen. Dat komt ten goede aan de stabiliteit van de banksector.

2.3 De voorgestelde richtlijn moet voldoende flexibiliteit bieden om gelijke tred te houden met ontwikkelingen in het bedrijfsleven, op markten en qua toezicht. Zo niet, dan zal het de voordelen voor het Europese bankwezen, het Europese bedrijfsleven en de consumenten aan duurzaamheid ontbreken. Genoemde flexibiliteit is noodzakelijk ter bescherming van de belangen van beleggers en kredietnemers en om ervoor te zorgen dat de Unie haar reputatie als „veilige” markt behoudt.

2.4 De Commissie zorgt op efficiënte wijze voor de nodige flexibiliteit door de lange-termijnbeginselen en -doelstellingen

in het ontwerp zelf en de in de bijlage opgenomen uitvoeringsmaatregelen te formuleren. Daarnaast staan deze open voor wijziging via de comitéprocedure.

3. Bijzondere opmerkingen

Het Comité is ingenomen met de hoge kwaliteit van het richtlijnvoorstel, maar toch zijn er nog een paar onderwerpen die moeten worden uitgediept. Wel weerspiegelt het ontwerp het ongekende raadplegingniveau, met inbegrip van de deelname van de Commissie aan de impactstudie van het Comité van Bazel ten einde de regels van de BIB in EU-recht om te zetten. Het Comité, vertegenwoordiger van de georganiseerde civiele samenleving van de Unie, kan een dergelijke ontwikkeling alleen maar van harte aanbevelen en roept de medewetgevers ertoe op om de standpunten van marktpartijen in het EU-wetgevingsproces door te laten werken.

3.1 De gevolgen voor kleinere kredietinstellingen binnen de EU

3.1.1 Het voorstel houdt qua reikwijdte rekening met de belangen van alle consumenten en bedrijven in de Unie. Verder denkt het Comité dat kredietinstellingen ongeacht hun omvang, bij deze herziene kapitaalsvoorschriften gebaat zullen zijn. Het voorstel zorgt vooreen subtiel evenwicht tussen prikkels voor kleinere instellingen om op termijn over te gaan tot een geavanceerdere benadering én evenredige regels die zijn toegesneden op de beperkte middelen van de kleinere kredietinstellingen.

3.1.2 Ook heeft de Commissie voorstellen van het Comité van Bazel overgenomen om de voorschriften voor leningen aan het MKB te beperken. Deze veranderingen (die in het navolgende onder „de gevolgen voor het MKB”) zullen worden beschreven, vormen een geruststelling in die zin dat er geen sprake is van een versterking van de positie van het Europese bankbedrijf en minder keuzevrijheid voor consumenten. Dit wordt tevens bevestigd door de impactstudie van PriceWaterhouseCoopers (april 2004) ⁽³⁾. De conclusie van dat document luidt dat, indien de richtlijn consistent in de gehele Unie ten uitvoer zal worden gelegd er zich waarschijnlijk geen significante scheeftekkingen van de mededinging in het bedrijfsleven zullen voordoen.

3.2 Gevolgen voor de consumenten

De consument zal meer vertrouwen in het financieel systeem krijgen als gevolg van de financiële stabiliteit en de grotere risicogevoeligheid die de nieuwe regels bieden en het gereduceerde systeemrisico. Volgens genoemde studie van PWC zal de overstap naar een meer risicogevoelig stelsel het totale bankkapitaal reduceren, waardoor het BBP van de EU licht zal toenemen. Doelgericht gebruik van kapitaal in de EU-economie zal bijdragen tot verwezenlijking van verdere economische en sociale doelstellingen van de Unie.

3.3 Gevolgen voor het MKB

3.3.1 Bijval verdienen de wijzigingen die zijn aangebracht betreffende de impact van kredietverschaffing aan het MKB en de wijze waarop de Commissie deze in de EU-regelgeving heeft geïntegreerd. Het Comité constateert in dit verband met name dat:

- de kapitaalslasten voor leningen aan kleine bedrijven door de voorgestelde verkleining van de retail curve worden gereduceerd;
- sommige banken leningen aan mkb's als kredietrisico behandelden en deze blootstellingen op gezamenlijke basis als onderdeel van hun kredietportefeuille kunnen registreren;
- het Comité van Bazel de risicolimitering aangaande kredietverlening aan kleine bedrijven heeft afgeschaft waardoor meer banken een preferentiële behandeling genieten, en
- er in het voorstel meer ruimte voor zekerheidstelling wordt geschapen.

3.3.2 Ook is het Comité ingenomen met de resultaten van de derde „kwantitatieve-impactstudie”(„QIS3”). Deze studie toont aan dat de kapitaalslasten voor in de kredietportefeuille van banken opgenomen leningen aan mkb's doorgaans stabiel zullen blijven voor die banken die de standaardbenadering volgen ter zake van het kredietrisico en dat dit risico gemiddeld

⁽³⁾ Dit consultancybedrijf was belast met een studie over de financiële en macro-economische gevolgen van onderhavig voorstel.

zal dalen met 3 à 11 % voor banken die de interne-ratingbenadering (IRB) gebruiken. De kapitaalslasten van leningen aan mkb's zullen gemiddeld dankzij de standaardbenadering met 12 tot 13 % zakken en zelfs tot 31 % wanneer de geavanceerde benadering wordt toegepast.

3.4 Elimineren van nationale dispariteiten binnen de Unie

Het juiste toezicht en de doelstellingen inzake de interne markt zouden gediend zijn bij consistente toepassing van evenredige toezichtregels door de lidstaten. Aantal en reikwijdte van de voorgestelde nationale bevoegdheden met betrekking tot de Richtlijn Kapitaaltoereikendheid zouden dit in gevaar kunnen brengen. Het Comité is er heilig van overtuigd dat nationale discretionaire bevoegdheden over het algemeen binnen een vastgesteld tijdpad dienen te worden geëlimineerd en schaarft zich in dit verband achter de werkzaamheden dienaangaande van het Comité van Europese banktoezichthouders. Een aantal nationale bevoegdheden zou nl. grensoverschrijdend opererende groepen van banken substantieel kunnen verhinderen om van de interne markt te profiteren, en dat schaadt de stabiliteit van het financiële systeem. Verder wordt op die manier afbreuk gedaan aan de mogelijkheden die het algemeen kader biedt voor beleggers en kredietnemers in de EU: kredietkosten zouden stijgen en de keuze inzake financiële producten zou worden beperkt.

3.4.1 De intensiteit van de toepassing van de kapitaalvereisten

3.4.1.1 Artikel 68 van het voorstel vergt van kredietinstellingen die deel uitmaken van een groep, dat zij voldoen aan bepaalde eigen-vermogensvereisten. Krachtens art. 69, lid 1, blijven de lidstaten bevoegd om deze vereisten terzijde te schuiven en, op stringente voorwaarden, geconsolideerde regels op de kredietinstelling en haar tot de groep behorende dochters in die lidstaat te handhaven. Voor internationaal actieve groepen van banken mondt deze discretionaire bevoegdheid uit in ongelijke kansen. Dat strijdt met het idee van een interne markt.

3.4.1.2 Verder speelt er nog het volgende: kiest een lidstaat ervoor om individuele kredietinstellingen bepaalde vereisten op te leggen, dan gaat dat ten koste van de mogelijkheden van toezichthouders om inzicht te krijgen in het risicoprofiel van een bankgroep. Beperking van het geconsolideerde toezicht op dochters in dezelfde lidstaat als de holding zou in hetzelfde resulteren. Daarom dient als regel te gelden dat toezicht op kredietinstellingen binnen de gehele Unie op uniforme wijze wordt uitgeoefend, zodat eigen middelen adequaat worden verdeeld tussen de moedermaatschappij en de dochters.

3.4.2 Intra-groepsrisico's

3.4.2.1 De lidstaten zijn bevoegd voor de weging van intra-groepsrisico's. Daarmee kunnen zij een nulprocent-weging toepassen op risico's tussen een kredietinstelling en de moedermaatschappij en een kredietinstelling en haar eigen dochter of een andere dochter van de moedermaatschappij. Om voor de nul procent in aanmerking te komen dient de wederpartij in dezelfde lidstaat te zijn gevestigd. Het Comité kan zich in dit nulpercentage vinden als correcte weergave van het risico waarmee intra-groepsrisico's gepaard gaan. De nationale discretionaire bevoegdheden kunnen er echter wel toe leiden dat kredietinstellingen in sommige lidstaten verplicht worden om intra-groepsrisico's af te dekken, terwijl daar uit toezichtoogpunt geen reden voor bestaat.

3.4.2.2 Beperking van de nulprocent-weging tot partijen binnen één lidstaat strookt niet met een interne markt. Intra-groepsrisico's met partijen uit andere lidstaten hebben nl. hetzelfde risicoprofiel. Daarom dient dit percentage voor groepsrisico's binnen de gehele Unie te gelden.

3.4.3 De geavanceerde benadering voor de meting van operationele risico's

3.4.3.1 Het Bazelse Comité voor het banktoezicht definieert een operationeel risico als (in)direct verlies dat voortvloeit uit het ontoereikend of falend functioneren van interne procedures, personeel en systemen op grond van externe gebeurtenissen. Het bijbehorende risicovereiste in deze nieuwe Bazel-voorschriften wordt nu voor de eerste keer geïntegreerd en bijgevolg dienen alle kredietinstellingen nieuwe risico-metingsmethoden te gaan toepassen. Zoals hierboven uiteengezet, bestaan er een aantal opties voor de meting van operationele risico's. De geavanceerde methoden vereisen dat banken interne meetmodellen opstellen die door de bevoegde autoriteiten moeten worden gecertificeerd. De Europese financiële instellingen hebben op groepsbasis zwaar geïnvesteerd in de ontwikkeling van dergelijke systemen en hebben daarbij gekeken naar de meting van het operationele risico in verband met het soort zaken waarin zij actief zijn.

3.4.3.2 Krachtens het voorgestelde art. 105 lid 4, hebben de lidstaten de bevoegdheid om kredietinstellingen op moderniveau te verplichten om de geavanceerde benadering voor operationele risico's te volgen. Een dergelijke aanpak op geconsolideerd groepsniveau binnen de gehele EU komt overeen met de door het Europese bankbedrijf gevolgde benadering. Kunnen banken niet op EU-niveau aan de vereisten voldoen, dan zou het onmogelijk zijn om een nauwkeurig risicoprofiel van de bankgroep op te stellen. Zowel de holding als de dochters

dienen gezamenlijk te voldoen aan de vereisten, mits zij kunnen aantonen dat het operationele risicokapitaal over de gehele groep is gespreid.

3.4.4 Kredietrisico's en de standaardbenadering

Los van de nieuwe door het Bazelse Comité voorgestelde regels, kunnen de lidstaten besluiten om een of twee methoden voor risicowerking voor te stellen (zie bijlage VI, par. 26-27 en 28-31). De voor een kredietinstelling geldende regels zouden veeleer worden bepaald door de maatschappelijke zetel dan door redenen van bedrijfseconomisch toezicht. Op die manier kunnen grensoverschrijdend opererende kredietinstellingen onderworpen zijn aan een inhoudelijk verschillende behandeling dan die van hun concurrenten, die op dezelfde markt actief zijn. Ook dat druist in tegen de doelstellingen van een interne markt. Daarom dient in de gehele EU dezelfde aanpak te worden gevolgd.

3.4.5 Aanpassing van de looptijd

Naast de nieuwe Bazelse regels, kunnen de lidstaten de effectieve-looptijdformule (par. 12, deel 2 van Bijlage VII), die geldt voor kredietinstellingen die de geavanceerde benadering volgen, ook toepassen op instellingen die de elementaire benadering gebruiken. Middels de effectieve-looptijdformule kan de meting van de kapitaalvereisten voor korte-termijnproducten nauwkeuriger worden toegespitst op hun feitelijk risicoprofiel. Grensoverschrijdend opererende kredietinstellingen kunnen materieel anders worden behandeld dan hun concurrenten die op dezelfde markt actief zijn. Ook dit strijdt met de doelstellingen van de interne markt. De discretionaire bevoegdheden voor de lidstaten dienen dan ook te worden geschrapt om ervoor te zorgen dat alle kredietinstellingen die de elementaire interne-ratingbenadering volgen op dezelfde wijze worden behandeld.

3.5 Samenwerking van toezichthouders, pijler 2 en pijler 3

3.5.1 De Commissie merkt terecht op dat er in de EU sprake is van een intensivering van grensoverschrijdende activiteiten en centralisering van risicobeheer binnen grensoverschrijdende groepen. Haars inziens vereist dit een betere coördinatie en samenwerking tussen de nationale toezichthouders. De ontwikkeling van een gevestigde rol van de toezichthouders, op geconsolideerde basis in het voorstel respecteert de rol van de nationale toezichthouders terwijl daarbij voorzien wordt in een enkel toepassingspunt (bijv. voor het verlenen van toestemming aan de instellingen voor gebruikmaking van de interne-ratingbenadering voor kredietrisico's en de geavanceerde benadering voor operationele risico's).

3.5.2 Het Comité is van opvatting dat het toezichtmodel op geconsolideerde basis dient te worden uitgebreid tot zowel de herziening van het toepassingsproces van pijler 2 als de openbaarheidvereisten van pijler 3. De voorschriften van beide pijlers dienen binnen iedere groep in de EU geconsolideerd op topniveau te worden toegepast. Worden de pijlers nl. op de afzonderlijke groepsleden toegepast dan krijgt men geen beeld van het risicoprofiel van de groep als geheel. Wat de herziening van het toezicht in het kader van pijler 2 betreft, zou dit ertoe leiden dat onderdelen van een groep binnen de EU qua toezicht verschillend zouden worden behandeld en dat de doelstelling om meer zicht op het risicoprofiel van de groep als geheel te krijgen in gevaar komt. Dit is niet in het belang van beleggers en kredietnemers. Wordt pijler 3 niet op groepsniveau toegepast, dan zullen beleggers verstoken blijven van informatie over de financiële toestand van de groep als geheel.

3.6 De behandeling van beleggingsondernemingen

Het Comité is het ermee eens dat de EG-regelgeving tot beleggingsondernemingen wordt uitgebreid. Dat is nl. van belang voor de stabiliteit van het Europese financiële systeem, dat steeds meer leunt op de prestaties van de financiële markten. Hebben kredietinstellingen en beleggingsondernemingen met dezelfde risico's te maken, dan dienen zij zoveel mogelijk aan dezelfde regels te worden onderworpen.

3.7 Informatieverschaffing door de toezichthouders

Het Comité kan zich volledig vinden in de voorgestelde invoering van informatieverschaffingsregels voor de toezichthouders. Openbaarheid zal de convergentie op de interne markt stimuleren en gegevens opleveren voor de discussie over iedere noodzakelijke verandering in de regelingen betreffende kapitaalvereisten in de Unie. Ook zullen op die manier inhoudelijke verschillen bij de uitvoering van de richtlijn zichtbaar worden. Gelijke kansen in de gehele EU zijn in het belang van zowel banken als consumenten.

3.8 Herziening van de regels betreffende het handelsboek

Het Comité van Bazel werkt momenteel samen met de International Organisation of Securities Commissions (IOSCO), het internationaal orgaan dat samenwerkt op het gebied van regelingen betreffende financiële markten, aan een herziening van het tegenpartijrisico en kwesties in verband met het handelsboek⁽⁴⁾. Het is een goede zaak dat de Commissie heeft aangekondigd ervoor te zorgen dat de resultaten van de herziening van de regels betreffende het handelsboek in de richtlijn zullen worden opgenomen, alvorens deze ten uitvoer zal worden gelegd. Verder is het Comité het ermee eens dat de werkzaamheden betreffende wederkerende onvolkomenheden en tegen-

(4) Financiële instellingen boeken hun activa in twee hoofddocumenten: het „bankboek” en het „handelsboek”. De meeste transacties op de middellange termijn (leningen, deposito's enz.) worden reeds lang in het bankboek opgenomen terwijl het handelsboek een portefeuille is voor korte-termijn financiële instrumenten dat door een instelling als tussenpersoon wordt aangehouden. Investeringsbanken nemen nagenoeg al hun financiële instrumenten in het handelsboek op. Het verschil tussen beide boeken is nooit officieel gedefinieerd.

partijrisico zo snel mogelijk worden afgerond en in de richtlijn worden geïntegreerd met behulp van de wetgevingsinstrumenten waarover de Commissie beschikt. Het onderscheid tussen het handelsboek en het bankboek vormt evenwel een uitermate technische kwestie en deze dient niet overhaast te worden aangepakt. Onafgemaakt werk betreffende dit cruciaal onderwerp zou negatief op de Europese beleggers kunnen uitwerken. Het Comité zou graag zien dat de zaak zeer grondig wordt aangepakt en pas later in de EU-wetgeving zal worden opgenomen.

3.9 Data van inwerkingtreding

Volgens het Comité is het beter dat de richtlijn, wat de standaardbenadering betreft, op 1 januari 2007 in plaats van op 31 december 2006 in werking treedt. Voor de geavanceerde benadering verdient 1 januari 2008 de voorkeur boven 31 december 2007. Inwerkingtreding op 31 december levert slechts zware rapportage-eisen op.

3.10 Cycli

Er bestaat ernstige bezorgdheid over dat de nieuwe regels een procyclisch effect zouden kunnen hebben: in tijden van economische verslappening zouden banken hun leningen kunnen gaan beperken vanwege de grotere kapitaalbehoeften als gevolg van toename van de risico's. Hoewel het gedeeltelijk dichtdraaien van de kredietkraan in moeilijke perioden onvermijdelijk is, kunnen dergelijke beperkingen tendensen in de richting van een recessie versterken. Het Comité kan er zich volledig in vinden dat de Richtlijn Kapitaaltoereikendheid voorschrijft dat in dit verband gedurende de gehele economische cyclus wordt getoetst. Het voornemen om de procyclische impact van de regels in het oog te houden middels verslagen die om de twee jaar door de Commissie worden opgesteld en aan Europees Parlement en Raad zullen worden voorgelegd, is het minimum aan maatregelen die in procyclisch opzicht moeten worden genomen.

3.11 De gevolgen van de IFRS voor het toetsingsvermogen

3.11.1 De IFRS (International Financial Reporting Standards) blijken over het algemeen kwalitatief hoogwaardige en daarmee betrouwbare gegevens op te leveren. Daarom dienen zij als uitgangspunt te worden genomen bij de definiëring van het toetsingsvermogen. Deze normen moeten de basis vormen voor de kapitaaltoereikendheidsregels, zodat bijgedragen wordt tot gelijke kansen voor alle instellingen en vergelijkbaarheid wordt verhoogd. Bovendien biedt vergaande consistentie tussen de IFRS en de kapitaaltoereikendheidsregels mogelijkheden om verwarring onder marktpartijen te voorkomen en interne procedures gemakkelijker en goedkoper te maken.

3.11.2 Afstemming van beide soorten regelingen zou in principe banken in staat moeten stellen om een enkele serie cijfers en een uniforme basis te hanteren voor alle verslagleggingen op financieel en toezichtgebied. Toch bestaat het risico dat toezichthouders in specifieke omstandigheden er uiteenlopende standpunten op nahouden, met name wanneer verslagleggingsnormen risico's niet adequaat weergeven. Daarom zullen de toezichthouders soms de verslaglegging moeten bijstellen. Voor het geval dat een of meerdere doelstellingen van de nieuwe regels aangaande kapitaaltoereikendheid worden afgezwakt door de verslagleggingsnormen, dienen er qua toezicht regels te komen ten behoeve van de beoordeling van het toetsingsvermogen. Om praktische redenen zouden deze bijstellingen, voor toezichtdoeleinden aanvaarde verslagleggingsbeginselen, tot hoofdzaken beperkt blijven.

3.11.3 Daarom kan het Comité zich vinden in de door de Commissie in art. 64, lid 4, voorgestelde beperking die overeenkomt met het standpunt van het Comité van Bazel. Daarnaast spreekt het Comité zijn waardering uit voor de huidige werkzaamheden van het Comité van Europese banktoezichthouders aangaande „toezichtfilters”.

Brussel, 9 maart 2005

4. Conclusie

4.1 Het voorstel bevindt zich momenteel in eerste lezing bij Raad en EP. Er dient nu te worden toegewerkt naar een flexibele richtlijn die met de Bazelse regelingen overeenstemt en een stimulans vormt voor uniforme toepassing in de gehele Unie.

4.2 Ten slotte is het belangrijk dat het ontwerp snel wordt goedgekeurd, om te garanderen dat de investeringen van de banksector in verbetering van de risicobeheerssystemen, in de orde van € 20 tot maximaal € 30 miljard, ook werkelijk profijt opleveren. Vertraging bij de tenuitvoerlegging levert het Europees bankbedrijf een nadeel op ten opzichte van de mondiale concurrentie, en dat is niet in het voordeel van de Europese beleggers en kredietnemers. De kwaliteit van de wetgeving dient evenwel centraal te staan en ook dienen de medewetgevers rekening te houden met de standpunten van alle betrokkenen.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

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 van de Raad betreffende een meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) (2001-2005)

(COM(2004) 781 def. — 2004/0272 (COD))

(2005/C 234/03)

De Raad heeft op 11 januari 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 14 februari 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer PEZZINI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 415e zitting van 9 maart 2005 met algemene stemmen het volgende advies uitgebracht:

1. Voorwoord

1.1 Veel EESC-leden uit de in 2004 tot de EU toegetreden lidstaten zijn nog niet erg vertrouwd met het Gemeenschapsbeleid dat de afgelopen decennia is ontwikkeld voor ondernemingen, en het MKB in het bijzonder. In het onderhavige advies, dat zeer eenvoudig is maar van groot belang omdat de Commissievoorstellen verstrekkingen gevolgen hebben, worden de fasen van dit beleid nog eens kort uiteengezet.

2. Achtergrond

2.1 Vanaf de tweede helft van de jaren '80 werd het ondernemingenbeleid door de Commissie beheerd door twee directo-raten-generaal, te weten DG Industriebeleid en DG XXIII, dat zich met name bezig hield met de ambachtssector en het MKB. In de jaren '90 heeft DG XXIII, in nauwe samenwerking met de beroepsorganisaties uit de lidstaten, jaarlijks tientallen ontmoetingen georganiseerd om de specifieke behoeften van micro- en kleine bedrijven in kaart te brengen.

2.2 In 1994 heeft de Commissie, mede op initiatief van DG XXIII, het Europees Investeringsfonds (EIF) in het leven geroepen, dat de volgende doelstellingen meekreeg:

- 1) financieren van de netwerken die van essentieel belang zijn voor ondernemingen;
- 2) ondersteunen van de kredietverlening, met name aan het MKB, via borgstellingsregelingen.

Tegenwoordig concentreert het EIF zijn activiteiten geheel op de tweede doelstelling.

2.3 De uitkomsten van de eerder genoemde ontmoetingen werden in Europees verband uitgebreid besproken tijdens drie grote conferenties, die achtereenvolgens in Avignon (1990), Berlijn (1994) en Milaan (1997) zijn gehouden. Hierbij waren telkens duizenden ondernemers uit de lidstaten aanwezig.

2.4 In die tijd werden de programma's voor ondernemingen dus voorgesteld door DG Ondernemingen of DG XXIII; in het

laatste geval waren de programma's vooral bestemd voor de ambachtssector en het MKB.

2.5 In 1997 werd het derde meerjarenprogramma voor het midden- en kleinbedrijf (1997-2000) goedgekeurd, na overleg met de beroepsorganisaties en op grond van een concreet voorstel van DG XXIII.

2.6 Op 20 en 21 november 1997 vond de buitengewone Europese Raad van Luxemburg plaats, met slechts één agendapunt: de werkloosheid. Tijdens deze Top werden onder meer drie concrete initiatieven gelanceerd om bedrijven te helpen hun concurrentievermogen op peil te houden, en werd de Commissie opgedragen voorstellen te doen om de economie te versterken en meer banen te scheppen. Dit waren: de ETF-startersregeling, de JEV (Joint European Venture) en de MKB-garantiefaciliteit.

2.7 In 1998 heeft de Commissie, samen met de EIB en het EIF, het „Groei- en werkgelegenheidsinitiatief (1998-2000)” gelanceerd, dat was gebaseerd op „acties” waartoe in Luxemburg was besloten.

2.8 In 1999 heeft de Raad, mede naar aanleiding van zijn eerdere besluit tijdens de Top van Cardiff (1998), een verslag gepresenteerd waarin erop werd aangedrongen ook het begrip „duurzame ontwikkeling” in het ondernemingenbeleid te integreren.

2.9 In 2000 bevonden de besprekingen over het vierde meerjarenprogramma zich in een vergevorderd stadium, en werden twee teksten goedgekeurd die voor het MKB van fundamenteel belang zouden zijn:

- 1) het Europees Handvest voor kleine bedrijven, dat tijdens de Europese Raad van Feira werd aangenomen;
- 2) het Handvest voor het beleid inzake het MKB, op initiatief van en goedgekeurd door de ministers van industrie van de OESO-landen.

2.10 In datzelfde jaar heeft de Europese Raad van Lissabon het bekende en gelijknamige proces gelanceerd, gericht op de kennismaatschappij en -economie, waarmee de Commissie en de lidstaten een verbintenis voor een lange periode zijn aangegaan.

2.11 Het vierde meerjaarprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap (2001-2005), dat het licht zag in 2000, was een samenvatting van eerdere programma's en ontwikkelingen die in de loop van de jaren '90 hun beslag hadden gekregen.

3. Inleiding

3.1 Het meerjarenprogramma (ook wel MJP of MAP genoemd, naar het Engelse „Multi annual program”) voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB), is goedgekeurd op 20 december 2000. Het loopt van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2005 en beschikt over een begroting van 450 miljoen euro.

3.2 Met dit programma wordt beoogd het Europese ondernemingsklimaat te verbeteren. Het programma wordt gecoördineerd door DG Ondernemingen en de activiteiten zijn verdeeld over drie pijlers:

- ontwikkelingsmaatregelen voor bedrijven. Concreet houdt dit in: studies en aanbevelingen van de Commissie en de lidstaten, met als doel het ondernemingsklimaat te verbeteren;
- het netwerk van Euro Info Centres (EIC's), die tot taak hebben de verschillende over het Europese grondgebied verspreide infocentra te steunen, zodat bedrijven toegang krijgen tot de communautaire programma's en netwerken;
- financiële instrumenten om het financieringsklimaat voor ondernemingen, en met name voor het MKB, te verbeteren.

3.3 Het programma heeft de volgende doelstellingen:

- de groei en het concurrentievermogen van ondernemingen versterken in een geïnternationaliseerde kenniseconomie;
- het ondernemerschap bevorderen;
- het bestuursrechtelijke klimaat voor ondernemingen vereenvoudigen en verbeteren;
- het financiële klimaat voor ondernemingen, en met name voor het MKB, verbeteren;
- de toegang van ondernemingen tot bedrijfsondersteunende diensten en communautaire programma's en netwerken vergemakkelijken en de coördinatie daartussen verbeteren; en
- de uitvoering van het Europees Handvest voor kleine bedrijven op Gemeenschapsniveau ondersteunen.

3.4 Het wordt met behulp van drie soorten instrumenten uitgevoerd:

- uitwisseling van ervaringen en vaststelling van goede praktijken tussen de lidstaten;
- exploitatie van een netwerk van Euro Info Centres die diensten en advies over Europese kwesties verlenen aan ondernemingen in alle Europese regio's;
- instelling van een aantal communautaire financiële instrumenten voor het MKB met behulp van het Europees Investeringsfonds (EIF).

3.5 Met het oog op het nieuwe programma 2006/2010 heeft de Commissie een reeks evaluaties laten uitvoeren, zowel intern als extern, via onafhankelijke deskundigen. Om zoveel mogelijk suggesties te verzamelen heeft de Commissie een document opgesteld waarin zij uiteenzet hoe de opzet van het nieuwe programma eruit moet komen te zien.

4. De inhoud van het voorstel van de Commissie

4.1 In één enkel artikel stelt de Commissie voor om Beschikking 2000/819/EG⁽¹⁾ van de Raad te wijzigen door het huidige meerjarenprogramma te verlengen tot 31 december 2006 en het financiële referentiebedrag met 81,5 miljoen euro te verhogen van 450 miljoen euro tot 531,5 miljoen euro.

5. De beweegredenen van de Commissie

5.1 Uit de publieke raadpleging en de evaluaties van onafhankelijke deskundigen kwam naar voren dat er veel voorstanders waren van een bredere basis voor beleidsanalyse, -ontwikkeling en -coördinatie en voor specifieke maatregelen om ondernemingen te helpen concurreren en innoveren.

5.2 Pas in 2003 en 2004 werden de actielijnen van het Europees Handvest voor kleine bedrijven op min of meer heldere wijze overgenomen in de jaarlijkse werkprogramma's van het meerjarenprogramma. Maar er is nog veel werk aan de winkel om de voorstellen van het Handvest concreet uit te voeren.

5.3 In het MJP zijn wel degelijk verschillende activiteiten gepland om het ondernemingenbeleid te ondersteunen, maar de stimulansen voor innovatie en samenwerking tussen bedrijven ontbreken.

5.4 De geplande activiteiten van het MJP beantwoorden aan de vereisten en behoeften van de ondernemingen uit de EU-15, maar zijn onvoldoende aangepast aan de behoeften van ondernemingen uit de nieuwe lidstaten.

⁽¹⁾ PB L 333 van 29-12-2000. Beschikking laatstelijk gewijzigd bij Beschikking 593/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 268 van 16-8-2004).

6. Opmerkingen van het EESC

6.1 Het EESC stemt volledig in met het voorstel en acht het een goede zaak dat de Commissie, mede op grond van eventuele suggesties van het Europees Economisch en Sociaal Comité en andere betrokkenen uit het maatschappelijk middenveld, een „kaderprogramma” ontwerpt dat de volgende punten zal omvatten:

- de vooruitgang die de laatste jaren is geboekt op het vlak van de kenniseconomie;
- stimulansen om bedrijven aan te zetten tot de innovatie die nodig is voor het concurrentievermogen;
- de inhoud van de nieuwe financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013;
- de werkelijke behoeften van bedrijven (met name micro-, kleine en middelgrote bedrijven) in de nieuwe lidstaten van de EU;
- de nuttige en noodzakelijke synergie met de actielijnen van de nieuwe Structuurfondsen en het Cohesiefonds;
- de verwachtingen, met name van de nieuwe lidstaten, over de rol van de Euro Info Centres.

6.2 Er loopt momenteel een diepgaand onderzoek naar de inhoud van het zesde kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, dat eind 2006 zal aflopen. Het huidige MJP besteedt veel aandacht aan de onderzoeksthema's — ongetwijfeld van groot belang voor grote ondernemingen — maar heeft weinig aandacht voor innovatie en concurrentievermogen, die van levensbelang zijn voor het MKB. Door hiervoor meer tijd uit te trekken kan voor een nieuwe, dynamische synergie worden gezorgd tussen het volgende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie en het toekomstige kaderprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap.

6.3 Sommige instrumenten van het huidige MJP hebben niet de gewenste resultaten opgeleverd⁽²⁾, waarschijnlijk omdat zij zijn ontsproten uit de initiatieven die sinds de lancering van de Lissabonstrategie zijn genomen, maar niet zijn toegesneden op de concrete behoeften van micro-, kleine en middelgrote bedrijven.

7. Conclusies en voorstellen

7.1 De landen die in 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden hebben niet de kans gehad — die de oude lidstaten wel hebben gehad — om intens overleg te plegen en bij te dragen

tot de uitwerking van een solide, gemeenschappelijk beleid voor ondernemingen en ondernemerschap.

7.2 Het EESC hoopt van harte dat DG Ondernemingen tijdens het lopende jaar (2005) en het jaar waarvoor de verlenging geldt (2006) een reeks ontmoetingen in de nieuwe lidstaten organiseert met vertegenwoordigers van het MKB uit alle landen, teneinde beste praktijken te bespreken en de specifieke problematiek van de nieuwe lidstaten in kaart te brengen. De aldus verkregen elementen zouden dan in het nieuwe kaderprogramma verder moeten worden uitgewerkt.

7.3 Het EESC is van mening dat, aan de hand van deze elementen, in de loop van 2006 een vierde Europese conferentie voor micro-, kleine en middelgrote bedrijven zou kunnen worden georganiseerd in een van de onlangs toegetreden lidstaten, om algemene oplossingen te zoeken voor de belangrijkste problemen die de nieuwe lidstaten tegenkomen op het gebied van het ondernemingsbeleid.

7.4 De Commissie zou zo spoedig mogelijk met het EESC van gedachten moeten wisselen over de uitkomsten van de externe evaluatie waartoe zij opdracht heeft gegeven, en de resultaten van het lopende meerjarenprogramma moeten analyseren. Het EESC zou nu al een concrete bijdrage kunnen leveren — met de inzet die al zijn werkzaamheden kenmerkt — aangezien veel van zijn leden afkomstig zijn uit het bedrijfsleven.

7.5 Op grond van jarenlange discussies, onder meer tijdens de opstelling van adviezen, is het EESC er meer en meer van overtuigd geraakt dat het debat tussen en met rechtstreeks betrokkenen uit het bedrijfsleven (ondernemers en werknemers), noodzakelijk is om het ontwikkelingsbeleid meer waarde en meer concrete inhoud te geven. Bovendien moet worden erkend dat micro- en kleine bedrijven meestal met andere problemen kampen dan grote bedrijven; en als het toch dezelfde problemen zijn, dan vragen zij om andere oplossingen omdat de betreffende middelen, instrumenten en steunmaatregelen niet te vergelijken zijn met die van grote ondernemingen. Bij de zoektocht naar nieuwe ontwikkelingsmiddelen en -instrumenten zou dan ook steeds meer rekening moeten worden gehouden met bovenstaande overwegingen.

7.6 Het EESC is al met al ingenomen met de voorgestelde verlenging, maar dringt er bij de Commissie op aan de in dit advies voorgestelde initiatieven te verwezenlijken en hierover verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en het Comité.

Brussel, 9 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁾ Zie in dit verband het teleurstellende resultaat van het JEV-programma en de conclusies in SEC(2004) 1460 van 15-11-2004.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake een communautaire vergunning voor luchtverkeersleiders

(COM (2004) 473 def. — 2004/0146 (COD))

(2005/C 234/04)

Op 22 september 2004 besloot de Raad van de Europese Unie 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 21 februari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer McDonogh**.

Tijdens zijn 415e zitting op 9 en 10 maart 2005 (vergadering van 9 maart) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 126 stemmen voor, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het Europese luchtruim blijft een van de drukste verkeersomgevingen in de wereld. Volgens de Groep van hoog niveau voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim is de opdeling van het luchtbeheersysteem in nationale eilandjes met eigen regelgeving, procedures, markten en prestatieniveaus de grootste belemmering voor substantiële vooruitgang in deze sector. Het pakket betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim voorziet in een aantal initiatieven om deze versnippering aan te pakken.

2. Achtergrond

2.1 Door de vaststelling van de vier verordeningen die samen het pakket gemeenschappelijk Europees luchtruim vormen zal het luchtverkeersbeheerslandschap ingrijpend worden gewijzigd. Dit aanvullende voorstel voor een communautaire vergunning voor luchtverkeersleiders is belangrijk om verschillende redenen.

Dit initiatief zorgt voor een beter evenwicht tussen de verschillende onderdelen van het pakket gemeenschappelijk Europees luchtruim omdat daardoor naast institutionele, economische en technische aspecten nu ook sociale aspecten aan bod komen.

2.2 Ter voorbereiding van dit wetgevingsinitiatief had de Commissie opdracht gegeven voor een studie naar de vergunningssituatie in de verschillende lidstaten. Uit deze studie bleek dat, ondanks het grote aantal door de ICAO of Eurocontrol vastgestelde internationale regels, het vergunningenbeleid van de lidstaten van de EU nog steeds zeer heterogeen is. De studie bevatte de aanbeveling communautaire regelgeving in te voeren met betrekking tot de volgende aspecten:

a) leeftijdsgrenzen en de geldigheid van aantekeningen bij bevoegdverklaringen (rating endorsements) en aantekeningen voor luchtverkeersleidingseenheden (unit endorsements) dienen te worden aangegeven in samenhang met de voorwaarden voor het verkrijgen en behouden van een vergunning;

b) bekwaamheidstests voor verkeersleiders, het opleidingsproces en de exameneisen, inclusief talenkennis en de toetsing daarvan, dienen te worden beschreven in samenhang met de opleiding van kandidaten en de bekwaamheidsnormen;

c) alle faciliteiten moeten erkend zijn en de kwalificatie-eisen voor instructeurs moeten worden vastgesteld met het oog op de erkenning van opleidingsinstellingen en -eenheden.

2.3 De voorbereidende studie heeft uitgewezen dat er ondanks de bestaande internationale regelgeving nog steeds sprake is van sterke nationale tradities die kwalitatief uiteenlopen en onderling slecht vergelijkbare bevoegdheden opleveren. Een dergelijke versnippering is in een communautaire context niet langer acceptabel, aangezien deze situatie kan leiden tot grotere veiligheidsrisico's in het overbelaste Europese luchtruim. Harmonisatie van de vergunningen voor luchtverkeersleiders zal de veiligheid verbeteren aangezien het bekwaamheidsniveau binnen en tussen de bedrijven die de desbetreffende diensten aanbieden zal worden gelijkgetrokken, waardoor zal worden bijgedragen tot een efficiëntere en veiliger interactie tussen de dienstverleners. Dit zal resulteren in een efficiëntere organisatie van de arbeidsmarkt voor luchtverkeersleiders, die daardoor beter inzetbaar zullen worden, en zal de vaststelling van functionele luchtruimblokken vergemakkelijken. De vergunning zal het vrije verkeer van luchtverkeersleiders een concretere invulling geven doordat de lidstaten niet langer naar eigen goeddunken kunnen omgaan met de wederzijdse erkenning van elkaars vergunningen.

2.4 Aangezien de meeste lidstaten reeds op de ICAO-principes gebaseerde wetgeving hebben en zij daarnaast bezig zijn met de implementatie van het pakket gemeenschappelijk Europees luchtruim en ESARR5, is het van het grootste belang te zorgen voor volledige verenigbaarheid met deze richtlijn.

2.5 Alleen erkende aanbieders zullen cursussen en opleidingsplannen ter goedkeuring aan de nationale toezichhoudende instanties kunnen voorleggen.

2.6 De richtlijn gaat verder dan de bestaande vergunningenregeling voor burgerluchtvaartpersoneel (Richtlijn 91/670/EEG). Zij vertoont meer overeenkomst met het voorstel voor vergunningenregelingen voor de maritieme en de spoorwegsector (COM(2004)142), waarbij regels inzake bevoegdheden op Europees niveau worden vastgesteld en niet aan de lidstaten worden overgelaten. Het is duidelijk dat deze richtlijn inzake luchtverkeersleiders ook buiten de grenzen van de Gemeenschap effect zal sorteren.

2.7 De kosten zullen afhangen van het huidige kwaliteitsniveau van het opleidingssysteem. De richtlijn brengt de kwaliteit van het opleidingsproduct tot op het niveau dat vereist is om te kunnen voldoen aan de veiligheidseisen die afgestemd zijn op het drukke en complexe Europese verkeerssysteem.

2.8 Door stringente normen vast te stellen voor initiële opleiding en door meer garanties af te dwingen voor onpartijdige en objectieve examinatoren, kan het succespercentage voor opleidingen voor luchtverkeersleidingseenheden worden verhoogd.

2.9 De kosten voor de follow-up van de verschillende onderdelen van de vergunningsketen kunnen eventueel licht toenemen, voor een deel als gevolg van de verplichting boeken bij te houden met het oog op audits.

2.10 Al bij al zou een eventuele toename van de kosten op korte termijn op langere termijn moeten worden gecompenseerd door besparingen als gevolg van een rationelere personeelsinzet. Minstens zo belangrijk is dat de richtlijn de veiligheid van de passagiers zal vergroten.

2.11 Dit voorstel omvat geen financieel memorandum.

2.12 De tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim vereist de invoering van een meer gedetailleerde regelgeving, met name betreffende regelingen voor de vergunningverlening aan luchtverkeersleiders, om de beschikbaarheid van deze beroepsgroep te verbeteren en de wederzijdse erkenning van vergunningen te bevorderen, zoals bepaald in artikel 5 van Verordening (EG) nr. 550/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim („de luchtvaartnavigatiedienstenverordening”) (¹).

2.13 Door de invoering van een dergelijke communautaire vergunning wordt de specifieke rol onderkend die luchtverkeersleiders vervullen bij een veilige vluchtafhandeling. De vaststelling van Europese bekwaamheidsnormen zal eveneens de versnippering op dit gebied verminderen en zorgen voor een efficiëntere organisatie van het werk in het kader van een toenemende regionale samenwerking tussen verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Deze richtlijn is bijgevolg een

wezenlijk onderdeel van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

2.14 Deze richtlijn heeft als doel de veiligheidsnormen te verhogen en het functioneren van het communautaire luchtverkeersleidingssysteem te verbeteren door het verlenen van een communautaire vergunning voor luchtverkeersleiders.

2.15 De houder van een bevoegdverklaring die gedurende enige periode van vijf jaar geen luchtverkeersleidingdiensten heeft verleend krachtens een met die bevoegdverklaring samenhangende aantekening kan de aan die bevoegdverklaring verbonden rechten slechts uitoefenen wanneer hij aan beoordelings- en opleidingseisen voldoet.

2.16 Om de bekwaamheidsniveaus te garanderen die onmisbaar zijn voor luchtverkeersleiders om hun taak volgens hoge veiligheidsnormen te vervullen, zorgen de lidstaten ervoor dat de nationale toezichhoudende instanties toezicht en controle uitoefenen op hun opleiding.

2.17 Elke lidstaat erkent de overeenkomstig deze richtlijn door de nationale toezichhoudende instantie van een andere lidstaat verleende vergunningen en bijbehorende bevoegdverklaringen en aantekeningen.

3. Opmerkingen

3.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met dit voorstel van de Commissie om nieuwe regels voor luchtverkeersleiders in te voeren. Gezien de forse stijging van het vliegverkeer die voor de komende tien jaar wordt verwacht, zet de Commissie thans een noodzakelijke stap. Tevens moet ervoor worden gezorgd dat in de hele EU dezelfde standaard en kwalificaties worden gehanteerd, zodat de veiligheid van de vliegtuigpassagiers gegarandeerd kan worden. Met de groei van de luchtvaart zal er wereldwijd ook een grotere vraag naar luchtverkeersleiders ontstaan. Een vrij verkeer is dan ook van cruciaal belang.

3.2 Het EESC vraagt zich niettemin af of het wel realistisch is dat de nieuwe regels binnen vier jaar ingevoerd moeten worden.

3.3 De Commissie moet ervoor zorgen dat monopolisering van opleiding en op nationaal niveau niet wordt toegelaten door de richtlijn.

3.4 Op de vergunning dient ook de talenkennis vermeld te worden, bijv. **Engels niveau 4**.

3.5 Alle basisopleidingen voor luchtverkeersleiders moeten minimaal voldoen aan de ECAC-richtsnoeren inzake gemeenschappelijke kernmodules (*common core content*).

(¹) Verordening (EG) nr. 550/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim („de luchtvaartnavigatiedienstenverordening”) (PB L 96, 31-03-2004, blz. 10) – EESC-advies: PB C 241, 07-10-2002, blz. 24.

3.6 De invoering van steekproefsgewijze alcohol- en drugscontroles voor alle luchtverkeersleiders in dienst en het uitvoeren van psychologische testen op alle luchtverkeersleiders in opleiding zijn in overeenstemming met ESARR5 en worden door het Comité verwelkomd.

3.7 Leeftijd is nog altijd een punt van reële zorg. Uit de statistieken blijkt dat de kans op ernstige ziekten of plotseling overlijden stijgt met de leeftijd. Landsgrenzen lijken de eis om een leeftijdsgrens bij piloten te hanteren, niet beïnvloed te hebben.

Brussel, 9 maart 2005

3.8 Wat artikel 4 betreft, stelt het EESC voor:

- in lid 5 de bepaling op te nemen dat vergunninghouders in beroep moeten kunnen gaan;
- in lid 7 de bepaling op te nemen dat er in beroep gegaan kan worden indien de vergunning op basis van onjuiste medische gegevens is opgeschort.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de invoering van het tweede „Marco Polo”-programma voor de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtovervoersysteem te verbeteren (Marco Polo II)

(COM(2004) 478 def. — 2004/0157 (COD))

(2005/C 234/05)

Op 15 februari 2005 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 was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 21 februari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer LEVAUX**.

Tijdens zijn 415e zitting op 9 en 10 maart 2005 (vergadering van 9 maart) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité onderstaand advies uitgebracht, dat met 129 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding: de toelichting van de Commissie nog eens in het kort

1.1 De Commissie herinnert in de presentatie van haar voorstel voor een verordening voor het programma „**Marco Polo II**” aan de beweegredenen achter de ontwikkeling van infrastructuur voor het vrachtovervoer:

- de verdubbeling van het vervoer tegen het jaar 2020 en de tekortschietende bestaande netwerken, wat tot uiting komt in een overvol wegennet, verslechtering van het milieu, ongevallen en afnemend concurrentievermogen;
- aandacht voor duurzame ontwikkeling; dit impliceert dat er een zuiniger vervoerssysteem moet komen.

1.2 De Commissie beweert opnieuw dat *er meer gebruik moet worden gemaakt van intermodaliteit*, omdat deze oplossing leidt tot een betere benutting van de bestaande infrastructuur doordat de korte vaart, het spoor en de binnenvaart ook in het vervoerssysteem worden opgenomen. Het intermodale beleid stond al centraal in het programma „Marco Polo I” (2003-2006), dat beoogde de jaarlijkse gemiddelde groei in het internationale wegvervoer naar de drie hiervoor genoemde vervoerswijzen om te leiden.

1.3 De Commissie wil met het programma „Marco Polo II” in de periode 2007-2013 op de ingeslagen weg voortgaan door het programma tot alle buurlanden van de Europese Unie uit te breiden en daaraan twee nieuwe acties toe te voegen:

- snelwegen op zee
- acties ter vermindering van verkeer.

1.4 De Commissie stelt voor in totaal 740 miljoen euro uit te trekken voor de periode 2007-2013. Hiermee:

- zouden 140 miljard tonkilometer over de weg vervoerde goederen (ofwel 7 miljoen trajecten van 1 000 km per vrachtwagen) moeten worden overgeheveld naar andere vervoerswijzen,
- zou de CO₂-uitstoot met 8,4 miljard kg moeten worden verminderd,
- zouden sociale en milieuvoordelen moeten worden geboekt ter waarde van circa 5 miljard euro (raming die een groep onafhankelijke deskundigen bij het voorstel van de Commissie heeft gevoegd, inclusief een beoordeling van de schadelijke gevolgen van de vervuiling voor de gezondheid).

2. Algemene opmerkingen

2.1 *De conclusies van het Comité in het advies „Marco Polo I” nog eens in het kort*

2.1.1 Soms wijzend op het gebrek aan ambitie of de ontoereikendheid van de beschikbare middelen voor het door de Commissie ingezette beleid om de onvermijdelijke en te verwachten aangroei van het wegvervoer naar andere vervoerswijzen om te leiden, heeft het Comité bij tal van gelegenheden steeds zijn steun voor dat beleid uitgesproken.

2.1.2 Met name in zijn advies CES 842/2002 van 17 en 18 juli 2002 over het voorstel voor een verordening „**Marco Polo I**”, heeft het Comité, ervan uitgaande dat dit programma op zichzelf niet voldoende zou zijn om de door de Commissie nagestreefde overdrachtsdoelstellingen te verwezenlijken, voorgesteld het programma aan te vullen met de volgende tien maatregelen ter stimulering:

- het toezicht op naleving van de sociale wetgeving aanscherpen en de sancties bij overtredingen strenger maken;
- met publieke middelen modal-shiftinfrastructuur (bijv. terminals en hun toegangswegen) financieren;
- van vervoersondernemers eisen dat zij het blijvende karakter van de nieuwe diensten van algemeen belang garanderen om de betrouwbaarheid daarvan te staven; zo niet, dan zullen de gebruikers hun gewoonten niet veranderen;
- om de continuïteit van het „Marco Polo”-programma tot 2010 veilig te stellen, het nodige doen voor een verlenging met 2 of 3 jaar (PACT en „Marco Polo” sluiten niet op elkaar aan: dat moet worden vermeden);
- in de externe evaluatie van het PACT-programma zijn de positieve elementen nog onvoldoende belicht. Deze evaluatie moet dan ook worden afgerond, zodat zoveel mogelijk van de ervaringen met dit programma kan worden geprofiteerd;
- een tijdschema opstellen voor de uitvoering van de acties die in het kader van het „Marco Polo”-programma zijn geselecteerd;

- een comité van beheer met de continue follow-up van de acties belasten, zodat halverwege de looptijd van het programma de nodige aanpassingen kunnen worden doorgevoerd;

- in het kader van het „Marco Polo”-programma de mogelijkheid inlassen om projecten te selecteren die in bepaalde gevallen betrekking hebben op luchtvervoer of vervoer via pijpleidingen, zij het in combinatie met andere vervoerswijzen;

- de financiering van lokale acties toestaan, ook al is daarbij maar één lidstaat betrokken, op voorwaarde evenwel dat alle gebruikers van het internationale vervoer over het grondgebied van die lidstaat daar profijt van trekken;

- een voor alle gebruikers bestemde **Europese Gids** van alle multimodale platforms en hun kenmerken laten opstellen; deze dient ook een aantal minimumnormen te bevatten.

2.1.3 Het Comité voegde in hetzelfde advies 842/2002 eraan toe dat deze doelstellingen uitsluitend kunnen worden verwezenlijkt als er een globaal beleid komt, waarbij een aantal praktijken wordt gewijzigd en harde afspraken worden gemaakt over de aanleg van nieuwe of aanvullende vervoersinfrastructuur.

2.1.4 In het bijzonder voor grote hoeveelheden goederen die over lange afstand vervoerd worden en die niet dringend, maar wèl op een bepaalde datum moeten worden afgeleverd, stelde het Comité de Commissie voor om na te denken over de geleidelijke overgang van de „**nulvoorraad**” naar de idee van een „**circulerende voorraad**”. Op die manier kan de urgentie van leveringen worden gerelativeerd en kunnen alternatieven voor het wegvervoer een daadwerkelijke mate van concurrentie worden geboden wat betreft kosten en termijnen, terwijl vaste leveringsdata gegarandeerd worden. Een ieder ziet in dat economische logica de praktijk van de nulvoorraad heeft aangemoedigd, omdat de termijnen daarbij zo kort mogelijk worden gehouden: handel is in dit systeem vóór alles een urgentie. Gelet op het streven naar duurzame ontwikkeling blijkt thans dat deze praktijk en zijn gevolgen aanzienlijke kosten met zich meebrengen in termen van vervuiling en een hoog energieverbruik, hetgeen te denken geeft. Het Comité verzoekt de Commissie opnieuw om bij deze reflectie te worden betrokken. Het is van mening dat het wegvervoer over korte afstanden (of voor het laatste gedeelte van een traject) weliswaar onvervangbaar blijft, maar dat een tot het uiterste gedreven „nulvoorraad” en een tot principe verheven urgentie de oorzaak zijn van de vastgestelde problemen bij de overheveling van een deel van het wegvervoer naar andere vervoerswijzen die beter stroken met de doelstellingen van duurzame ontwikkeling.

2.1.5 Zonder vooruit te lopen op de conclusies van dergelijke overwegingen, meent het Comité dat het, om tot een gedragsverandering van de economische actoren te komen, eventueel nodig is om praktijken die tot dusverre doeltreffend waren, ter discussie te stellen, aangezien de relevantie ervan niet meer lijkt te stroken met de nieuwe doelstellingen.

2.1.6 Het Comité stel vast dat slechts een deel van de geopenbare stimulerende maatregelen in overweging is genomen. Aangezien er ten opzichte van 2002 in feite weinig veranderd is, formuleert het Comité in dit advies dezelfde voorstellen, die hier en daar zijn aangevuld.

2.2 Evaluatie van de eerste resultaten van het programma „Marco Polo I” 2003-2006

2.2.1 De Commissie meent dat de eerste resultaten van het programma „Marco Polo I”, met een budget van 100 miljoen euro, bemoedigend zijn. Het Comité stelt vast dat de programma's van de eerste selectie nauwelijks een jaar geleden, in oktober 2003, gelanceerd zijn, en dat er momenteel nog te weinig tijd overheen is gegaan om nu al te kunnen bepalen of de gestarte intermodale acties daadwerkelijk doeltreffend zijn. Voorts merkt het Comité het volgende op:

- volgens het Witboek van 12 september 2001 over „Het vervoersbeleid tot 2010: tijd om te kiezen”, was het de bedoeling dat er voor het programma „Marco Polo I” 120 miljoen € voor 4 jaar beschikbaar was, ofwel 30 miljoen € per jaar;
- in haar voorstel voor een verordening voor het programma „Marco Polo I” (begin 2002) vermeldde de Commissie een budget van 115 miljoen € voor 5 jaar, ofwel 23 miljoen € per jaar;
- uiteindelijk bleek voor het programma „Marco Polo I” een budget beschikbaar van slechts 100 miljoen € voor 5 jaar, ofwel 20 miljoen € per jaar;
- in het eerste jaar van het programma „Marco Polo I”, is slechts 15 miljoen € uit de Gemeenschapsbegroting uitbetaald.

2.2.2 Het Comité plaatst vraagtekens bij deze opeenvolgende „bijstellingen” en vraagt zich af hoe betrouwbaar de vooruitzichten zijn. De te verwachten vraag zal immers voortdurend stijgen, terwijl de middelen gestaag lijken af te nemen.

2.2.3 In deze omstandigheden en door gebrek aan informatie is de volgende opmerking van de Commissie voor het Comité onbegrijpelijk: *Geconcludeerd kan worden dat de begrotingsmiddelen duidelijk onvoldoende zijn voor de financiering van alle goede voorstellen....* Ook begrijpt het niet waarom de voor de begrotingsprogrammering beschikbare 20 miljoen € niet besteed zijn.

2.3 Evaluatie ex-ante en raadpleging van betrokkenen

2.3.1 In hoofdstuk III van de toelichting, paragraaf 12, is sprake van een financieel document dat belangrijk is omdat daarin het bewijs is geleverd dat in het voorstel voor een verordening ruimschoots rekening is gehouden met de evaluatie en de aanbevelingen van onafhankelijke deskundigen na hun ex-ante evaluatie van de verlenging van het programma Marco

Polo voor de periode 2007-2013. Dit in het Engels gestelde document, dat 19 pagina's telt, is niet vertaald. Er is een samenvatting van gemaakt van 15 regels (zie par. 13 van het vermelde hoofdstuk III), met de conclusies die de Commissie trekt uit de evaluatie van de deskundigen.

2.3.2 Het Comité wijst erop dat documenten ter wille van de toegankelijkheid vertaald moeten zijn; bij ontstentenis van een integrale vertaling van het verslag van deskundigen moet hen worden verzocht een samenvatting van het verslag te maken waarvan de vertaling alle geïnteresseerde partijen in staat stelt om direct kennis te nemen van de conclusies en de bijbehorende relevante argumenten.

2.3.3 Voorts herinnert het Comité eraan dat het in zijn advies over de verordening inzake „Marco Polo I” (CES 842/2002), zijn genoegen erover uitsprak dat de Commissie „aandacht heeft voor de mening van de betrokken partijen, alvorens met haar eigen voorstellen te komen” terwijl het evenwel tegelijkertijd „betreurt dat het zelf pas laat bij dit raadplegingproces is betrokken.” (art 2.5)

2.3.4 Het Comité is dus niet in staat om de conclusies van deze evaluatie te beoordelen. Het kan slechts vaststellen dat de Commissie om een aanzienlijke verhoging van het voorgelegde budget vraagt en hiervan een doorslaggevende voorwaarde maakt voor de doeltreffendheid van het programma.

2.3.5 Het Comité merkt op dat de Commissie hem drie overzichten van uitgevoerde projecten heeft voorgelegd:

- het opzetten van een dienst voor Intermodal Rail tussen Duitsland en Italië via Oostenrijk, die door een particuliere onderneming wordt beheerd;
- het in 2002 gelanceerde project IKEA — RAIL, bestaande uit een in Duisburg (Duitsland) gelegen platform, waar over het spoor (1044 km) goederen worden aangevoerd uit Almhut (Zweden), voor verdere distributie over de rest van Europa. In 2002 en 2003 hebben 400 treinen van dit spoor gebruik gemaakt om uitsluitend IKEA-goederen te vervoeren;
- de totstandbrenging van verbindingen over zee voor het vervoer van de vrachtauto's tussen diverse havens in Italië en Spanje.

2.3.6 Deze drie projecten geven een beeld van de mogelijkheden die begeleiding door de EU biedt. Het Comité merkt evenwel op dat deze projecten zijn uitgevoerd in het kader van proefacties voor het gecombineerde vervoer (PACT), een programma dat een voorloper is van „Marco Polo I”.

2.3.7 Deze projecten zijn in beginsel zeer interessant en een opsteker voor de in uitvoering zijnde acties; het Comité wil te zijner tijd heel graag op de hoogte worden gebracht van concrete en goed benutte resultaten van het lopende programma „Marco Polo I”.

2.4 Het programma „Marco Polo II” (2007-2013)

2.4.1 In het voorstel „Marco Polo II” worden de drie huidige acties gehandhaafd:

- modal shift (aanloopsteun),
- katalysatoracties,
- gemeenschappelijke leeracties.

2.4.2 In het voorstel voor het nieuwe programma is sprake van een groter geografisch gebied, nu er rekening gehouden wordt met het Europa van de 25, de andere kandidaat-lidstaten, en de EVA- en EER-landen. Het Comité onderschrijft deze aanpak en deelt de vaststelling van de Commissie dat de *productie en de kenmerken van de leveringsketen uiteraard niet ophouden bij de grenzen van de EU-25*. Het wil wel aantekenen dat het graag zou zien dat de Commissie aan het begin van deze zin, na de woorden „de productie” de woorden „**de handel**” toevoegt.

2.4.3 Het Comité wil dat de Commissie de Donau-corridor VII als voorbeeld noemt, omdat die corridor kenmerkend is voor dit „zeer grote Europa” vanwege zijn intermodale vervoersinfrastructuur waarin alle vervoerswijzen met elkaar zijn gecombineerd:

- **binnenvaart** door een ononderbroken verbinding tussen de Noordzee en de Zwarte Zee, met het middelpunt in Oostenrijk, op circa 1500 km afstand van de uiteinden;
- **weg- en spoorvervoer**, dat dankzij overslagplatformen grote gebieden aan weerskanten van de rivier bestrijken;
- **zeevaart en een combinatie met binnen- en zeevaart**, die de rivier in het westen via de verbinding Rijn-Main-Donau verlengen naar de Kanaaleilanden en de Noordzee, en in het oosten via de Zwarte Zee naar Rusland (Wolga), de Oekraïne en Turkije.

2.4.4 Daarnaast zijn in het voorstel „Marco Polo II” twee nieuwe types actie opgenomen:

- **de snelwegen op zee**, een begrip waarover het Comité zich al herhaaldelijk heel positief heeft uitgelaten. Het zeer grote Europa „beschikt” van nature over duizenden kilometers zee kust, honderden havens en mondingen van kleine of grote rivieren die evenzovele potentiële toegangspoorten vormen tot het achterland en het vasteland. Het is dus zaak om overal projecten voor het vervoer en de distributie van goederen aan te moedigen en te steunen op voorwaarde dat het aantal multimodale overslagplatformen aan de zee kust of in riviermondingen wordt uitgebreid;
- **acties voor verkeersvermindering**, een overduidelijk concept voor de rationalisering van de productie, de distributie en de verdeling en het voorkomen van onnodig vervoer, bijvoorbeeld
 - doordat goederen in gedehydrateerde vorm worden vervoerd, waarna het onttrokken water daaraan bij aankomst weer wordt toegevoegd;

- doordat de plaatsen waar de samenstellende delen worden vervaardigd dicht bij de montage-installaties worden gesitueerd, omdat er dan geen vervoer over lange afstand hoeft plaats te vinden.

Het Comité staat achter initiatieven en projecten die hiertoe ontwikkeld worden.

2.4.5 De Commissie streeft naar **meer synergie in het spoorvervoer** en beveelt bijvoorbeeld aan om sporen te reserveren voor snelle treinen die alleen voor vrachtvervoer en exprespost worden ingezet. Het Comité staat achter dergelijke projecten, ook al is het van oordeel wat exprespost betreft dat het leeuwendeel van de correspondentie nu al, en meer nog in de toekomst, kan worden geregeld door de overdracht van informatie via elektronische post.

2.4.6 Bovenop de noodzaak om hogesnelheidsverbindingen aan te leggen voor vrachtvervoer, moet voor eens en voor altijd worden gegarandeerd dat het materieel, de uitrusting en de spoorwegregelingen interoperatief zijn. Verder, zonder de aanleg van nieuwe spoorlijnen af te wachten, dienen de mogelijkheden van het bestaande netwerk te worden benut. Daarbij moet ook worden bestudeerd hoe niet langer gebruikte spoorlijnen of spoorlijnen die worden onderbenut omdat reizigers voor andere vervoerswijzen (m.n. de hogesnelheidstreinen) zijn gaan kiezen, weer ten nutte kunnen worden gemaakt.

2.4.7 Het Comité verzoekt de Commissie dus om de lidstaten opnieuw uit te nodigen om de balans op te maken van de mogelijkheden om bestaande, uit gebruik genomen lijnen of lijnen met weinig verkeer in ere te herstellen door ze te bestemmen voor goederenvervoer. Deze oproep geldt in het bijzonder voor het spoorwegnetwerk, maar ook voor het netwerk van vaarwegen. Gelet op de duurzame ontwikkeling moet er immers steeds gekozen worden voor snellere en voordeliger oplossingen dan het wegvervoer.

2.4.8 Om het vrachtvervoer per spoor, evenals alle andere alternatieven voor het wegvervoer, geloofwaardiger te maken bevestigt het Comité opnieuw dat het tijd is om woorden in daden om te zetten door meer middelen te reserveren of uit te trekken voor infrastructuur voor spoorwegen, zee- en binnenvaart dan nu het geval is. Daarbij moet met name worden gedacht aan de financiering van projecten voor trans-Europese vervoersnetwerken en van projecten in de nieuwe lidstaten en het Balkangebied.

2.4.9 Het Comité stelt met tevredenheid vast dat de Commissie de nadruk legt op de aanzienlijke vraag uit het bedrijfsleven voor de financiering van de vereiste toereikende infrastructuur voor de uitvoering van de in het programma „Marco Polo” opgenomen acties. Wat de financiering van **ondersteunende infrastructuur** betreft, verwijst het Comité naar zijn al in advies CES 842/2002 over „Marco Polo I” in die zin geformuleerde verzoek.

3. Bijzondere opmerkingen over het voorstel voor een verordening „Marco Polo II”

3.1 Artikel 1: onderwerp

3.1.1 Het Comité stelt vast dat de Commissie in 2004 haar voorstel voor een verordening voor de periode 2007-2013 indient. Door die vroegtijdige indiening van een voorstel kan waarschijnlijk de continuïteit van het Marco Polo-programma worden gegarandeerd en kan vertraging, zoals geconstateerd bij de lancering van „Marco Polo I” in 2001-2002, worden voorkomen. Aangezien de Commissie thans nog niet echt de balans kan opmaken van de uitvoering van het programma „Marco Polo I”, kan op grond van deze toekomstgerichte aanpak „een beheerscomité (worden belast) met de continue follow-up van de gelanceerde acties om, halverwege het programma „Marco Polo I”, de nodige aanpassingen aan te kunnen brengen aan Marco Polo II”, zoals het Comité in zijn advies CES 842/2002 had gevraagd.

3.2 Artikel 2: definities

3.2.1 Het Comité tekent aan dat in de omschrijving van „consortium” van ondernemingen sprake is van minstens twee ondernemingen. Het Comité herhaalt zijn eerdere verzoek volgens welk een „consortium” bestaat uit „elke formele of informele regeling waaronder ten minste twee ondernemingen, die niet tot hetzelfde concern behoren en geen dochterondernemingen van elkaar zijn, samen een actie uitvoeren....”

3.3 Artikel 3: werkingssfeer

3.3.1 Het Comité herhaalt zijn in advies CES 842/2002 geformuleerde verzoek, erop wijzend dat de voorgestelde regelgeving te beperkend is, omdat bij de acties ten minste twee staten of één staat en een gebied in een nabijgelegen derde land betrokken moeten zijn. Het Comité meent dat er lokale acties zijn in één staat waarvan het effect ten goede komt aan elke gebruiker van vervoerswijzen die door de betrokken staat leiden (bijv. acties voor het gebruik of de ontwikkeling van multimodale platformen op een infrastructuurknooppunt in één staat).

3.3.2 Het Comité waardeert de uitbreiding van de werkingssfeer naar derde landen, of die kandidaat-lidstaat zijn of niet, en stelt vast dat de kosten van de acties die in deze gebieden plaatsvinden, niet onder het programma vallen, behalve in de omstandigheden die vermeld worden in de leden 3 en 4 van dit artikel.

3.3.3 Ter wille van de samenhang wenst het Comité evenwel dat in de verordening duidelijk wordt bepaald dat het bij de financiering van acties in derde landen vooral moet gaan om acties ter ontwikkeling van andere vervoerswijzen dan het wegvervoer of ter stimulering van de intermodaliteit.

3.4 Artikel 4: in aanmerking komende kandidaten en begunstigden

3.4.1 Mits rekening gehouden wordt met zijn opmerking over de samenstelling van een „consortium” stemt het Comité

in met artikel 4. Het benadrukt echter, evenals in advies CES 842/2002, dat in uitzonderingsgevallen waarbij acties in één land plaatsvinden, de verplichting dat bedrijven gevestigd moeten zijn in minstens twee lidstaten of in één lidstaat en een derde land, niet opgaat.

3.5 Artikel 5: in aanmerking komende acties en financiële voorwaarden

3.5.1 In zijn advies CES 842/2002 over Marco Polo I (par. 3.5, 3.6 en 3.7) had het Comité al vastgesteld dat de minimale subsidiedrempels per actie te hoog waren. Het verzocht de Commissie om de door haar voorgestelde drempelbedragen als volgt te halveren:

- voor modal-shiftacties: van 1 miljoen euro naar 500.000 euro;
- voor katalysatoracties: van 3 miljoen euro naar 1,5 miljoen euro;
- voor gemeenschappelijke leeracties: van 500.000 euro naar 250.000 euro.

3.5.2 Het Comité constateert dat de Commissie (in de bijlage met de financiële voorwaarden, die worden genoemd in artikel 5 van haar voorstel) voor Marco Polo II indicatieve minimumdrempels voor subsidiëring van acties voorstelt die te hoog zijn, behalve voor de gemeenschappelijke leeracties, waarvoor de drempel is teruggebracht tot 250.000 euro, zoals het Comité had verzocht. Volgens het Comité moeten de drempels beslist nog lager, en dus stimulerender worden om ervoor te zorgen dat er meer projecten worden voorgesteld. Die zullen dan wel bescheidener zijn, maar op lokaal niveau veel doeltreffender.

3.5.3 Bijgevolg wil het Comité dat:

- de subsidiedrempels er als volgt komen uit te zien:
 - voor modal-shiftacties: 500.000 euro, in plaats van 1 miljoen euro;
 - voor katalysatoracties: 1,5 miljoen euro, in plaats van 3 miljoen euro;
 - voor de acties voor snelwegen op zee: 2 miljoen euro, in plaats van 4 miljoen euro;
 - voor de acties voor verkeersvermindering: 500.000 euro, in plaats van 1 miljoen euro;
- de minimale subsidiedrempel voor gemeenschappelijke leeracties 250.000 euro blijft, zoals al door de Commissie wordt voorgesteld;
- een speciale categorie wordt toegevoegd voor de combinatie binnenvaart- en zeevervoer en de binnenvaart alleen, met een minimale subsidiedrempel van 500.000 euro. De drempel van 4 miljoen euro (terug te brengen tot 2 miljoen euro volgens het Comité) is gezien de omvang van de schepen en de over zee vervoerde hoeveelheden goederen, aanvaardbaar voor de snelwegen op zee maar niet afgestemd op de binnenvaart.

3.5.4 Tot slot stemt het Comité ermee in dat er maximumtermijnen komen voor de uitvoering van de diverse acties, waarbij voltooiing op de streefdatum een voorwaarde is voor subsidie. Volgens het Comité is een termijn van 36 maanden voor de modal-shiftacties evenwel te kort; deze zou, evenals voor de andere acties, 60 maanden moeten bedragen.

3.6 Artikel 11: budget

3.6.1 Het Comité heeft al eerder te kennen gegeven dat het niet over de vereiste inlichtingen beschikt om een oordeel te vellen over het bedrag van 740 miljoen €, dat de Commissie voor het programma „Marco Polo II” wil uittrekken. Het stelt eenvoudigweg vast dat de Commissie meent dat met een budget van 740 miljoen euro 5 miljard euro aan milieu- en sociale voordelen kan worden bereikt (zie par. 1.4).

3.6.2 Het Comité zou graag zien dat de Commissie in de loop van 2005, halverwege het programma „Marco Polo I”, een overzicht bekendmaakt van geslaagde projecten en de tot nu toe bereikte besparingen.

3.6.3 Zoals het Comité in zijn advies CES 842/2002 had opgemerkt, zou de Commissie tijdens de looptijd van het programma het budget naar boven moeten bijstellen om over aanvullende middelen te beschikken als het aantal relevante projecten toeneemt.

3.7 Artikel 14: evaluatie

3.7.1 Het Comité stelt met genoegen vast (omdat het hierom in zijn advies CES 842/2002 had gevraagd) dat de Commissie uiterlijk 30 juni 2007 hem, en tegelijk het Europees Parlement en het Comité van de Regio's, een beoordelingsverslag zal voorleggen over de resultaten van het programma „Marco Polo I” in de periode 2003-2006.

3.7.2 Het wenst te beschikken over toereikende inlichtingen om een advies en eventuele voorstellen te formuleren teneinde het programma Marco Polo II indien nodig aan te passen. Dat programma gaat op 1 januari 2007 van start en is dan dus in de eerste fase van zijn tenuitvoerlegging.

4. Conclusies

4.1 Het Comité onderschrijft het programma „Marco Polo II”, evenals het geval was met het programma PACT en het programma „Marco Polo I”. Dankzij deze drie programma's kunnen initiatieven worden uitgevoerd die de milieuprestaties

van systemen voor goederenvervoer verbeteren. Uit de voorgenomen verhoging van het budget, van 100 miljoen euro voor „Marco Polo I” tot 740 miljoen euro voor „Marco Polo II” blijkt de wil van de EU om snel tot een beter duurzaam beheer te komen van het goederenvervoer.

4.2 Om de door de Commissie gewenste overheveling van vracht te bereiken, wil het Comité hier verwijzen naar enkele maatregelen die het eerder heeft gesuggereerd, namelijk in zijn advies CES 842/2002 van 17 en 18 juli 2002 betreffende „Marco Polo I”:

- om de verschillende vervoerswijzen beter met elkaar te laten concurreren, verdient het aanbeveling meer controles uit te voeren op de naleving van sociale wetgeving en strengere sancties op te leggen in geval van overtredingen;
- de door het programma begunstigde ondernemers dienen zich ertoe te verbinden om het blijvende karakter van de nieuwe diensten van algemeen belang te garanderen om de betrouwbaarheid daarvan te staven;
- met het programma moeten ook projecten gefinancierd kunnen worden voor acties op het grondgebied van maar één lidstaat, op voorwaarde dat het internationale vervoer over het grondgebied van die lidstaat daar profijt van trekt;
- er moet een voor alle gebruikers bestemde **Europese Gids** van alle multimodale platforms en hun kenmerken worden opgesteld;
- tot de voor „Marco Polo II” in aanmerking komende projecten moeten ook acties behoren waarbij het vervoer van vloeistoffen per pijp- of gasleiding wordt gecombineerd met een „break-off” terminal op een multimodaal platform.

4.3 Om de binnenvaart en het gecombineerde binnenvaart- en zeevaartvervoer profijt te laten trekken van het Marco Polo-programma wil het Comité dat er een speciale categorie komt, met een verlaagde minimale subsidiedrempel van 500.000 euro. De binnenvaart kan immers niet vergeleken worden met de zeevaart, waarvoor de vereiste investeringen evenredig zijn met de omvang van de schepen.

4.4 Het Comité wil er samen met de Commissie over gaan nadenken hoe van de praktijk van de „nulvoorraad” kan worden overgestapt op die van de „circulerende voorraad” als de goederen niet dringend geleverd moeten worden (voor sommige zware goederen moet uitsluitend de leveringsdatum nagekomen worden).

Brussel, 9 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1868/94 tot vaststelling van een contingenteningsregeling voor de productie van aardappelzetmeel”

(COM(2004) 772 def. — 2004/0269 (CNS))

(2005/C 234/06)

De Raad heeft op 20 januari 2005 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over vernoemd voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 februari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Konstantinidis.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 maart 2005 gehouden 415e zitting (vergadering van 9 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 127 stemmen vóór, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Kern van het Commissievoorstel

1.1 Met dit voorstel wil de Commissie de contingenten voor de aardappelzetmeel producerende lidstaten voor de verkoopseizoenen van 2005/2006 en 2006/2007 vaststellen aan de hand van een verslag van de Commissie aan de Raad over de contingenteningsregeling voor de productie van aardappelzetmeel. Ze wil derhalve een wijziging van Verordening (EG) nr. 1868/94 doorvoeren.

1.2 De Commissie stelt voor de huidige contingenten de komende twee jaar in stand te houden.

1.3 Het is nog te vroeg om het effect van de hervorming van het GLB (o.a. de ontkoppeling) en van de uitbreiding van de Europese Unie op de aardappelzetmeelsector te beoordelen, reden waarom de Commissie voorstelt de contingenten de komende twee jaar te handhaven. In een aantal aardappelzetmeel producerende lidstaten zullen de hervormingen van het GLB zelfs pas in 2006 ten uitvoer worden gelegd (d.i. in verkoopseizoen 2006-2007).

1.4 De Commissie zal derhalve vóór 30 september 2006 met een nieuw verslag komen, vergezeld van een nieuw voorstel.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Volgens het Commissieverslag is de EU-productie van aardappelzetmeel dicht in de buurt van de vastgestelde contin-

genten gebleven en is de totale export van aardappel- en graanzetmeel vrij stabiel gebleven. Het aandeel van aardappelzetmeel in de aardappelzetmeelproductie in haar geheel is afgenomen tot ongeveer 20 %. Zoals eerder aangegeven stelt de Commissie voor de contingenten van 2004/2005 te verlengen. De Europese aardappelzetmeelproducenten steunen het voorstel, al hadden ze de voorkeur gegeven aan de normale verlengingsperiode voor de contingenteningsregeling van drie jaar.

2.2 Al hoewel het EESC het Commissievoorstel onderschrijft, deelt het de bezorgdheid van de aardappelzetmeelproducenten dat de termijnen voor de bespreking en goedkeuring van het Commissievoorstel nu wel erg kort zijn, te meer daar de landbouwers in maart 2005 starten met het planten van pootaardappelen. Het verzoekt het Europees Parlement en de Raad bij de bespreking van het voorstel derhalve rekening te houden met deze tijdsdruk.

3. Conclusies

3.1 Het EESC stemt in met het Commissievoorstel om de huidige contingenten te verlengen tot de verkoopseizoenen 2005/2006 en 2006/2007 en dringt erop aan dat de termijn voor de beoordeling met het oog op het toekomstige voorstel strikt wordt nageleefd.

Brussel, 9 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

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. 999/2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën”

(COM(2004) 775 def. — 2004/0270 (COD))

(2005/C 234/07)

Op 16 december 2004 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 152 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op ... goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Chiriaco**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 maart 2005 gehouden 415e zitting (vergadering van 9 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 130 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van het Commissiedocument

1.1 De belangrijkste wijzigingen op de Verordening inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën (TSE's) behelzen:

- de **verlenging** met twee jaar van de geldigheidsduur van de al in 2003 vastgestelde overgangsmaatregelen ⁽¹⁾;
- meer **preventieve maatregelen** (uitbreiden tot hertachtigen, stimuleren van de selectie van schapen op resistentie tegen TSE's via een geharmoniseerd fokprogramma, afstemming op Verordening (EG) nr. 1774/2002 over gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, verbod op het injecteren van gas in de schedelholte als slachtmethode);
- uitbreiding tot schapen en geiten van de bepalingen op de verplaatsingsbeperkingen van dieren;
- beperkingen wat betreft het in de handel brengen van grondstoffen die bij de bereiding van dicalciumfosfaat worden gebruikt en geen beperkingen daarentegen voor de niet voor menselijke consumptie bestemde melk, naar analogie van melk voor menselijke consumptie;
- consolidering van de rechtsgrond voor inspecties in derde landen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Hoewel het EESC in het verleden bezwaren heeft geuit tegen de zich herhalende praktijk van verlengingen ⁽²⁾, signaleert het de noodzaak om de regels op internationaal niveau via het Internationaal Bureau voor besmettelijke veeziekten (OIE) te harmoniseren, overeenkomstig de criteria die de Commissie zelf heeft vastgesteld voor de beoordeling van de risico's.

2.2 De praktijkervaring in Europa heeft duidelijk aangetoond dat met de huidige indeling in vijf categorieën, die gebaseerd is op aangetroffen gevallen in plaats van op risico, de landen met de minste controles worden beloond en landen die ziektes opsporen dankzij efficiënte controles worden bestraft. Door recent ontdekte gevallen in Japan, Canada en de VS wordt blijkbaar meer haast gemaakt met de afronding van een overeenkomst voor de goedkeuring van een verbeterde methodologie in het OIE; deze zal waarschijnlijk in mei 2005 worden ondertekend.

2.3 Toch wil het Comité terugkomen op zijn eerdere aanbeveling: mochten gemeenschappelijke regels voor risicomanagement onmogelijk zijn, dan moet de EU hiervan de consequenties aanvaarden en zelf de nodige regels invoeren, ongeacht de complicaties die dat op het gebied van de handel met derde landen en dus met de WTO zal opleveren. Het mag niet zo zijn dat de invoering van maatregelen die in EU-verband noodzakelijk worden geacht, wordt vertraagd doordat deze maatregelen door andere landen niet worden aanvaard of doordat onderhandelingen alsnaar aanslepen.

2.4 Het Comité is verheugd over het feit dat de Commissie van de door de verlenging geboden gelegenheid gebruik heeft gemaakt om wijzigingen in te voeren om de preventieve maatregelen te verbeteren, de selectieprogramma's te bevorderen en de beperkingen op zowel verplaatsing en controles, met name ten aanzien van derde landen, uit te breiden.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 De uitbreiding tot „hertachtigen” komt zonder meer op een goed moment.

3.2 Door de consolidering van de rechtsgrondslag voor de geharmoniseerde fokprogramma's, die al met bemoedigende resultaten worden toegepast, kan de selectie van resistente runderen worden uitgebreid.

3.3 Afstemming op Verordening 1774/2002 is voor een samenhangende wetgeving van essentieel belang.

⁽¹⁾ Advies CESE, rapporteur: de heer Nielsen, PB C 208 van 3.9.2003
⁽²⁾ Ibidem.

3.4 Het injecteren van gas in de schedelholte, een methode die al verboden is voor geïmporteerde dieren, wordt nu uitdrukkelijk verboden in slachtpraktijken binnen de EU en dat komt de preventie van besmetting duidelijk ten goede.

3.5 Het is heel terecht dat de beperkingen op verplaatsing van runderen worden uitgebreid tot met scrapie besmette dieren.

3.6 Het Comité verwelkomt het voorstel om de toepassing van de bepalingen inzake het in de handel brengen en exporteren van runderen, schapen en geiten en hun sperma, eicellen

en embryo's, uit te breiden tot andere diersoorten, evenals de beperking op grondstoffen die bij de bereiding van dicalciumfosfaat worden gebruikt, in overeenstemming met de aanbevelingen van de Wetenschappelijke Stuurgroep.

3.7 Het Comité acht het van wezenlijk belang dat de rechtsgrondslag voor mogelijke inspecties in derde landen versterkt wordt, zodat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de in Europa opgedane ervaring, maar dringt er tevens op aan dat de financiële middelen en het personeel die hiervoor nodig zijn ter beschikking worden gesteld.

Brussel, 9 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds”

(COM(2004) 493 def.)

(2005/C 234/08)

De Raad heeft op 18 november 2004 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 februari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was **mevrouw Engelen-Kefer**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 415e zitting op 9 en 10 maart 2005 (vergadering van 9 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De Commissie heeft op 14 juli 2004 voorstellen ter herziening van het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013 goedgekeurd. Deze voorstellen moeten in de plaats komen van de vigerende verordeningen inzake de structuurfondsen, die nog tot eind 2006 van kracht blijven. In de toelichting bij het verordeningvoorstel wijst de Commissie op de sinds de uitbreiding veel groter geworden verschillen in de EU en op de uitdagingen waarmee de EU als gevolg van de mondialisering, de structuurverandering in de economie en de demografische ontwikkeling wordt geconfronteerd.

1.2 Tegen die achtergrond stelt de Commissie voor om het budget voor de structuurfondsen te verhogen en die middelen voor prioritaire doelstellingen te bestemmen. Met een budget van 336,1 miljard € (i.e. circa een derde van het totale bedrag

van de EU-begroting) moet steun uit de structuurfondsen voortaan

— meer worden gericht op strategische prioriteiten van de EU (doelstellingen van Lissabon en van Göteborg, de Europese werkgelegenheidsstrategie),

— worden toegespitst op regio's met de grootste economische achterstand,

— meer worden gedecentraliseerd, waarbij de uitvoering van de maatregelen eenvoudiger, transparanter en efficiënter moet worden.

1.3 Om daaraan te voldoen, zijn nieuwe doelstellingen vastgelegd, te weten: „convergentie”, „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” en „territoriale samenwerking”.

De voorgestelde wetgeving bestaat uit

- een algemene verordening met gemeenschappelijke bepalingen die van toepassing zijn op alle financieringsinstrumenten (EFRO, ESF en Cohesiefonds);
- aparte verordeningen voor elk van die financieringsinstrumenten (EFRO, ESF en Cohesiefonds);
- een nieuwe verordening voor de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS).

1.4 Alhoewel onderhavig advies voornamelijk over de rol van het ESF in de Europese structurele steunverlening gaat, zal ook bij bovengenoemde algemene verordening worden stilgestaan, omdat daarin de grondslagen voor de werking van het ESF en de uitvoering van de steunmaatregelen van dat fonds zijn vastgelegd.

2. De nieuwe doelstellingen van de structuurfondsen

2.1 De Commissie stelt voor om de steun uit de structuurfondsen vanaf 2007 op drie doelstellingen toe te spitsen, nl.: „convergentie”, „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” en „Europese territoriale samenwerking”.

2.2 Convergentie

2.2.1 De doelstelling „convergentie” komt overeen met de huidige doelstelling 1 en is erop gericht om de regio's met de grootste economische achterstand te helpen door in (menselijk) kapitaal te investeren, innovatie en de uitbouw van de kennismaatschappij te stimuleren, de structuurverandering te steunen, het milieu te beschermen en te verbeteren, en de administratieve afhandeling doeltreffender te maken. Met een budget van 264 miljard € (i.e. circa 78,5 % van het totale bedrag van de EU-begroting) vormt de beschikbare steun aan de regio's de hoeksteen van het communautaire structuurbeleid. EFRO, ESF en Cohesiefonds moeten voor de verwezenlijking van deze doelstelling worden ingezet.

2.3 Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid

2.3.1 In de doelstelling „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” zijn de huidige doelstellingen 2 en 3 samengebracht: alle regio's (behalve de armste daaronder en regio's die in de armste lidstaten liggen) moeten daarmee worden gesteund bij de vergroting van hun concurrentievermogen en werkgelegenheid. De wijze waarop te werk wordt gegaan, is tweeledig: enerzijds steun voor de omschakeling van alle industrie-, verstedelijkte en plattelandsgebieden die het meest met de structurele veranderingen te maken hebben, en wel in de vorm van regionale ontwikkelingsprogramma's (EFRO) voor de bevordering van innovatie, de kennismaatschappij, ondernemerschap en milieubescherming; anderzijds steun voor de integratie op de arbeidsmarkt van alle werknemers die te maken hebben met de gevolgen van de structurele veranderingen, alsook voor de verbetering van de inzetbaarheid in het algemeen, en wel door met middelen van het ESF gesubsidieerde nationale en regionale programma's voor scholing en integratie op de arbeidsmarkt. Op die manier moet worden gezorgd voor volledige werkgelegenheid, een hogere arbeidskwaliteit en -productiviteit, maatschappelijke integratie, kortom: voor de algemene toepassing van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Het budget van 57,9 miljard € (i.e. circa 17,2 % van het totale bedrag van de EU-begroting) moet voor de helft naar het EFRO en voor de andere helft naar het ESF gaan.

2.4 Europese territoriale samenwerking

2.4.1 Voor de doelstelling „territoriale samenwerking” is uitgegaan van de ervaring met het huidige communautaire initiatief INTERREG. Het gaat hierbij om steun voor samenwerking in grensregio's (met inbegrip van regio's aan zeegrenzen binnen de EU en aan bepaalde buitengrenzen van de EU) door het opzetten van gemeenschappelijke programma's, netwerkvorming en de uitwisseling van informatie en ervaring (EFRO). Het budget hiervoor moet 13,2 miljard € (i.e. circa 3,9 % van het totale bedrag van de EU-begroting) bedragen.

3. De speciale rol van het Europees Sociaal Fonds

3.1 Volgens het Commissievoorstel moet zowel voor de doelstelling „convergentie” als voor de doelstelling „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” van het ESF gebruik worden gemaakt; alleen al vanwege het voorgestelde budget wordt het zwaartepunt daarbij overduidelijk bij steunverlening aan regio's met ontwikkelingsachterstand gelegd. Het beleidskader voor ESF-maatregelen wordt gevormd door de communautaire werkgelegenheidsrichtsnoeren en -aanbevelingen, waarbij de steunverlening uit dit fonds moet worden toegespitst op de volgende centrale thema's:

- vergroting van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven;
- verbetering van de toegang tot de arbeidsmarkt, voorkoming van werkloosheid, verlenging van het beroepsleven en verhoging van de arbeidsparticipatie;
- maatschappelijke integratie van op de arbeidsmarkt kansarme groepen en bestrijding van discriminatie;
- stimulering van partnerschappen voor hervormingen op het gebied van werkgelegenheid en maatschappelijke integratie.

3.2 Met name in de sterk achtergebleven regio's, die onder de doelstelling „convergentie” vallen, moet het ESF ook worden ingezet voor het verbeteren van de stelsels voor onderwijs en opleiding, voor het ontwikkelen van de institutionele capaciteit en voor het vergroten van de efficiëntie van nationale, regionale en lokale overheden: zo kan het *acquis communautaire* worden toegepast. Innovatieve maatregelen en transnationale samenwerking, die tot dusver werden ondersteund in het kader van het communautaire initiatief EQUAL, moeten in de *mainstream*-programma's worden ondergebracht. Speciale aandacht moet worden geschonken aan de bevordering van de gelijkheid van kansen in het kader van „gender mainstreaming”, waarbij specifieke maatregelen moeten worden genomen om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen en hun beroepsprospectieven te verbeteren.

3.3 Het ESF is het financieringsinstrument dat wordt gebruikt om de communautaire werkgelegenheidsrichtsnoeren ten uitvoer te leggen. Dit houdt in dat het beleid van de lidstaten inzake de arbeidsmarkt en voor maatschappelijke integratie met middelen van het ESF wordt ondersteund, vooral als in het kader daarvan wordt gestreefd naar een meer doelgerichte integratie op de arbeidsmarkt, de verbetering van de kwaliteit van werk en arbeidsorganisatie, en scholingsmaatregelen om de inzetbaarheid op peil te houden.

3.3.1 Op het actieterrein „aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven” ondersteunt het ESF maatregelen

- ter stimulering van investeringen in menselijk kapitaal door middel van de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van stelsels en strategieën voor levenslang leren, met name ten behoeve van laaggeschoolden;
- om de structurele veranderingen in de economie te onderwerpen met behulp van innovatieve vormen van arbeidsorganisatie en onderzoek naar de scholingsvereisten van de toekomst.

3.3.2 Op het actieterrein „verbetering van de toegang tot de arbeidsmarkt en preventief arbeidsmarktbeleid” ondersteunt het ESF

- maatregelen voor de modernisering en versterking van de arbeidsvoorziening;
- actieve en preventieve maatregelen voor integratie en op de behoeften van het individu toegespitste steun;
- specifieke maatregelen om de duurzame arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten, gendersegregatie op de arbeidsmarkt te verminderen en het combineren van werk en gezinstaken te vergemakkelijken;
- specifieke maatregelen voor de maatschappelijke integratie van migranten.

3.3.3 Op het actieterrein „integratie van kansarme groepen op de arbeidsmarkt en bestrijding van discriminatie” moet het vergroten van de inzetbaarheid van kansarmen en maatschappelijk uitgesloten (waartoe adequate integratie bevorderende maatregelen moeten worden genomen, zoals met name voorzieningen voor sociale ondersteuning en zorg) en bewustmaking van het probleem van discriminatie bij de intrede op de arbeidsmarkt centraal staan.

3.3.4 In het kader van de doelstelling „convergentie” ondersteunt het ESF bovendien maatregelen om

- onderwijs en beroepsopleiding beter aan de behoeften van de kennismaatschappij aan te passen en de relevantie daarvan voor de arbeidsmarkt te vergroten;
- „levenslang leren” te stimuleren, met name door het aantal vroegtijdige schoolverlaters terug te dringen en de toegang tot beroepsopleidingen en bijscholing te verbeteren;
- het menselijk potentieel op het gebied van onderzoek en ontwikkeling te ontwikkelen;
- de institutionele capaciteit en efficiëntie van overheidsadministraties en -diensten op economisch, werkgelegenheids-, sociaal, milieu- en justitieel gebied te consolideren.

3.4 Ten aanzien van de programmering stelt de Commissie enkele wijzigingen voor die voortvloeien uit de algemene bepalingen inzake de Europese structuurfondsen. Deze wijzigingen in de programmering, waaronder de ESF-maatregelen vallen, behelzen in hoofdzaak:

- goedkeuring door de Raad van strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid, met strategische doelstellingen per fonds, waarbij rekening moet worden gehouden met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de communautaire werkgelegenheidsrichtsnoeren;
- vaststelling van een met de Commissie overeen te komen nationaal strategisch referentiekader dat moet fungeren als raamwerk voor het opstellen van operationele programma's per fonds, opgesplitst in „convergentie”- en „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid”-doelstellingen;
- de jaarlijkse indiening van een verslag over het nationaal strategisch referentiekader én over elk operationeel programma waarvoor de goedkeuring van de Commissie nodig is.

4. Beoordeling

4.1 De uitbreiding is voor de EU, zowel in economisch als in sociaal opzicht, een grote uitdaging, die niet alleen — maar wel mede — met het communautaire structuurbeleid kan worden aangegaan. Het EESC staat achter het voorstel van de Commissie om de financiële middelen op de economisch zwakste regio's te concentreren, wat met name ten goede zou moeten komen aan de nieuwe lidstaten, omdat daar de meeste economisch zwakke regio's geconcentreerd zijn. De voorgestelde verhoging van het structuurfondsenbudget van ongeveer 276 miljard euro tot 336,1 miljard euro voor de periode 2007-2013 (wat overeenkomt met 0,41 % van het Bruto Nationaal Product van de EU) acht het redelijk, omdat dat bedrag voortaan over 25 lidstaten moet worden verdeeld. Het EESC is echter van mening dat de structurele maatregelen in de oude lidstaten ook in de toekomst, zij het op kleinere schaal, moeten worden voortgezet, met name in regio's die zwaar te lijden hebben onder de structurele veranderingen in de industrie en de meeste werkloosheid hebben. Daarnaast moet worden gezorgd voor billijke overgangsregelingen voor alle voormalige doelstelling 1-regio's die de steun zijn kwijtgeraakt als gevolg van het zogenoemde „statistisch effect”. Het EESC stemt in met het Commissievoorstel om het communautaire initiatief EQUAL volledig in het ESF te integreren, zodat de onbetwistbare voordelen daarvan volop kunnen worden benut. Tot die voordelen moeten ook worden gerekend het innovatieve karakter van de gesteunde projecten, de steun aan de uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden in het kader van de EU en de bevordering van het partnerschapsbeginsel tussen de verschillende actoren die bij de uitvoering zijn betrokken. Als die integratie inderdaad plaatsvindt, dan kan de Europese Commissie er bij de lidstaten op aandringen om met EQUAL vergelijkbare maatregelen in hun nationale operationele programma's op te nemen.

4.2 Deze herformulering van doelstellingen is volgens het EESC zinvol; dit geldt met name voor de opname van de doelstellingen inzake werkgelegenheids- en structuurbeleid in de nieuwe doelstelling „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid”, waarbij aan beide doelstellingen evenveel gewicht moet worden toegekend. Juist in gebieden die het zwaarst onder de structurele veranderingen te lijden hebben, zijn in onderling overleg tot stand gekomen maatregelen ter bevordering van investeringen en innovatie (EFRO) en ondervanging van de sociale gevolgen van de structurele veranderingen (ESF) dringend noodzakelijk. De nieuwe structuur van de doelstellingen biedt mogelijkheden, als er tenminste voor wordt gezorgd dat de programmering dienovereenkomstig wordt geïntegreerd. Alhoewel de maatregelen via het nationaal strategisch referentiekader worden geïntegreerd, vindt de programmering vervolgens voor elk fonds afzonderlijk plaats. Volgens het EESC moet worden gewaarborgd dat de operationele programma's die onder de doelstellingen „convergentie” en „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” vallen, op elkaar worden afgestemd, omdat ze elkaar dan op doelmatige wijze aanvullen. Voor de werkgelegenheidsmaatregelen in het kader van het ESF moeten — afhankelijk van de werkloosheidsstructuur — regionale prioriteiten kunnen worden gesteld. Regio's met zeer veel werkloosheid moeten voorrang krijgen, waarbij met name lokale werkgelegenheidsinitiatieven en territoriale werkgelegenheidspacten moeten worden gesteund.

4.3 De voor de actierreinen van het ESF vastgelegde zwaartepunten komen in essentie overeen met de Europese werkgelegenheidsstrategie, c.q. de huidige werkgelegenheidsrichtsnoeren. Het EESC is van mening dat het zwaartepunt in het werkgelegenheidsbeleid moet worden gelegd bij actieve en preventieve maatregelen ter voorkoming van werkloosheid en voor de integratie van kansarme groepen op de arbeidsmarkt, teneinde de in Lissabon vastgelegde doelstellingen te verwezenlijken. Overeenkomstig de voorstellen van de deskundigengroep „Toekomst van het sociaal beleid van de EU” moet daarbij speciale aandacht worden geschonken aan de vroegtijdige en actieve integratie van jongeren, aan de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en aan de deelname van oudere werknemers aan het arbeidsproces. Dit laatste vereist met name een intensieve deelname aan bijscholingsinitiatieven en verbetering van de arbeidskwaliteit door middel van passende maatregelen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en -organisatie. Het innovatieve karakter van de maatregelen in het kader van de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid moet daarbij centraal staan. Hierop wordt ook de nadruk gelegd in het advies van het ESF-Comité. ⁽¹⁾

4.4 Het ESF — gecoördineerd met de andere structuurfondsen — moet ook worden beschouwd als een instrument waarmee de met diverse acties op communautair niveau nagestreefde horizontale doelstelling van discriminatiebestrijding moet worden gesteund. Naast jongeren, vrouwen en ouderen behoren ook gehandicapten, migranten en etnische minderheden tot de kansarme groepen op de arbeidsmarkt. Ook discriminatie op grond van seksuele geaardheid komt voor. De integratie van al die benadeelde groepen moet dan ook door middel van maatregelen op het gebied van sociale ondersteuning, scholing en arbeidsvoorwaarden (bv. de schepping van arbeidsplaatsen die geschikt zijn voor gehandicapten) speciale aandacht worden geschonken. Bovendien is het raadzaam vooral onder migranten de nodige voorlichtingsactiviteiten te

ontplooiën om duidelijk te maken welke rechten ze o.a. op de arbeidsmarkt hebben. ESF-maatregelen moeten derhalve aansluiten bij de nationale actieplannen voor sociale integratie, en mede zijn toegespitst op de verbetering van de kansen van deze groepen op de arbeidsmarkt. Ook hier onderschrijft het EESC het standpunt van het ESF-Comité. Lidstaten en beheersautoriteiten moet er ook op toezien dat steunmaatregelen van de structuurfondsen niet onverhoeds leiden tot nieuwe belemmeringen op de arbeidsmarkt voor deze kansarme groepen.

4.5 In het kader van de doelstelling „convergentie” moeten uit het ESF ook maatregelen worden gesteund die gericht zijn op de hervorming van onderwijs en beroepsopleiding, vooral om die aan de behoeften van een kennismaatschappij aan te passen en om de relevantie van de opgedane kennis en vaardigheden voor de arbeidsmarkt te vergroten. Ook goed bestuur dat leidt tot vergroting van de institutionele capaciteit en efficiëntie van overheden en overheidsdiensten op nationaal, regionaal en lokaal niveau, moet in aanmerking komen voor steun. Aangezien de doelstelling „convergentie” van toepassing is op regio's met een ontwikkelingsachterstand, zijn de desbetreffende maatregelen met name toegespitst op de nieuwe lidstaten. Het EESC wijst erop dat de invoering van moderne onderwijsstelsels en de waarborging van bestuurlijke efficiëntie een taak van de nationale overheden is. Weliswaar bevatten de communautaire werkgelegenheidsrichtsnoeren eveneens doelstellingen inzake de hervorming van onderwijs en beroepsopleiding, maar de tenuitvoerlegging daarvan is in de eerste plaats een taak van de nationale overheden (in sommige lidstaten, waaronder Duitsland, ligt de bevoegdheid hiervoor zelfs bij de deelstaten). Het ESF is in de eerste plaats een instrument dat het nationale werkgelegenheidsbeleid moet aanvullen met innovatieve maatregelen (bv. op het gebied van scholing), en dient volgens het EESC op die functie te worden toegespitst.

4.6 Uit de door de Commissie voorgestelde wijzigingen in de programmering blijkt dat de Commissie streeft naar een meer strategische aanpak van de programmering. Strategische richtsnoeren van de EU inzake het cohesiebeleid en een bijbehorend nationaal referentiekader moeten ervoor zorgen dat het verband tussen de algemene beleidsdoelstellingen van Lissabon en van Göteborg, de GREB (globale richtsnoeren voor het economisch beleid) en de werkgelegenheidsrichtsnoeren wordt versterkt. Dit verband bestaat reeds tussen het communautaire werkgelegenheidsbeleid en de ESF-maatregelen in de vorm van nationale actieplannen, die gebaseerd zijn op de bijzondere bijdrage die het ESF aan de tenuitvoerlegging van de Europese werkgelegenheidsstrategie levert. Bovendien wordt om de twee jaar een nationaal actieplan voor sociale insluiting opgesteld, waarin ook werkgelegenheidsmaatregelen zijn opgenomen. Het EESC vraagt zich dan ook af of de terechte belangstelling van de Commissie voor het toezicht op het gebruik van de middelen daadwerkelijk gediend is met het opstellen van jaarverslagen (over zowel de nationale strategische referentiekaders als de operationele programma's) waarin verder wordt gegaan dan alleen maar vastleggen hoe de middelen zijn gebruikt. In plaats daarvan doet het EESC de aanbeveling om na te gaan of het nationale actieplan voor de tenuitvoerlegging van de communautaire werkgelegenheidsrichtsnoeren wellicht kan worden gekoppeld aan de eisen die worden gesteld aan de programmering van de ESF-maatregelen; dit zou de nagestreefde vereenvoudiging van de programmering ten goede

⁽¹⁾ Zie Homepage van de Commissie (werkgelegenheid en sociale aangelegenheden)

komen. Het ESF-Comité is eveneens bezorgd dat de programmering juist verder wordt gebureaucratiseerd in plaats van vereenvoudigd. Met het oog op de doeltreffendheid van de ESF-maatregelen zou het EESC dan ook graag zien dat deze bezorgdheid serieus wordt genomen.

4.7 Het EESC is ermee ingenomen dat de beginselen die tot dusver voor de structurele steun golden, nl. concentratie, programmering, additionaliteit en partnerschap, worden gehandhaafd. Het zou evenwel graag zien dat er meer nadruk wordt gelegd op de speciale rol die de sociale partners in de ESF-werkgelegenheidsmaatregelen spelen en dat met meer klem wordt gewezen op de noodzaak om hen op zowel centraal als regionaal niveau hierbij te betrekken. De sociale partners zijn medeverantwoordelijk, zowel binnen de institutionele structuren als bij de concrete tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid in de lidstaten. De programmering en tenuitvoerlegging van aanvullende ESF-maatregelen moeten worden afgestemd op de nationale werkgelegenheidsstrategieën. Hiervoor is, op zowel centraal als regionaal niveau, medewerking van de sociale partners bij de planning en tenuitvoerlegging van programma's vereist. Evenals het ESF-Comité steunt het EESC het voorstel om in de convergentie-regio's een bepaald percentage van de financiële middelen te reserveren voor steun aan de

sociale partners bij de tenuitvoerlegging van de communautaire werkgelegenheidsstrategie.

4.8 Het EESC is ermee ingenomen dat de lidstaten en de beheersautoriteiten van de afzonderlijke operationele programma's bij ESF-steunmaatregelen (programmering, tenuitvoerlegging en toezicht) adequaat overleg met niet-gouvernementele organisaties moeten plegen. Het is van mening dat in artikel 5, lid 2, van het verordeningvoorstel moet worden verduidelijkt dat dit overleg op centraal en regionaal niveau plaatsvindt. Ook is het EESC ermee ingenomen dat naast de sociale partners ook niet-gouvernementele organisaties toegang wordt geboden tot uit het ESF gefinancierde maatregelen. In het kader van het beoogde partnerschap moet ook rekening worden gehouden met de betekenis voor het arbeidsmarktbeleid van sociale dienstverleners zonder winstoogmerk. Wat dit betreft doet het EESC de aanbeveling om deze dienstverleners nauwer bij de programmering en de tenuitvoerlegging van en het toezicht op ESF-steun te betrekken.

4.9 Het EESC beveelt aan, méér gebruik te maken van de technische bijstand van het ESF voor de financiering van acties op het gebied van onderwijs, opleiding en voorlichting t.b.v. alle niet-overheidsactoren die bijdragen tot de verwezenlijking van de ESF-doelstellingen.

Brussel, 9 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)

(COM(2004) 490 def. — 2004/0161 CNS)

(2005/C 234/09)

De Raad heeft op 10 november 2004 besloten om overeenkomstig artikel 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

Het Europees Parlement heeft op 21 december 2004 per brief laten weten op 14 december 2004 besloten te hebben om het Europees Economisch en Sociaal Comité over dit voorstel te raadplegen.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 februari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Bros**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 maart 2005 gehouden 415e zitting (vergadering van 9 maart) onderstaand advies met 125 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 In de door de Europese Raad van maart 1999 te Berlijn goedgekeurde agenda 2000 werd als de tweede pijler van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) een plattelandontwikkelingsbeleid vastgesteld. Dat beleid moet de hervorming van het marktbeleid in de hele EU begeleiden. Met het oog daarop werd bij de in juni 2003 gestarte nieuwe hervorming van het GLB de rol van de tweede pijler bekrachtigd: er werden nieuwe maatregelen genomen op het vlak van afzetbevordering, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Die maatregelen zouden gepaard moeten gaan met meer geld voor plattelandontwikkeling.

1.2 N.a.v. de uitkomsten van de conferentie van Salzburg (november 2003) heeft de Commissie in haar Mededeling over de financiële vooruitzichten en in onderhavig verordeningvoorstel de drie in haar ogen belangrijkste kerndoelstellingen van het toekomstige plattelandontwikkelingsbeleid geformuleerd:

- de landbouwsector concurrerender maken door herstructurering te ondersteunen;
- het milieu en de natuur verbeteren door steun te verlenen voor landbeheer;
- de kwaliteit van het bestaan in plattlandsgebieden verbeteren en diversificatie van de economische bedrijvigheid bevorderen door middel van maatregelen die de landbouwbedrijven en andere plattlandsactoren als doelgroep hebben.

1.3 Het EESC is bijzonder geïnteresseerd in deze plannen. In zijn initiatiefadvies „De tweede pijler van het GLB: mogelijke aanpassingen van het plattelandontwikkelingsbeleid”⁽¹⁾ legt het uit dat plattelandontwikkeling deel uitmaakt van een veelomvattendere problematiek:

— de uitbreiding van de EU tot een succes maken (meer dan de helft van de inwoners van de EU-25 woont op het platteland);

— behoud van een hoog niveau van voedselveiligheid, wat past binnen het streven naar duurzame ontwikkeling;

— instandhouding van een Europees landbouwmodel dat past bij het multifunctionele karakter van de landbouw en ervoor zorgt dat landbouwactiviteiten evenwichtig verspreid over de hele EU kunnen worden uitgeoefend.

1.4 Teneinde al deze vraagstukken te kunnen behandelen, noemt het EESC in bovengenoemd initiatiefadvies ook de beginselen die voor het toekomstige plattelandontwikkelingsbeleid als leidraad moeten gelden:

— de ontwikkeling van landelijke gebieden draagt bij aan de territoriale samenhang in de EU en moet daarom een van de hoofddoelstellingen van het regionale beleid blijven;

— met de tweede pijler van het GLB moet in de eerste plaats worden beoogd landbouwers te helpen zich aan te passen aan structurele veranderingen en aan de verwachtingen van de burgers te beantwoorden;

— er moeten voldoende financiële middelen voor het plattelandontwikkelingsbeleid worden uitgetrokken omdat anders het gevaar bestaat dat minder EU-beleid ten behoeve van landelijke gebieden wordt uitgewerkt;

— alleen een multifunctionele landbouw draagt in verschillende opzichten bij tot de instandhouding van een leefbaar platteland;

— landbouw en plattelandontwikkeling moeten onder de bevoegdheid van één eurocommissaris vallen.

Het EESC is van plan de andere EU-instellingen zijn mening over het Commissievoorstel te geven en daarbij vooral in te gaan op de ondersteuning van plattelandontwikkeling, wat een logische voortzetting van zijn werkzaamheden vormt.

⁽¹⁾ PB C 302 van 7 december 2004, blz. 53-59

1.5 De Commissie heeft alle betrokkenen uitvoerig geraadpleegd en het EESC heeft een aantal keren, o.a. in de adviescomités, zijn voorstellen kunnen presenteren. De door de Commissie opgezette grootschalige raadplegingsprocedure laat zien dat zij openstaat voor de meningen van anderen. Het EESC hoopt dat zij aldus gehoor kan geven aan de voorstellen die in het kader van het van start gegane wetgevingsproces zijn gedaan.

1.6 Het EESC zal een advies opstellen over de nieuwe rechtsgrondslag voor de financiering van de verschillende maatregelen die worden voorgesteld in het kader van het ELFPO en het ELGF (COM(2004) 489 def. — 2004/0164 CNS).⁽²⁾ De administratieve aspecten van de uitvoering van de plattelandsontwikkelingsprogramma's zullen dus in dat advies aan de orde komen.

2. Het Commissievoorstel

2.1 Het Commissievoorstel past binnen het streven naar een duidelijker en transparanter EU-beleid inzake plattelandsontwikkeling. Om die reden wordt voorgesteld een specifiek fonds voor plattelandsontwikkeling in het leven te roepen (het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, ELFPO). Met dat fonds moet een duurzame plattelandsontwikkeling in de hele EU worden bevorderd. Het ELFPO vormt een aanvulling op het marktbeleid en de inkomenssteun (beide onderdelen van het GLB), het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB).

2.2 De Commissie stelt verder voor een communautaire strategie voor plattelandsontwikkeling uit te werken om de samenhang tussen de Europese doelstellingen en de uitvoering van de plattelandsontwikkelingsprogramma's te verbeteren. Die strategie zal door de Raad worden bekrachtigd. De lidstaten zouden op basis daarvan nationale plattelandsontwikkelingsstrategieën moeten opstellen en die, evenals de plattelandsontwikkelingsprogramma's, in nauw overleg met de Commissie en daartoe aangewezen nationale instanties (lokale en regionale overheden, sociaal-economische partners en andere maatschappelijk representatieve organisaties) moeten uitwerken.

2.3 Als aanvulling op de evaluatie van de programma's stelt de Commissie voor om de lidstaten jaarlijks een samenvattend verslag te laten opstellen over o.a. de resultaten die met deze programma's zijn behaald, afgezet tegen de in de nationale strategieën vastgestelde criteria, en de uitkomsten van de permanente evaluaties van elk programma afzonderlijk. Aan de hand daarvan zal de Commissie jaarlijks verslag uitbrengen aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

2.4 De 26 bestaande en de voorgestelde nieuwe maatregelen (zoals voor de financiering van Natura 2000, bosbouw en milieubescherming, en de scholing van lokaal verkozenen in de uitwerking van plattelandsprojecten) zouden volgens de Commissie moeten worden ingedeeld in drie groepen prioritaire (thematische) zwaartepunten met aparte doelstellingen en minimum medefinancieringspercentages:

- 15 % voor prioritair zwaartepunt 1 „verbetering van de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector” en zwaartepunt 3 „diversificatie van de plattelandseconomie en de kwaliteit van het bestaan op het platteland”;
- 25 % voor prioritair zwaartepunt 2 „milieu en landbeheer”.

⁽²⁾ Advies: CESE 126/2005; rapporteur: de heer Kienle.

2.4.1 In het kader van prioritair zwaartepunt 1 „verbetering van de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector” worden vier soorten maatregelen voorgesteld:

- verbetering van het menselijke potentieel;
- herstructurering van het fysieke potentieel;
- verbetering van de kwaliteit van de landbouwproductie en van de landbouwproducten;
- overgangsmaatregelen voor de nieuwe lidstaten: steun voor semi-zelfvoorzieningsbedrijven en instelling van producentengroeperingen.

2.4.2 Met prioritair zwaartepunt 2 „Milieu en landbeheer” wordt een duurzaam gebruik van land- en bosbouwgrond beoogd. De bestaande maatregel voor agrarische probleemgebieden wordt herzien voorzover het gaat om de begrenzing van andere probleemgebieden dan bergstreken en gebieden die met specifieke belemmeringen te kampen hebben (alleen op basis van natuurlijke criteria). Bovendien dient de algemene regel dat de communautaire en nationale verplichtingen inzake land- en bosbouw moeten worden nagekomen (de voorwaarde voor directe steun uit de eerste pijler van het GLB), nu door de begunstigden te worden nageleefd.

2.4.3 Prioritair zwaartepunt 3 „diversificatie van de plattelandseconomie en de kwaliteit van het bestaan op het platteland” omvat maatregelen om de plattelandseconomie te diversifiëren (steun voor niet-agrarische activiteiten van landbouwers en niet-landbouwers), maatregelen om de kwaliteit van het bestaan op het platteland te verbeteren (steun voor basisvoorzieningen voor de plattelandbevolking), en voor lokaal verkozenen bestemde maatregelen voor de verwerving van vakkundigheid en dynamisering met het oog op de uitvoering van een plaatselijke ontwikkelingsstrategie.

2.5 Voor de drie prioritaire zwaartepunten wordt de Leaderaanpak gevolgd: ten minste 7 % van de voor plattelandsontwikkeling beschikbare middelen zou daaraan moeten worden besteed. De Commissie stelt ook voor om de reserve (3 % van de ELFPO-middelen) hieraan te besteden.

2.6 De Commissie stelt voor om in de periode 2007-2013 88,75 miljard euro uit te trekken voor plattelandsontwikkeling in het kader van het ELFPO. Via modulatie zullen bovendien elk jaar extra middelen naar het ELFPO toevloeien, die voor alle prioritaire zwaartepunten kunnen worden gebruikt (ongeveer 8 miljard euro voor dezelfde periode).

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel, dat de instelling behelst van een specifiek fonds voor plattelandsontwikkeling (het ELFPO) en een fonds voor het beleid inzake de landbouwmarkten en rechtstreekse steunverlening (het ELGF). Dit wetgevingsvoorstel sluit aan op de uitkomsten van de conferentie van Salzburg (een conferentie over de plattelandsontwikkeling in de EU na de uitbreiding). Het EESC wil het Europees Parlement en de Raad echter wijzen op een aantal wijzigingen die in dit voorstel zouden moeten worden aangebracht, teneinde dat in overeenstemming te brengen met de beginselen voor het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid zoals het EESC die in zijn initiatiefadvies terzake heeft genoemd.

3.2 Om te beginnen móet het voorstel voor de instelling van één fonds voor plattelandsontwikkeling binnen bestaand Europees beleid passen. In de uitkomsten van de conferentie van Salzburg, de verklaring van de Raad van Luxemburg van juni 2003 en de aanbevelingen van het EESC ⁽³⁾ wordt onderstreept dat het plattelandsontwikkelingsbeleid (tweede pijler van het GLB) niet los kan worden gezien van de hervorming van de landbouw (eerste pijler van het GLB). Daarom moet volgens het EESC in artikel 3 van het verordeningvoorstel worden verwezen naar artikel 33 van het Verdrag, waarin de algemene doelstellingen van het GLB zijn vastgelegd.

3.2.1 *Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel: „Artikel 3 — Taken*

1. Het Fonds levert een bijdrage aan de bevordering van duurzame plattelandsontwikkeling in de hele Gemeenschap op zodanige wijze dat die bijdrage complementair is aan de andere instrumenten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (beleidsvormen voor markt- en inkomenssteun van het gemeenschappelijk landbouwbeleid), ~~aan het cohesiebeleid en aan het gemeenschappelijk visserijbeleid.~~ Zo draagt het Fonds bij aan de verwezenlijking van de in artikel 33 van het Verdrag genoemde doelstellingen.

2. Het Fonds sluit ook aan op het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid.

3.3 Volgens het EESC berust de economische ontwikkeling van het platteland ook op de complementariteit van agrarische en niet-agrarische actoren. Het is dan ook ingenomen met de voorgestelde maatregelen ter bevordering van niet-agrarische activiteiten en ter ondersteuning van kleine en micro-ondernemingen, overeenkomstig het Europees Handvest voor het Kleinbedrijf. De betekenis van dit soort ondernemingen voor de werkgelegenheid op het platteland dient te worden benadrukt.

3.4 De procedures voor evaluatie en bijstelling van de doelstellingen van het ELFPO volgen niet het tijdschema voor de hervorming van het GLB. De Commissie heeft namelijk benadrukt dat de gevolgen van die hervorming (waartoe in juni 2003 is besloten) per gebied zullen verschillen en dat in de periode 2008-2009 de nieuwe lidstaten het vereenvoudigde beleid moeten opgeven en zijzelf de verschillende toegepaste oorkoppingsregelingen zal evalueren. Het lijkt dan ook noodzakelijk bij de strategische, op Europees niveau uit te voeren evaluatie van het plattelandsontwikkelingsbeleid het tijdschema voor de hervorming van de eerste pijler van het GLB in het oog te houden.

3.4.1 *Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel (wijziging van de eerste alinea van lid 1 van artikel 13): „Artikel 13 — Jaarverslag van de Commissie*

1. Voor het eerst in 2009 en aan het begin van elk jaar brengt de Commissie een jaarverslag uit waarin de belangrijkste ontwikkelingen, tendensen en uitdagingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de nationale strategische plannen en van de communautaire strategische richtsnoeren worden samengevat en een overzicht wordt gegeven van de gevolgen van de hervorming van het GLB en de belang-

rijkste ontwikkelingen op de internationale landbouwmarkten voor de plattelandsregio's.

3.5 Het EESC heeft zich in zijn initiatiefadvies van 1 juli 2004 ⁽⁴⁾ reeds uitgesproken over het ten opzichte van de geformuleerde doelstellingen bescheiden financieringsvoorstel van de Commissie. Het totale budget voor plattelandsontwikkeling zou in de periode 2007-2013 namelijk bijna 96 miljard euro moeten bedragen voor de EU-25. In de huidige programmaperiode is dat 65 miljard voor de EU-15. Weliswaar erkent de Commissie in de toelichting bij haar voorstel (COM(2004) 490 def.) dat meer dan de helft van de EU-bevolking in plattelandsgebieden woont, maar het budget dat ze voor het ELFPO vaststelt, bedraagt 28 % van de middelen die voor het regionaal beleid worden uitgetrokken en 32,5 % van de uitgaven in het kader van de eerste pijler van het GLB (m.i.v. modulatie). Derhalve moet worden vermeden dat het ELFPO het enige financieringsinstrument voor plattelandsontwikkeling wordt, aangezien dat erop zou neerkomen dat landelijke gebieden getto's worden.

3.5.1 Het plattelandsontwikkelingsbeleid dient daarom beter op het regionaal beleid en het beleid voor de ontwikkeling van het menselijk kapitaal (Europees Sociaal Fonds, ESF) te worden afgestemd. Het EESC vraagt zich dan ook af of het nodig is kleinschalige landelijke infrastructuurprojecten alléén via het plattelandsontwikkelingsbeleid te financieren en van de scholing van lokaal verkozenen een actie te maken, terwijl een en ander binnen het toepassingsgebied van het ESF valt.

3.5.2 Het EESC juicht toe dat voor gebieden met een structurele ontwikkelingsachterstand een minimumbedrag aan middelen wordt gereserveerd (31 miljard euro). Dat is hoger dan het huidige desbetreffende budget van 21 miljard euro.

3.5.3 Voor de Leader-aanpak zou in plaats van 2,2 miljard 8,8 miljard euro worden uitgetrokken (7 % van het ELFPO + de prestatiereserve van 3%), wat procentueel de belangrijkste budgettaire verhoging zou betekenen. Het EESC is tevreden dat het Leader-concept nu als volwaardig zwaartepunt in het plattelandsontwikkelingsbeleid wordt geïntegreerd. Dat maakt het mogelijk de bijdrage die de civiele samenleving aan plattelandsontwikkeling levert een blijvend karakter te geven. Hoewel de manier waarop een en ander wordt uitgevoerd even belangrijk is als de achterliggende doelstellingen, betreurt het EESC dat de nadruk niet langer meer ligt op de doelstelling om innovatieve of proefprojecten op te zetten. Daarnaast wijst het de Commissie op de — in dit verband daadwerkelijk bestaande — risico's van te hoge financiële verplichtingen. Het zou namelijk jammer zijn als, bij de huidige beperkte begrotingsruimte, om administratieve redenen of omdat op lokaal niveau onvoldoende overheidsgeld beschikbaar is, de Leader-aanpak te weinig zou worden benut. Daarom stelt het EESC voor om het vereiste minimumpercentage voor alle lidstaten te verlagen (een minimumpercentage van 4 % zou gelet op de huidige programma's gepaster zijn). Zo'n lager percentage doet niets af aan de vrijheid van elke lidstaat om aan de Leader-aanpak meer gewicht toe te kennen.

⁽³⁾ PB C 302 van 7 december 2004, blz. 53-59

⁽⁴⁾ PB C 302 van 7 december 2004, blz. 53-59

3.5.4 Er zou dus ongeveer 50 miljard euro overblijven voor de financiering via het plattelandsontwikkelingsfonds van 'traditionele projecten'. Daar zal alleen nog 8 miljard euro bijkomen ten gevolge van de overheveling van geld uit de eerste naar de tweede pijler van het GLB. Het EESC dringt er daarom op aan om de middelen die via modulatie vrijkomen alleen voor de prioritaire zwaartepunten 1 en 2 te gebruiken, zodat de doelstelling „ondersteuning van de hervorming van de landbouw” kan worden gerealiseerd. Ook dat doet niets af aan de vrijheid van de lidstaten om voor één of meer prioritaire zwaartepunten meer geld uit te trekken wanneer de plattelandsontwikkelingsprogramma's worden goedgekeurd. Bovendien zal voor de via modulatie beschikbare middelen logischerwijs het in artikel 10 van Verordening 1782/2003 beschreven beginsel van *cross compliance* gelden. Alleen de bij prioritaire zwaartepunten 1 en 2 horende maatregelen staan toepassing van dat beginsel toe.

Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel (wijziging van lid 6 van artikel 70): „**Artikel 70 — Middelen en verdeling ervan**

6. Voor de programmering rekenen de lidstaten naast de in lid 5 bedoelde bedragen ook de bedragen mee die voortvloeien uit de overeenkomstig artikel 12, lid 2, van Verordening (EG) nr. .../... [financiering van het GLB] verrichte modulatie. **Deze bedragen zullen worden aangewend voor de prioritaire zwaartepunten 1 en 2 uit Verordening (EG) nr. .../... [ELFPO].**

3.5.5 De Commissie stelt voor om, op basis van de *cross compliance* van de steunverlening in het kader van de eerste pijler van het GLB, de sanctieregeling voor landbouwers voor de bij prioritair zwaartepunt 2 horende maatregelen te laten gelden. Het EESC kan zich niet vinden in dit voorstel, waarmee de invoering van een louter op het beroep berustend onderscheid wordt beoogd, aangezien de *cross compliance* alleen voor landbouwers geldt. Het herhaalt dat het voorstander is van de gelijke behandeling van allen die publieke steun krijgen.

3.5.6 Volgens de ramingen van de Commissie kost de uitvoering van het programma Natura 2000 6,1 miljard euro per jaar, waarvan een groot deel in het kader van de medefinanciering door de EU zal worden opgebracht. De EU-bijdrage, bijvoorbeeld de schadevergoedingen die moeten worden betaald aan eigenaren en gebruikers van gronden, zou uit het fonds voor plattelandsontwikkeling kunnen worden betaald. Het EESC heeft over het financieringsvoorstel van de Commissie voor Natura 2000 een apart advies uitgebracht.⁽⁵⁾ Daarin stelt het vast dat de financiering van Natura 2000 een nieuwe, extra taak is, waarvoor een financieringsinstrument wordt voorgesteld, maar waarvoor het budget nauwelijks wordt verhoogd, in tegenstelling tot eerdere politieke beloften. Voor het EESC is dit financieringsvoorstel alleen aanvaardbaar als:

- de voor de uitvoering van Natura 2000 benodigde middelen bovenop de middelen komen die in de financiële vooruitzichten voor plattelandsontwikkeling worden uitgetrokken

⁽⁵⁾ Advies: CESE 136/2005; rapporteur: de heer Ribbe.

(Natura 2000 mag dus niet ten koste gaan van bestaande programma's); en

- deze middelen vervolgens enkel voor de Natura 2000-maatregelen mogen worden gebruikt (zodat ze alleen voor dit belangrijke programma kunnen worden aangewend).

3.5.6.1 Derhalve stelt het EESC voor om de in de artikelen 36 en 43 van de ontwerpverordening genoemde maatregelen (ter compensatie van de gedeerde inkomsten als gevolg van nadelen die in de Natura 2000-gebieden worden ondervonden) te behouden. Het beveelt echter aan in artikel 53 het gedeelte over de financiering van Natura 2000 te schrappen. Die zou deel moeten uitmaken van een apart programma.

Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel: „**Artikel 53 — Bescherming, valorisatie en beheer van het natuurlijke erfgoed**

De in artikel 49, onder a), punt iv), bedoelde steun wordt verleend voor acties om het milieubewustzijn te vergroten; ~~en voor valorisatie dankzij het toerisme en voor de opstelling van beschermings- en beheersplannen voor de NATURA 2000-gebieden en voor andere gebieden met een hoge natuurwaarde.~~

3.6 Tot tevredenheid van het EESC erkent de Commissie dat berggebieden compensatie moeten krijgen voor natuurlijke handicaps die hun ontwikkeling afremmen. Het EESC plaatst echter wel vraagtekens bij de oplossing die de Commissie voor gewone kansarme regio's voorstelt en die inhoudt dat minder regio's voor EU-steun in aanmerking zullen komen én dat die steun zelf minder om het lijf zal hebben. Daarom benadrukt het dat bij de klassering van gebieden met gewone natuurlijke handicaps de nadelige natuurlijke factoren (landbouwkundige en klimatologische factoren en factoren die samenhangen met de waterhuishouding) bij elkaar moeten worden opgeteld. De openstapeling van een aantal kleine natuurlijke handicaps vormt namelijk echt een obstakel voor de ontwikkeling van een plattelandsregio. Het EESC stelt verder voor om de gemeenschapssteun voor gebieden die niet meer zullen worden aangemerkt als regio's met een gewone natuurlijke handicap, geleidelijk aan af te bouwen, zoals bij de steunverlening in het kader van het regionaal beleid zal gebeuren. Met een dergelijke uitfasering moeten de negatieve economische effecten voor landbouwbedrijven worden verzacht.

3.6.1 Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel (toevoeging van een nieuw lid 5 aan artikel 37): „**Artikel 37 — Agromilieu- en dierenwelzijnsbetalingen**

5. Er komt een uitfaseringsperiode van vijf jaar waarin de betalingen worden afgebouwd, ten behoeve van de landbouwers uit de gebieden die vanwege een verandering in de statistische nomenclatuur niet meer zullen worden aangemerkt als gebieden die te kampen hebben met gewone natuurlijke handicaps (artikel 47, lid 2, onder a)).

3.7 De bereidheid van de Commissie om in de Plattelandsontwikkelingsverordening geen uitvoeringsbepalingen vast te leggen én om flexibelere financieringsregels toe te passen, zou ertoe moeten leiden dat de nieuwe Plattelandsontwikkelingsverordening daadwerkelijk beter ten uitvoer kan worden gelegd. Hoewel het EESC in principe voorstander is van minimale medefinancieringspercentages per prioritair zwaartepunt, vindt het dat de concreet door de Commissie voorgestelde percentages niet passen bij de beleidslijnen die zij heeft uitgezet. Een studie toont namelijk aan dat het gebruik van de in het kader van de Plattelandsontwikkelingsverordening beschikbare fondsen tot nu toe sterk samenhangt met de kenmerken van de landbouw en het platteland in de lidstaten en regio's van de EU. Bovendien heeft de Commissie zelf benadrukt dat de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB in verschillende plattelandregio's uiteenlopende gevolgen zal hebben. Daarom zou de optelsom per prioritair zwaartepunt van de minimale medefinancieringspercentages onder de 50 % moeten uitkomen, zodat het subsidiariteitsbeginsel wordt nageleefd en met de kenmerken van iedere plattelandregio rekening kan worden gehouden.

3.7.1 *Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel: „Artikel 16 — Evenwicht tussen de prioritaire zwaartepunten*

Wat de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor elk van de in artikel 4 genoemde drie doelstellingen betreft, wordt van de totale bijdrage uit het Fonds voor het programma telkens ten minste ~~45~~**10** % aan elk van de prioritaire zwaartepunten 1 en 3 zoals bedoeld in afdeling 1, respectievelijk afdeling 3 van hoofdstuk I van titel IV besteed, en ten minste ~~25~~**20** % aan prioritair zwaartepunt 2 zoals bedoeld in afdeling 2 van dat hoofdstuk I.”

3.8 Door de plattelandontwikkelingsprogramma's te evalueren kan ervoor worden gezorgd dat het beschikbare EU-geld goed gebruikt en efficiënter besteed wordt. Het EESC wijst erop dat de doelstellingen van het plattelandontwikkelingsbeleid óók dienen te worden vastgesteld in het licht van toekomstige uitdagingen, en niet alleen aan de hand van de uitkomsten van de verschillende programma's. Het effect van de door de Commissie beoogde administratieve vereenvoudiging zal door evaluatieprocedures weer worden afgezwakt en voor de uiteindelijke begunstigen nog nauwelijks merkbaar zijn.

3.9 Daarnaast is de in het Commissiedocument voorgestelde administratieve vereenvoudiging niet doorgetrokken tot de uiteindelijke begunstigen. Hoewel administratieve vereenvoudiging ruimschoots aan bod komt in het advies over de financiering van het GLB (6), uit het EESC hier zijn bezorgdheid over het feit dat de vereenvoudiging van de administratieve procedures op deze manier per saldo voor de uiteindelijke begunstigen maar weinig om het lijf heeft. De Commissie stelt in artikel 25 bijvoorbeeld voor om de voorwaarden voor de modernisering van bedrijven te versoepelen door de investeringssteun voor landbouwbedrijven niet langer te koppelen aan het bestaan van normale marktkansen (betrokken producten, soort investering en verwachte capaciteit). In artikel 73 echter

wordt de terugbetalingstermijn op zeven jaar vastgesteld ingeval de investering in belangrijke mate wordt gewijzigd. Deze nieuwe bepaling vereist dus strengere controles en daarom ook nieuwe criteria inzake de economische kans van slagen van projecten die zich nog in de programmeringsfase bevinden. De voorgestelde termijn lijkt voorts buitensporig lang gelet op aard en doelstellingen van de gesteunde projecten.

3.10 Het EESC is ermeê ingenomen dat bij de uitwerking, het beheer en de evaluatie van de plattelandontwikkelingsprogramma's het partnerschapsbeginsel in acht moet worden genomen (artikel 6), wat betekent dat ook de sociaal-economische partners moeten worden geraadpleegd. De betreffende bepaling zou een verplicht karakter moeten krijgen en vertegenwoordigers van alle op het platteland actieve representatieve sociaal-economische organisaties zouden van rechtswege aan de Europese, nationale en regionale plattelandontwikkelingsnetwerken moeten deelnemen. Tevens wil het EESC als waarnemer kunnen deelnemen aan het in artikel 95 genoemde „comité voor plattelandontwikkeling” (zoals op grond van artikel 7 van Raadsbesluit 1999/468/EG mogelijk is), zodat het maatschappelijk middenveld aan elke fase van de uitvoering van het EU-beleid kan deelnemen.

3.10.1 *Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel: „Artikel 68 — Europees netwerk voor plattelandontwikkeling*

Overeenkomstig artikel 67, lid 1, wordt een Europees netwerk voor plattelandontwikkeling opgericht om op communautair niveau een netwerk te vormen van de nationale netwerken, en de op het gebied van plattelandontwikkeling werkzame representatieve sociaal-economische organisaties en overheidsdiensten en het Europees Economisch en Sociaal Comité.”

3.10.2 *Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel (wijziging van lid 1 van artikel 69): „Artikel 69 — Nationaal netwerk voor het platteland*

Elke lidstaat richt een nationaal netwerk voor het platteland op dat alle bij de plattelandontwikkeling betrokken representatieve sociaal-economische organisaties en overheidsdiensten en de instelling die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigt, bijeenbrengt.”

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het EESC vindt de onderverdeling van de 26 plattelandontwikkelingsmaatregelen in drie verschillende prioritaire zwaartepunten erg verhelderend. Enkele maatregelen hadden beter bij zwaartepunt 3 ingedeeld kunnen worden, omdat de uitvoering daarvan steeds meer betrekking zal hebben op de ruimtelijke ordening van het platteland in al zijn aspecten. Het EESC stelt daarom voor de in de artikelen 28, 38 en 46 geformuleerde maatregelen (resp. m.b.t. voor de ontwikkeling van de land- en bosbouw nodige infrastructuur, niet-productieve investeringen in de landbouw en niet-productieve investeringen in de bosbouw) bij prioritair zwaartepunt 3 te noemen.

(6) Advies: CESE 126/2005; rapporteur: de heer Kienle.

4.2 Het EESC heeft in een in 2001 uitgebracht advies reeds gewezen op het belang van vestigingssteun voor jonge landbouwers en de continuering van landbouwactiviteiten. (7) Deze onderwerpen moeten dan ook prioriteit krijgen in de toekomstige strategie voor plattelandontwikkeling. Bovendien zou de vestigingssteun niet mogen worden beperkt tot een eenmalige premie, zoals de Commissie in artikel 21 van de ontwerpverordening voorstelt, en zou er vooral op moeten worden gelet dat de toegekende bedragen niet lager uitvallen.

4.2.1 Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel (wijziging van lid 2 van artikel 21): „**Artikel 21 — Vestiging van jonge landbouwers**

2. De steun wordt verleend in de vorm van:

- een eenmalige premie tot het in bijlage I vastgestelde maximumbedrag;
- **een rentesubsidie voor de leningen die zijn aangegaan om de vestigingskosten te financieren; de gekapitaliseerde waarde van deze subsidie mag niet meer bedragen dan de eenmalige premie.**

4.2.2 Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel (toevoeging van een punt c) aan lid 1 van artikel 23): „**Artikel 23 — Gebruik van adviesdiensten**

c) **toekomstige landbouwers en bosbezitters te helpen de kosten te dragen die voortvloeien uit de uitwerking van een „business plan” voor hun voorgenomen land- of bosbouwactiviteiten.**

4.3 Het EESC wijst erop dat in diverse nieuwe lidstaten een problematische agrarische omschakeling plaatsvindt die nog lang niet is voltooid. De eis dat de landbouw tien jaar moet zijn beoefend om in aanmerking te komen voor steun in het kader van vervroegde uittreding, is in dergelijke gevallen dan ook onredelijk streng. Het EESC pleit voor een overgangperiode, waarbij een kortere periode van activiteit in de landbouw voldoende zou zijn met als bijkomende eis dat de aanvrager het grootste deel van zijn beroepsleven in de landbouw werkzaam moet zijn geweest.

4.3.1 Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel (toevoeging van een punt d) aan lid 2 — onder „Decedent” — van artikel 22): **Artikel 22 — Vervroegde uittreding**

„d) **Voor landbouwers uit lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden, geldt een overgangperiode van tien jaar; voorafgaande aan de overdracht moet de aanvrager vijf jaar de landbouw hebben beoefend, en in de voorafgaande vijftien jaar ten minste de helft van de tijd als werknemer in de landbouw aan werkzaamheden op landbouwbedrijven hebben besteed.**

(7) EESC-advies over het thema „Nieuwe economie, kennismaatschappij en plattelandontwikkeling - perspectieven voor jonge boeren”, rapporteur: mevrouw Sánchez Miguel, van 17 oktober 2001, PB C 36 van 8 februari 2002.

4.4 De Commissie stelt voor om via investeringssteun het concurrentievermogen van de landbouw te verbeteren en diversificatie van de plattelandseconomie mogelijk te maken. Het EESC merkt in dit verband op dat investeringssteun niet uitsluitend letterlijk, dus in de zin van fysieke investeringen, mag worden opgevat. De betreffende maatregelen (geformuleerd in de artikelen 25, 27, 31 en 50) moeten ook betrekking hebben op immateriële investeringen, die bijvoorbeeld kunnen worden gerealiseerd via de verspreiding van technologische ontwikkelingen en de overdracht van kennis aan landbouwbedrijven, zowel m.b.t. kwaliteitsaspecten, de benutting van die ontwikkelingen en kennis en/of milieubescherming.

4.4.1 Opvallend is dat in de landbouwsector bijzonder weinig vrouwen werken, zoals blijkt uit gegevens van de Commissie. Daardoor gaat het leeuwendeel van de directe en de structurele steunverlening nog steeds naar mannen. Het is dus duidelijk dat aan vrouwen meer aandacht moet worden besteed in de besluitvorming. De EU moet maatregelen nemen om een eind te maken aan de huidige situatie en steun verlenen aan vrouwen die een bedrijf willen opzetten. Het EESC beveelt aan om in het communautaire strategisch plan een apart hoofdstuk aan dit thema te wijden.

4.5 Artikel 27 betreft investeringen waarmee „de toegevoegde waarde van de primaire land- en bosbouwproductie” moet worden verhoogd. Of krachtens dit artikel steun wordt verleend, hangt af van de omvang van een onderneming. Het EESC wijst erop dat — gelet op het streven om de economische bedrijvigheid op het platteland te versterken — de voor de bedrijfsomvang voorgestelde criteria te streng zijn om de economische ontwikkeling op het platteland écht te stimuleren. Ondernemingen als landbouwcoöperaties en bedrijven uit de agroalimentaire sector met een omzet hoger dan 10 miljoen euro en meer dan 50 werknemers komen namelijk niet noodzakelijkerwijs gemakkelijker dan kleine ondernemingen in aanmerking voor krediet, maar leveren wel een aanzienlijke bijdrage aan de werkgelegenheid.

4.5.1 Deze via het ELFPO verleende steun t.a.v. de toegevoegde waarde van de primaire land- en bosbouwproductie moet echter voorbehouden zijn voor verwerkende activiteiten die echt waarde toevoegen aan de primaire lokale en regionale land- en bosbouwproductie, en waarbij knowhow, streekproducten, regionale tradities en innovatie hoog in het vaandel staan. In dit verband moet het ELFPO ook als doel hebben om de samenwerking en het overleg tussen de verschillende betrokkenen uit de agroalimentaire productieketen en de bosbouw te bevorderen.

4.5.2 Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel (wijziging van de eerste alinea van lid 2 van artikel 27): „**Artikel 27 — Verhoging van de toegevoegde waarde van de primaire land- en bosbouwproductie**

2. De in lid 1 bedoelde steun wordt beperkt tot micro-, en kleine **en middelgrote** ondernemingen in de zin van Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie, **en tot samenwerkingsvennootschappen van landbouwers**. In het geval van bosbouwproductie wordt de steun beperkt tot micro-ondernemingen.”

4.6 De formulering van artikel 28 wekt de indruk dat niet voor alle acties die op grond van de huidige Plattelandsontwikkelingsverordening voor financiering in aanmerking komen, steun zal worden verleend. Daarom stelt het EESC voor de term „herverkaveling” in dit artikel expliciet te vermelden. Bij herverkavelingen dient niet enkel met landbouwkundige aspecten, maar ook met het landschap rekening te worden gehouden.

4.6.1 *Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel: „Artikel 28 — Voor de ontwikkeling en aanpassing van de land- en bosbouw nodige infrastructuur*

De in artikel 19, onder b), punt iv), bedoelde steun kan met name worden verleend voor concrete acties **in het kader van herverkavelingen of** die betrekking hebben op de toegankelijkheid van landbouw- en bosgrond, de energievoorziening en het waterbeheer.”

4.7 Voorts merkt het EESC op dat o.a. uit de Franse versie van het Commissievoorstel niet duidelijk blijkt of de geformuleerde maatregelen wel of geen verplicht karakter hebben. Om die reden stelt het EESC voor om artikel 37 (dat aansluit op de agromilieu- en dierenwelzijnsmaatregelen) aan te passen en daarin te benadrukken dat de betreffende, op grond van de huidige verordening verplichte maatregelen ook in de toekomst verplicht blijven.

4.7.1 *Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel (wijziging van lid 1 van artikel 37): „Artikel 37 — Agromilieu- en dierenwelzijnsbetalingen*

1. De lidstaten **moeten stellen**—de in artikel 34, onder a), punt iv), bedoelde steun op hun gehele grondgebied beschikbaar **stellen** in overeenstemming met hun specifieke behoeften.”

4.8 In paragraaf 3.5 heeft het EESC reeds beklemtoond dat het ELFPO niet het enige financieringsinstrument voor plattelandsontwikkeling mag worden, alleen omdat de andere fondsen niet zodanig worden aangepast dat daaruit ook steun voor plattelandsontwikkeling kan worden verleend. Daarom stelt het EESC voor om sub c) en sub d) van artikel 57 „Verwerving van vakkundigheid en dynamisering” te schrappen. De opleiding van lokaal verkozenen en andere personen met een dynamiseringstaak die met de uitvoering van een lokaal ontwikkelingsproject zijn belast, moet uit het Europees Sociaal Fonds kunnen worden gefinancierd. Als het betreffende project bovendien binnen de Leader-aanpak valt, zal de dynamisering van een gebied op die manier gedeeltelijk kunnen worden ondersteund.

4.9 Het EESC is geen voorstander van het voorstel om een prestatiereserve te creëren (net als in het regionaal beleid is gebeurd) en daarmee de tenuitvoerlegging van de Leader-aanpak te ondersteunen. Uit de ervaring met de instelling van zo'n reserve in het regionaal beleid is namelijk gebleken dat de lidstaten een dergelijke maatregel vaker als frustrerend dan als stimulerend ervaren. Bovendien legt de Commissie niet uit in welk opzicht de reserve verband houdt met de communautaire strategische doelstellingen, ook al zijn de in artikel 92 opgesomde evaluatiecriteria opzettelijk ruim gedefinieerd. Tot slot zal het besluit over de toewijzing van de reserve pas op zijn vroegst in 2011 door de plaatselijke groepen kunnen worden genomen. Er zullen dan dus niet meer dan twee programma-jaren over zijn om bij de aanzienlijke budgetten (2,6 miljard euro) nieuwe projecten te vinden en te zorgen voor nieuwe

nationale medefinanciering, die op het tijdstip van programmering niet kan worden gegarandeerd. Daarom beveelt het EESC aan om artikel 92 te schrappen en verzoekt het de Commissie om in de communautaire strategie en bij de goedkeuring van de plattelandsontwikkelingsprogramma's meer aandacht aan de Leader-aanpak te schenken.

4.10 Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie om steun te verlenen voor de oprichting van diensten ter ondersteuning van het bedrijfsbeheer, bedrijfsverzorgingsdiensten en bedrijfsadviseringsdiensten. In het verleden bleek een dergelijke maatregel een plattelandsregio aantrekkelijker te maken en te leiden tot meer werkgelegenheid. De genoemde maximumtermijn van vijf jaar te rekenen vanaf de oprichting van zulke diensten lijkt echter te kort om ervoor te zorgen dat dit soort dienstverlening een blijvend karakter krijgt.

4.10.1 *Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel: „Artikel 24 — Oprichting van diensten ter ondersteuning van het bedrijfsbeheer, bedrijfsverzorgingsdiensten en bedrijfsadviseringsdiensten*

De in artikel 19, onder a), punt v), bedoelde steun wordt verleend ter dekking van kosten die zijn gemoeid met de oprichting **en ontwikkeling** van diensten ter ondersteuning van het bedrijfsbeheer, bedrijfsverzorgingsdiensten en bedrijfsadviseringsdiensten en is degressief over een maximumperiode van **vijf-zeven** jaar ~~vanaf de oprichting.~~”

4.11 De in artikel 49 bedoelde maatregelen ter bevordering van ondernemerschap en ontwikkeling van de economische structuur mogen niet alleen steun voor de oprichting en ontwikkeling van micro-ondernemingen inhouden, maar moeten ook betrekking hebben op steun voor overnames van bestaande ondernemingen en bedrijfsoverdrachten. Gelet op zijn eerder gedane uitspraken over het ondernemingsbeleid verzoekt het EESC de Commissie om artikel 49, punt a), sub ii), daarom als volgt te formuleren: „steun voor de oprichting, **overname** en ontwikkeling van micro-ondernemingen”.

4.12 Het agromilieuprogramma heeft ook een positieve externe invloed op het milieu (terugdringen van erosie en woestijnvorming, verbetering van de kwaliteit van het water en waterbesparing, verbetering van de biodiversiteit door bescherming van bepaalde soorten enz.). Het is zaak deze externe invloed te erkennen en te stimuleren.

4.12.1 *Door het EESC voorgestelde wijzigingen in het Commissievoorstel (wijziging van lid 4 van artikel 37): Artikel 37 — Agromilieu- en dierenwelzijnsbetalingen*

„4. De betalingen worden jaarlijks verleend en dekken de extra kosten en de gedeerde inkomsten die het gevolg zijn van de nakoming van de aangegane verbintenis. **Zij betekenen tevens een aanmoedigingspremie ter compensatie van milieudiensten die uit de uitvoering van milieumaatregelen voortvloeien;** zo nodig kunnen zij ook transactiekosten dekken.

Wanneer dat dienstig is, worden de begunstigden geselecteerd door middel van een inschrijving waarbij criteria van doelmatigheid in economisch opzicht en doelmatigheid op het gebied van milieu en dierenwelzijn worden gehanteerd.

De steun wordt beperkt tot de in bijlage I vastgestelde maxima.”

4.13 Ter ondersteuning en aanmoediging van de oprichting en overname van kleine en micro-ondernemingen op het platteland en overeenkomstig de aan het Besluit van de Raad en het Europees Parlement van 12 juli 2004 inzake het meerjarenplan voorafgaande overwegingen, vraagt het EESC de Commissie en het Europees Investeringsfonds (EIF) nieuwe maatregelen te nemen om het gebruik van financiële instrumenten, met name de MKB-garantiefaciliteit, door op het platteland gevestigde bedrijven te bevorderen en te ontwikkelen. Het verzoekt het EIF en de Commissie bovendien om te onderzoeken hoe het ELFPO, het ESF, het EFRO en de instrumenten van het EIF elkaar zouden kunnen aanvullen, teneinde voor oprichtingen of overnames van ondernemingen in landelijke gebieden op een eenvoudiger manier meer investeringssteun te kunnen bieden.

4.14 De Commissie benadrukt in haar voorstel dat de maatregelen in het kader van het zwaartepunt „verbetering van het landbeheer” met name landbouwers en bosbezitters moeten stimuleren om vormen van grondgebruik toe te passen die verenigbaar zijn met de noodzaak het landschap in stand te houden. Het EESC merkt in dit verband op dat de Commissie niet heeft voorgesteld om de steunplafonds voor de agromilieumaatregelen t.o.v. het voorstel uit 1999 te herzien.

4.15 Het EESC hoopt dat in de Verordening ook de mogelijkheid wordt gecreëerd om via het ELFPO-programma ondersteuning te bieden voor maatregelen van de lidstaten en regio's voor de instandhouding en het gebruik van genetische hulpbronnen, met name in de landbouw.

5. Conclusies

5.1 Het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor steun voor plattelandontwikkeling sluit grotendeels aan op de uitkomsten van de conferentie van Salzburg. Het EESC hecht zeer veel belang aan plattelandontwikkeling en dankt de Commissie dan ook voor de manier waarop zij zijn leden bij het opstellen van dit voorstel heeft betrokken. Het wil in de eerste plaats benadrukken dat het ELFPO geen oplossing biedt voor alle problemen die samenhangen met plattelandontwikkeling. Daarom dient dit fonds beter op het EFRO (het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) en het ESF (het Europees Sociaal Fonds) te worden afgestemd.

5.2 Plattelandontwikkeling maakt uiteraard deel uit van het streven naar territoriale samenhang. Het EESC benadrukt echter dat voor de totstandbrenging of instandhouding van een in sociaal-economisch opzicht duurzaam platteland ook dient te worden gekeken naar de bijdrage die de twee pijlers van het GLB aan behoud en groei van werkgelegenheid in heel Europa leveren, o.a. via de ontwikkeling van concurrerende agrarische en niet-agrarische activiteiten met een innovatief karakter. Derhalve verzoekt het EESC de Commissie en de Raad bij de

tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie oog te hebben voor de nieuwe richtsnoeren voor het GLB.

5.3 De begroting vormt een van de belangrijkste punten van zorg voor het EESC. Het heeft het voorstel van de Commissie (1,24 % van het BNP) bescheiden maar evenwichtig genoemd, en staat op grond daarvan kritisch tegenover de volledige integratie van Natura 2000 in het ELFPO, omdat dat bijna de helft van de voor het ELFPO beschikbare middelen zou opslokken. Evenzo is de verdrievoudiging van het voor de Leader-aanpak beschikbare budget tegenstrijdig met de veranderingen in de medefinanciering door de lidstaten. Het financieringsvoorstel van de Commissie vormt voor het EESC het absolute minimum en dus het uitgangspunt voor verdere discussie. Zonder de voorgestelde financiering zou het toekomstige plattelandontwikkelingsbeleid niet concreet passen in de duurzameontwikkelingsstrategie noch in de Lissabonstrategie voor een Europese economie met een sterke concurrentiepositie en volledige werkgelegenheid.

5.4 Het EESC maakt zich daarnaast ongerust over de consequenties van de op handen zijnde begrotingsdiscussies voor de uitvoering van het toekomstige plattelandontwikkelingsbeleid. Volgens de planning van de Commissie zouden de plattelandontwikkelingsprogramma's namelijk vóór eind 2006 moeten worden goedgekeurd, maar de lidstaten zullen grote moeite hebben om snel tot een interinstitutioneel akkoord over de financiële vooruitzichten te komen. Het EESC zou dan ook graag zien dat de Commissie zo snel mogelijk de belangrijkste punten uit de communautaire strategie presenteert, ook al wordt de betreffende regelgeving pas op een veel later tijdstip goedgekeurd.

5.5 Het EESC stelt de Commissie, het Europees Parlement en de Raad tevens een aantal aanpassingen voor van de beleidslijnen die n.a.v. de conferentie van Salzburg zijn uitgezet, zoals behoud van het verband tussen de eerste en tweede pijler van het GLB, inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel bij de programmering van de maatregelen en eenvoudigere regels voor de uiteindelijke begunstigden. Het EESC vraagt de Commissie om aan dit laatste aspect speciale aandacht te besteden, met name als zij plattelandontwikkelingsprogramma's goedkeurt. Zij zou de lidstaten dan moeten vragen welke bijdrage die hebben geleverd om de regelgeving ook voor de uiteindelijke begunstigden te vereenvoudigen.

5.6 Het EESC zou in het vervolg nauwer bij de uitvoering van het plattelandontwikkelingsbeleid en het bijbehorende besluitvormingsproces betrokken willen worden, zodat het zich over de communautaire strategie kan uitspreken en erop kan toezien dat de georganiseerde civiele samenleving goed wordt geraadpleegd als plattelandontwikkelingsprogramma's worden uitgewerkt.

Brussel, 9 maart 2005

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

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

Het volgende wijzigingsvoorstel is verworpen maar kreeg ten minste een kwart van de uitgebrachte stemmen:

Wijzigingsvoorstel 3

Parr. 3.5.3 en 3.5.4 schrappen

Stemuitslag

Stemmen vóór: 31

Stemmen tegen: 69

Onthoudingen: 10

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie „De sociale dimensie van de globalisering — hoe de EU ertoe bijdraagt dat iedereen er voordeel van heeft”

(COM(2004) 383 def.)

(2005/C 234/10)

De Commissie heeft op 26 mei 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over haar Mededeling: „De sociale dimensie van de globalisering — hoe de EU ertoe bijdraagt dat iedereen er voordeel van heeft”

De gespecialiseerde afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 februari 2005 goedgekeurd. Rapporteurs waren de heer Etty en mevrouw Hornung-Draus.

Het Comité heeft tijdens zijn 415e zitting van 9 en 10 maart 2005 (vergadering van 9 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 59 stemmen vóór en 15 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1 Het Comité heeft met voldoening kennisgenomen van de Mededeling *De sociale dimensie van de globalisering — hoe de EU ertoe bijdraagt dat iedereen er voordeel van heeft* (COM(2004) 383 def.), waarin de Commissie aangeeft hoe de Europese Unie ertoe kan bijdragen dat het globaliseringsproces iedereen ten goede komt.

1.2 Het is van oordeel dat de Unie, gelet op haar ontstaansgeschiedenis en haar succesvolle ervaringen met regionale integratie, een belangrijke bijdrage kan leveren aan de vormgeving van de „sociale dimensie” van het globaliseringsproces, waarmee het evenwel niet gezegd wil hebben dat het Europese integratiemodel overal ter wereld tot in de kleinste details kan worden nagevolgd.

1.3 Het heeft op 17 december 2004 in het kader van de voorbereiding van dit advies een hoorzitting georganiseerd, waar deskundigen van de Internationale Arbeidsorganisatie, de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds⁽¹⁾ zijn komen uiteenzetten hoe zij de rol van hun organisatie ten aanzien van de sociale dimensie van het globaliseringsproces zien. Er zal te gelegener tijd een verslag over deze hoorzitting, met de tekst van de uiteenzettingen van de diverse sprekers, worden uitgebracht.

1.4 Het pleit voor een waardengestuurde benadering van het fenomeen „globalisering”, d.w.z. een benadering waarbij wordt uitgegaan van de grondbeginselen van de sociale markteconomie: individuele verantwoordelijkheid, eerbiediging van de rechtsstaat, respect voor het individu en voor particulier eigendom, transparantie, integriteit, menselijke waardigheid, gelijkheid en vrijheid, naleving van de fundamentele werknemers- en vakbondsrechten, goede arbeidsverhoudingen, toegang tot onderwijs en opleiding voor iedereen zonder onderscheid naar geslacht, en een degelijke sociale bescherming. Deze

⁽¹⁾ Aan de hoorzitting werd deelgenomen door de heer G. Rodgers, directeur Integratie bij de IAO, de heer D. Peccoud, speciaal adviseur Externe betrekkingen en partnerschappen bij de IAO, mevrouw H. Bridi, speciaal vertegenwoordiger van de Wereldbank bij de Europese Instellingen, en de heer P. Dhonte, speciaal vertegenwoordiger van het IMF bij de Europese Unie.

beginselen liggen ten grondslag aan de sleutelementen van de EU-strategie ten aanzien van de globaliseringsproblematiek, nl.:

- een solide institutioneel bestel;
- een behoorlijke publieke dienstverlening en dienstverlening van algemeen belang;
- een krachtige sociale dialoog en burgerdialoog;
- investeringen in menselijk kapitaal;
- kwalitatief goede banen.

1.5 Het is het met de Commissie eens dat de globalisering van de markteconomie grote voordelen met zich mee heeft gebracht — o.m. meer en betere banen — en een grote belofte voor de verdere economische, politieke en sociale ontwikkeling van de wereld inhoudt. Anderzijds onderschrijft het de bevindingen van de Wereldcommissie voor de Sociale Dimensie van Globalisering, die erop wijst dat in het verleden te veel nadruk is gelegd op het openbreken van markten en op financieel-economische aspecten en te weinig aandacht is besteed aan de sociale gevolgen van een en ander. Volgens de Wereldcommissie zijn de huidige regels en het huidige beleid de resultante van een *global governance*-systeem dat onvoldoende oog heeft voor de belangen en behoeften van de zwakkeren.

1.6 Het vestigt de aandacht op een recente studie van de Wereldbank⁽²⁾, waarin wordt gesteld dat het opengaan van de markten en de toenemende economische integratie een aanzienlijke impact hebben gehad op de economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden die een plaats op de internationale producten- en dienstenmarkten hebben weten te veroveren. Eerder al was in een andere Wereldbankstudie⁽³⁾ een verband gelegd tussen enerzijds bepaalde gunstige sociaal-economische ontwikkelingen — afname van inkomensongelijkheid en loondiscriminatie en verbetering van economische prestaties — en anderzijds goede arbeidsverhoudingen en een hoge organisatiegraad van werknemers.

⁽²⁾ *Globalisation, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Wereldbank, Washington, 2002

⁽³⁾ *Unions and Collective Bargaining. Economic effects in a global environment*, Wereldbank, Washington, 2003

1.7 Het wijst erop dat, ondanks het globaliseringsproces en de vele positieve effecten hiervan, de armoede, die zowel oorzaak als gevolg is van het almaar verder uitdijen van de informele economie, nog steeds een van de grootste uitdagingen is waarmee de wereld van vandaag wordt geconfronteerd.

1.8 Het vestigt er de aandacht op dat armoede nog steeds voornamelijk in die landen voorkomt die niet bij het globaliseringsproces betrokken zijn. Het merendeel van de twee miljard mensen die wereldwijd onder de armoedegrens leven, leeft in landen die niet actief deelnemen aan het globaliseringsproces en daardoor het risico lopen volledig van de wereldeconomie afgesneden te raken.

1.9 Het Comité merkt in dit verband op dat ook de zgn. „opkomende markteconomieën” onder de ontwikkelingslanden ondanks hun hoge economische groei met armoede te kampen hebben en dat armoede alleen kan worden teruggedrongen door de sociale ongelijkheid te verminderen, een concurrerende formele economie uit te bouwen en een behoorlijk sociaal beleid op poten te zetten.

1.10 Het is het volkomen eens met een van de kerngedachten van het rapport van de Wereldcommissie, nl. dat de betrokken landen zelf initiatieven moeten nemen om verandering te brengen in hun situatie. Sociale ontwikkeling moet van onderop komen en alle instanties — op nationaal, maar ook op lokaal niveau — hebben daarbij een cruciale taak te vervullen. Zij dienen er alles aan te doen om de integratie van hun land in de wereldeconomie te bevorderen en ervoor te zorgen dat méér mensen de voordelen van het globaliseringsproces genieten en tegen de negatieve effecten ervan worden beschermd. Willen de voordelen van globalisering eenieder gelijkelijk ten goede komen, dan is het van essentieel belang dat in alle landen en regio's een degelijke sociale en burgerdialoog met sterke, representatieve, onafhankelijke en betrouwbare gesprekspartners op gang wordt gebracht.

1.11 Het Comité is van oordeel dat goed lokaal en nationaal bestuur en een goede regionale en mondiale sturing op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van de voornaamste arbeidsrechtenconventies en de Verklaring betreffende de fundamentele rechten en principes op het werk van de IAO de liberalisering van het handelsverkeer en de economische groei en ontwikkeling in de wereld aanzienlijk ten goede kunnen komen. Het staat ook achter het pleidooi van de Unie voor een internationale dialoog over het opstellen van wereldwijde milieunormen.

2. Bijzondere opmerkingen: bijdrage van de Unie

2.1 Het Comité is van oordeel dat de Unie een fundamentele bijdrage kan leveren aan het uitbouwen van de sociale dimensie van het globaliseringsproces. Zij kan regeringen helpen overtuigen van de noodzaak van een rechtvaardig wettelijk en justitieel kader, respect voor eigendomsrechten, een kosteneffectieve regeling voor het beslechten van geschillen en het afdwingen van de naleving van overeenkomsten, toegang tot onderwijs en opleiding, goed gereguleerde en toegankelijke financiële instellingen, een rechtvaardig belastingstelsel en erkenning van de centrale rol van menselijke ontwikkeling. Het nastreven van deze doelstellingen mag evenwel niet resulteren in een toename van de handel zonder positieve (laat staan met negatieve) gevolgen op het vlak van duurzame ontwikkeling, in liberali-

satie van de financiële markten zonder adequate fiscale en sociale regelgeving, in onrechtvaardige structurele ingrepen op het vlak van werkgelegenheid, onderwijs en gezondheidszorg, en in een wereldwijde toename van de ongelijkheid, ook in industrielanden. Als de Unie daadwerkelijk een bijdrage wil leveren, is het zaak dat de Commissie en de lidstaten zorgvuldig waken over de coherentie van hun eigen beleid op terreinen die voor de sociale dimensie van het globaliseringsproces relevant zijn.

2.2 De Commissie heeft een aantal instrumenten in het leven geroepen die, naar het oordeel van het Comité, de sociale dimensie van het globaliseringsproces kunnen versterken: bilaterale en regionale overeenkomsten, externe en ontwikkelings-samenwerking, een handelsbeleid met een specifieke markttoegangsregeling voor ontwikkelingslanden, maatregelen ter ondersteuning van particuliere initiatieven op het gebied van sociale ontwikkeling en tot slot initiatieven ter bevordering van een *global governance*-systeem. Het Comité verwijst in dit verband naar de adviezen die het over dit instrumentarium heeft uitgebracht (zie bijlage). Het deelt de mening van de Commissie ten aanzien van het potentieel van deze instrumenten, maar wil er toch duidelijk op wijzen dat zijn voorkeur naar multilaterale overeenkomsten uitgaat. Het dringt er ook op aan dat de Unie de Zuid-Zuidhandel blijft stimuleren.

2.3 Bilaterale en regionale overeenkomsten kunnen een positief effect hebben op de kwaliteit van het bestuur, het respect voor de beginselen van de rechtsstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en de totstandkoming van een democratisch bestel. Het Comité is dan ook een warm voorstander van onderhandelingen tussen de Unie en haar handelspartners over bilaterale/regionale overeenkomsten, mits deze niet alleen door politieke maar ook door economische, sociale en milieuoverwegingen zijn ingegeven en gebaseerd zijn en/of een aanvulling vormen op het multilaterale handelssysteem. Daarbij moet prioriteit worden gegeven aan overeenkomsten die uitvoerbaar zijn en grote verwachtingen wekken wat handelsvolume en markttoegang voor goederen, diensten en investeringen betreft. Al deze overeenkomsten dienen volledig in overeenstemming te zijn met de WTO-regels en moeten ook regelmatig worden getoetst op hun bijdrage aan het versterken van de sociale dimensie, een proces waarbij het Comité ook een rol ziet weggelegd voor internationale organisaties als de IAO.

2.3.1 Het Comité stelt met voldoening vast dat de Commissie van plan is in het kader van bilaterale overeenkomsten „gemeenschappelijke mechanismen” („gezamenlijke bilaterale waarnemingsposten”) op te zetten om samen met de betrokken landen, en eventueel ook met vertegenwoordigers van andere internationale organisaties, te bekijken in hoeverre het globaliseringsproces van invloed is op de sociale situatie. Dergelijke instrumenten kunnen de betrokken landen helpen overtuigen van de rol en verantwoordelijkheid van vrije en onafhankelijke sociale partners en andere relevante maatschappelijke organisaties, zoals b.v. landbouwers-, consumenten- en milieuorganisaties. Het Comité, waarin al deze organisaties vertegenwoordigd zijn, ziet daarbij ook voor zichzelf een rol weggelegd vanwege de ervaring die het met name in Mercosur-, ACS- en Euromed-verband heeft opgedaan met het opzetten van grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven op het niveau van het maatschappelijk middenveld, o.m. met ontwikkelingslanden⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Via follow-up-groepen, gemengde raadgevende comités, rondetafelconferenties en contactgroepen onderhoudt het Comité contacten met de diverse regio's in de wereld.

2.4 Het Comité is van oordeel dat speciale nadruk moet worden gelegd op het „Europees nabuurschapsbeleid”, het beleid waarmee de Unie de banden met haar oostelijke en zuidelijke buurlanden nader wil aanhalen. Dit beleid kan de sociale ontwikkeling in de betrokken landen aanzienlijk ten goede komen als ook regionale ontwikkeling, werkgelegenheid en sociaal beleid tot de samenwerkingsterreinen behoren. De samenwerking met kandidaat-lidstaten in het kader van de verschillende uitbreidingsrondes heeft duidelijk laten zien dat zulks een positief effect heeft.

2.5 Initiatieven ter bevordering van de mensenrechten (incl. de rechten van werkgevers, werknemers en vakbonden als neergelegd in de IAO-conventies 87 en 98) en van het democratiseringsproces in derde landen zijn een cruciaal instrument in de strijd voor ontwikkeling en democratie. Het Comité wijst in dit verband op het belang van goed bestuur, en met name van corruptiebestrijding, respect voor de rechtsstaat, bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden en een goed functionerend justitieel apparaat. Het vestigt er de aandacht op dat mensenrechtenverdragen interstatelijke overeenkomsten zijn en dat het nakomen van de uit deze verdragen voortvloeiende verplichtingen in de eerste plaats een zaak van de nationale overheid is. De Commissie dient er bij de lidstaten op aan te dringen dat zij hun verplichtingen in dezen strikt nakomen en dat zij ook andere landen meer bewust proberen te maken van hun plichten en verantwoordelijkheden op sociaal gebied. Eenmaal in nationale wetgeving of andere relevante nationale regelgeving omgezet zijn internationale normen bindend voor particuliere rechtspersonen, d.w.z. voor burgers en bedrijven.

2.6 Ook in het kader van de samenwerking met ontwikkelingslanden en andere derde landen dient van deze prioriteiten te worden uitgegaan: verandering begint op nationaal niveau, zo luidt een van de kerngedachten van het rapport van de Wereldcommissie. Het Comité pleit voor gerichte maatregelen, maar wel binnen het kader van een integraal en coherent ontwikkelingsbeleid.

2.6.1 Een eerste prioritair aandachtspunt dient het scheppen van volwaardig werk^(?) te zijn. Hiervoor is een integraal werkgelegenheidsbeleid vereist, dat moet zorgen voor duurzame productieve werkgelegenheid, een op de huidige en toekomstige functievereisten afgestemd arbeidsaanbod, betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en een hogere levensstandaard. Een dergelijk beleid dient gericht te zijn op het scheppen van betere en productievere banen in de economische sector, het reïntegreren van werklozen in het arbeidsproces en het doorsluizen van publieke en particuliere investeringsmiddelen en internationale steun naar de meest productieve sectoren.

2.6.2 Een tweede prioritair werkterrein is onderwijs. Het komt erop aan beter in te spelen op de behoeften van de arbeidsmarkt en de beroepsbevolking de vereiste basiskennis en basisvaardigheden bij te brengen. Daarbij is een cruciale rol weggelegd voor het bedrijfsleven, dat mede zijn stempel dient te drukken op het beleid — binnen het kader van een gezamenlijke overlegstructuur van sociale partners en overheid — en duidelijk moet maken welke beroepskwalificaties op korte, middellange en lange termijn gevraagd zullen worden.

2.6.3 Een laatste prioritair aspect is de bescherming van de sociale economie, d.w.z. coöperaties en soortgelijke organisaties die het marktbeginsel combineren met sociale overwegingen en op die manier zowel voor economische welvaart als voor sociaal welzijn zorgen.

2.7 Bij het opzetten van een migratiebeleid moet rekening worden gehouden met de (veranderende) situatie op de arbeidsmarkt, met de internationaal erkende rechten en normen zoals die zijn neergelegd in de Internationale Conventie inzake de bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden, en met de raakvlakken tussen economie, handel, welzijn, politiek, werkgelegenheid, gezondheid, cultuur, ontwikkelingsamenwerking, veiligheid en buitenlands beleid. Het Comité deelt de mening van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, die in januari 2004 in een toespraak tot het Europees Parlement het volgende verklaarde: „Alleen samenwerking — niet alleen op bilateraal, maar ook op regionaal en mondiaal niveau — kan leiden tot allianties tussen ontvangende en uitzendende landen waar alle partijen baat bij hebben. Alleen door met elkaar samen te werken zullen wij er uiteindelijk in slagen migratiebewegingen om te vormen tot een ontwikkelingsinstrument, de menshandel aan banden te leggen en gemeenschappelijke regels voor de behandeling van immigranten en het beheer van immigratiestromen vast te leggen.”.

2.8 Internationale handel wordt voor alle economieën steeds belangrijker en kan ook een sleutelrol spelen bij het bestrijden van armoede. Ontwikkelingslanden met een concurrerende industrie danken hun succes aan het feit dat zij een proactieve exportgeleide strategie volgen, gericht op het verwerven van comparatieve voordelen op basis van kwaliteit en niet op basis van lage lonen. Een dergelijke strategie is van vitaal belang voor het opbouwen van nieuwe exportcapaciteit, maar is pas echt succesvol als zij wordt gecombineerd met een beleid dat tot doel heeft via integratie in de wereldeconomie de nationale ontwikkelingsprioriteiten te realiseren (het Comité wijst in dit verband op het belang van lokale ontwikkelingsinitiatieven, die zo veel mogelijk gestimuleerd moeten worden). Bij deze strategische integratie in het internationaal economisch bestel dient ook met sociale aspecten rekening te worden gehouden. Speciale aandacht verdient in dit verband de uitbuiting van (vrouwelijke) werknemers in de meeste *export processing zones* (EPZ). Het Comité is van oordeel dat de bevoegde internationale organisaties hun krachten dienen te bundelen om de schending van de werknemersrechten in deze zones een halt toe te roepen. Ook de Commissie en de EU-lidstaten dienen zich actief hiervoor in te zetten.

2.9 De Unie moet haar handels-, investerings- en ontwikkelingsbeleid volledig afstemmen op en inbedden in haar mondiaal beleid. Het Comité staat achter de doelstellingen van het Stelsel van Algemene Preferenties (SAP), maar wijst erop dat de diverse „bijzondere steunregelingen” (sociale, milieu- en antidrugsclausules) de importeurs met te veel bureaucratische rompslomp opzadelen, waardoor armere landen en kleine bedrijven er nauwelijks gebruik van maken terwijl deze regelingen juist voor hén zijn bedoeld. Verder dringt het erop aan dat de Commissie de nodige druk uitoefent om de SAP-landen ertoe te bewegen de voornaamste arbeidsrechtenconventies van de IAO te ratificeren en te implementeren — niet alleen op papier, maar ook in de praktijk — en dat zij bij de herziening van het SAP in 2005 extra steun in het vooruitzicht stelt voor

(?) Zie *Decent Work*, IAO

landen die de IAO-normen in praktijk brengen. In dit verband vestigt het er nog de nadruk op dat de sociale partners en andere relevante maatschappelijke organisaties bij deze herziening moeten worden betrokken.

2.10 Wat de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen betreft beveelt het Comité de Commissie aan een bewustmakingscampagne op te zetten om dit belangrijke en nuttige instrument beter bij de Europese multinationale ondernemingen en hun ondernemingsraden bekend te maken. Het niet-bindende karakter van deze richtsnoeren dient gehandhaafd te blijven, maar de landen die de richtsnoeren hebben onderschreven moeten zich blijven inzetten om nog méér landen en ondernemingen over te halen de richtsnoeren te onderschrijven cq. toe te passen. Er moet duidelijk op worden gewezen dat een verwijzing naar de OESO-richtsnoeren in handelsovereenkomsten met derde landen niet als een vorm van protectionisme mag worden gezien. De Commissie dient de OESO te steunen in haar streven om ook niet-OESO-landen over te halen de OESO-richtsnoeren in praktijk te brengen. Dit alles geldt ook voor „Tripartiete principeverklaring inzake multinationale ondernemingen en sociaal beleid” van de IAO.

2.11 Het Comité wijst erop dat het bedrijfsleven ook moet worden aangespoord om op vrijwillige basis initiatieven te nemen die de sociale ontwikkeling ten goede komen. Het is van oordeel dat het bedrijfsleven wel degelijk de sociale ontwikkeling kan helpen bevorderen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen heeft betrekking op de manier waarop (nationale en multinationale) ondernemingen het duurzaamheidsconcept in hun bedrijfsvoering integreren. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn advies over het Groenboek *De bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven* (CES 355/2002). Maatschappelijk verantwoord ondernemen gaat verder dan het scheppen en instandhouden van arbeidsplaatsen. Het gaat vooral om het creëren van beter, veiliger en gezonder werk, om aandacht voor de behoeften van gehandicapten en om het bevorderen van levenslang leren. Maatschappelijk verantwoord ondernemen betekent dat bedrijven zich volledig committeren aan de sociale regelgeving en streven naar een partnerschapsrelatie met alle relevante *stakeholders*.

2.12 Een ander sleutelement van het rapport van de Wereldcommissie is haar pleidooi voor beter bestuur, zowel op nationaal als op mondiaal niveau. Wat het mondiale niveau betreft is het Comité het ermee eens dat het multilaterale systeem van internationale organisaties absoluut moet worden versterkt. Het pleit met name voor een betere coördinatie tussen de diverse instellingen, zodat deze alerter, adequater en efficiënter kunnen reageren en dubbel werk en verkeerde beslissingen beter kunnen worden uitgesloten. De EU-lidstaten dienen in de besluitvormingsorganen van de internationale organisaties zo spoedig mogelijk erop aan te dringen dat daar serieus werk van wordt gemaakt. In dit verband zij erop gewezen dat, als het gaat om coördinatie en coherentie, de rol van de lidstaten net zo belangrijk is als die van de Commissie. Het Comité had graag gezien dat de Commissie dit aspect verder had uitgediept. De interactie tussen Commissie en lidstaten dient bij de beleidsvorming in de relevante internationale fora passende aandacht te krijgen. Het is van cruciaal belang dat de Unie haar volle gewicht in de schaal werpt om de internationale *governance* te verbeteren. De EU-lidstaten dienen in de internationale instellingen nauwer met elkaar samen te werken, hun voorstellen en activiteiten grondiger voor te bereiden en hun standpunten beter op elkaar af te stemmen.

3. Conclusies en aanbevelingen: de weg voorwaarts

3.1 Om diverse redenen — zowel interne als externe — is het niet meer dan logisch dat de Unie zich inzet voor een versterking van de sociale dimensie van het globaliseringsproces.

3.2 In de eerste plaats is er het feit dat zij veel ervaring heeft met structurele hervormingen. Het Comité is van oordeel dat het welslagen van de strategie van Lissabon bepalend zal zijn voor het welslagen van een specifieke EU-bijdrage aan de sociale dimensie van het globaliseringsproces. Alleen als de lidstaten erin slagen de noodzakelijke structurele hervormingen door te voeren, elkaars economische ontwikkeling en elkaars sociaal en werkgelegenheidsbeleid te versterken en de economische en sociale samenhang te verbeteren, kan de Unie als voorbeeld dienen voor de rest van de wereld. De Unie dient ook verdere inspanningen te leveren om haar handelsbeleid (en dan vooral, maar niet uitsluitend, haar beleid ten aanzien van de handel in landbouwproducten, en met name verwerkte producten) te ontdoen van alle protectionistische elementen en om de weg te effenen voor een handelsbeleid zonder export-subsidies. Voorts moeten de Unie en de lidstaten een voortvarend hervormingsbeleid voeren om de gevolgen van de vergrijzing te ondervangen en de aanhoudend hoge werkloosheid uit de wereld te helpen. Om de werkgelegenheidssituatie blijvend te kunnen verbeteren, is het absoluut noodzakelijk de stelsels voor sociale bescherming en sociale zekerheid te hervormen om de prikkel tot werken te vergroten en de indirecte arbeidskosten te drukken. Belangrijk is ook de invoering van flexibele arbeidsvormen — net zo belangrijk overigens als adequate beschermingsmaatregelen ten behoeve van de betrokken werknemers en als investeringen in menselijk kapitaal. En ten slotte moeten zij een actief beleid voeren om de economische migratiestromen in goede banen te leiden, conform de richtsnoeren van de Europese Raad van Thessaloniki en de desbetreffende voorstellen van de Commissie en het Comité. Al deze hervormingen moeten zorgvuldig en in samenwerking met werkgevers en vakbonden worden uitgewerkt.

3.3 Het Comité verwijst naar het *Global Competitiveness Report 2003-2004* van het Wereld Economisch Forum, waarin de aandacht wordt gevestigd op de opmerkelijk goede resultaten van de Scandinavische landen. Deze hebben weliswaar een lange traditie op het vlak van de sociale markteconomie, maar zij zijn er anderzijds ook in geslaagd een aantal vitale structurele hervormingen door te voeren, waardoor zij de grondbeginselen van hun sociale markteconomie hebben weten veilig te stellen. Hieruit blijkt dat ook binnen het Europees sociaal model met succes structurele hervormingen kunnen worden doorgevoerd.

3.4 De Unie dient resoluut op te komen voor multilateralisme en *global governance*. Zij moet zich vooral inzetten voor een versterking van de internationale organisaties binnen het VN-bestel en voor meer beleidscoherentie, zowel tussen deze organisaties onderling en als tussen deze organisaties en de Bretton Woods-instellingen en de WTO. Zij moet daarbij met name pleiten voor een aanscherping van de bestaande sociale standaarden, zoals de fundamentele arbeidsnormen van de IAO, het streven naar volwaardig werk overal ter wereld en de mensenrechtenconvenanten van de VN. Zij moet ook de nodige druk uitoefenen om de VN-lidstaten ertoe te bewegen deze standaarden in hun wetgeving op te nemen en in praktijk te brengen. En ten slotte moet zij de sociale dimensie en het streven naar volwaardig werk een hogere prioriteit geven in haar externe samenwerkingsprogramma's. De lidstaten van hun kant dienen hun steun aan ontwikkelingslanden op te voeren.

3.5 In dit verband dient de Unie zich sterk te maken voor de instelling van speciale fora binnen de internationale financiële en handelsorganisaties (IMF, Wereldbank, WTO...) waar werkgeversorganisaties en vakbonden hun stem kunnen laten horen en om advies kunnen worden gevraagd. Daarbij kan worden uitgegaan van het OESO-model, dat zich al vele jaren heeft bewezen.

3.6 Bovendien dienen de Commissie en de lidstaten zich ernstig en in nauw onderling overleg te beraden op het voorstel van de Wereldcommissie om een „economische en sociale veiligheidsraad” in het leven te roepen — een van de meest vergaande voorstellen van de Wereldcommissie, die hiermee in wezen pleit voor een heus mondiaal bestuur omdat zij van oordeel is dat het economisch en sociaal beleid van de diverse landen meer met elkaar in evenwicht en in overeenstemming moet worden gebracht om de afgesproken doelstellingen te kunnen realiseren. Zij dienen ook hun schouders te zetten onder ieder serieus initiatief om de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (ECOSOC), waarvan de beleidscoördinerende rol op sociaal-economisch gebied nog niet veel om het lijf heeft, te hervormen en te versterken. Als ECOSOC wordt opgewaardeerd, zal het Comité de nodige initiatieven nemen om via dit orgaan de stem van Europa's maatschappelijk middenveld duidelijker te laten weerklinken.

3.7 De Wereldcommissie noemt volwaardig werk een „essentieel instrument in de strijd tegen de armoede”. De Commissie en de Raad dienen daar de nodige conclusies uit te trekken en ervoor ijveren dat bij de eerstvolgende herziening van de millenniumverklaring en de millenniumdoelstellingen van de Verenigde Naties het verschaffen van volwaardig werk wordt opgenomen in de lijst van *global goals*.

3.8 Een van de essentiële punten in het verslag van de Wereldcommissie is de dringende oproep aan de regeringen om het beleid van de internationale financiële instellingen, de WTO en de IAO efficiënter te maken en te coördineren. Een en ander is echter alleen mogelijk als ook op nationaal niveau naar meer coherentie en coördinatie wordt gestreefd. Zo moet er een einde komen aan de gangbare praktijk dat regeringsvertegenwoordigers in het IMF hun instructies voornamelijk van hun respectieve ministeries van financiën krijgen, terwijl hun collega's in de WTO de richtlijnen van hun ministeries van handel of economische zaken moeten volgen en hun collega's in de IAO worden geïnstrueerd door hun ministeries van arbeid, werkgelegenheid en sociale zaken. Het Comité dringt er met klem op aan dat de Commissie en de Raad de mogelijkheid overwegen om landen met een Sociaal-Economische Raad ertoe te verplichten hun SER om advies te vragen over de manier waarop deze coherentie en samenwerking op nationaal niveau het best kan worden gerealiseerd. Landen zónder Sociaal-Economische Raad kunnen hiervoor te rade gaan bij hun meest representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties of

gebruikmaken van de overlegstructuur die eerder al, bij de voorbereiding van de Sociale Top en de „Sociale Top +5” van de Verenigde Naties, het maatschappelijk middenveld de kans heeft gegeven zijn standpunten onder de aandacht te brengen.

3.9 De Commissie presenteert in paragraaf 5.5 van de Mededeling een aantal voorstellen om de dialoog tussen IAO en WTO, IMF en Wereldbank efficiënter te maken, maar had daarbij misschien, in nauwe samenwerking met de lidstaten, nog een stap verder moeten gaan. De WTO (die zich tot dusverre maar weinig gelegen heeft laten liggen aan de sociale dimensie van het handelsbeleid van zijn lidstaten), het IMF en de Wereldbank zouden, op basis van een mandaat van hun lidstaten, speciale organen voor het coördineren van hun beleid met dat van de IAO in het leven kunnen roepen en binnen die coördinatieorganen ook aandacht kunnen schenken aan de sociale en de ontwikkelingsdimensie van hun activiteiten. Zo heeft het aflopen, eind 2004, van de VN-Overeenkomst inzake Textiel en Kleding vele textielexporterende landen met een nijpend herstructureringsprobleem en een aanzienlijk verlies van arbeidsplaatsen opgezadeld. Vanwege het transversale karakter van deze problematiek dient zich hier een goede gelegenheid aan voor een gezamenlijk „initiatief ter bevordering van de beleidscoherentie” van alle internationale organisaties (WTO, Wereldbank, IMF, IAO en andere bevoegde VN-organisaties). Het komt erop aan te anticiperen op de te verwachten sociaal-economische gevolgen en de betrokken landen advies te geven over de maatregelen die zij — met internationale steun — moeten nemen.

3.10 De Unie moet ervoor blijven ijveren dat de WTO bij haar periodieke evaluaties van het handelsbeleid van haar lidstaten ook nagaat in hoeverre deze de fundamentele arbeidsnormen naleven, zoals zij dat in oktober 2004 zelf ook heeft gedaan. Het Comité is van oordeel dat in de EU-delegatie naar deze evaluatiebijeenkomsten ook EESC-leden zouden moeten worden opgenomen. Het is ook van mening dat de Commissie haar voornaamste handelspartners zou moeten aansporen om soortgelijke evaluaties te ondernemen.

3.11 Het Comité voelt wel voor het idee van de Wereldcommissie om in VN-verband een „forum voor het globaliseringsbeleid” op te richten en om naast bovengenoemde multilaterale organisaties ook nog andere relevante organisaties, groeperingen en personen aan het overleg te laten deelnemen. Het is echter van oordeel dat een dergelijk project in de huidige omstandigheden wellicht nog „een brug te ver” is. Het voorstel van de Wereldcommissie verdient pas ernstig overweging wanneer de diverse landen een serieuze poging ondernemen om de coherentie en coördinatie van hun beleid binnen de internationale financiële instellingen, de WTO en de IAO te verbeteren en op die manier ook de samenwerking tussen deze instellingen en organisaties onderling te stroomlijnen.

Brussel, 9 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma” JEUGD IN ACTIE „voor de periode 2007-2013”

(COM(2004) 471 def. — 2004/0152 (COD))

(2005/C 234/11)

De Raad heeft op 9 september 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 februari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 maart 2005 gehouden 415e zitting (vergadering van 10 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 196 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

I. Inleiding

1.1 In artikel 149, lid 2, van het EG-Verdrag is bepaald dat het optreden van de Gemeenschap erop gericht moet zijn „de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's van jongeren en jongerenwerkers te bevorderen”. Sinds 1988 heeft de EU daartoe dan ook een aantal acties op touw gezet in het kader van de opeenvolgende fasen van de programma's „Jeugd voor Europa”, „Europees vrijwilligerswerk voor jongeren”, en het huidige programma „Jeugd”, waarin o.m. alle eerdere acties worden samengebracht.

1.2 De achtereenvolgende specifieke programma's voor jongeren hebben altijd veel weerklank gevonden en konden steeds rekenen op een ruime deelname van alle begunstigden. Dankzij deze programma's konden de lidstaten gezamenlijke acties op touw zetten om jonge burgers de kans te geven banden te smeden en ervaring en kennis op te doen. Zo werden door de deelnemende landen uitwisselingen georganiseerd, waarbij overigens geen educatieve of arbeidsgerelateerde doelstellingen voor ogen werden gehouden.

1.3 Het grote belang dat wordt toegekend aan het burgerschap van de Unie, en dat ook blijkt uit de artikelen 17 t/m 22 van het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, maakt dat voor dit programma van meet af aan een hoofdrol is weggelegd. Zo moet het programma daadwerkelijk bijdragen tot een actief burgerschap van jongeren, en moet het hun nog sterker het gevoel geven dat zij deel uitmaken van Europa.

1.4 De eerste twee fasen van het programma „Jeugd voor Europa” waren hoofdzakelijk op twee soorten acties gericht: rechtstreekse steun aan projecten voor uitwisselingen en mobiliteit van jongeren uit de deelnemende landen enerzijds, en studiebezoeken en mogelijkheden voor jeugdwerkers hun beroepsbekwaamheden te verruimen, anderzijds.

Tijdens de derde fase, die liep van 1995 tot 1999, werden de acties op het gebied van uitwisselingen en mobiliteit uitgebreid tot derde landen. De acties voor jeugdwerkers werden voortgezet en er werden nieuwe acties opgestart, m.n. ter bevordering van activiteiten voor jongeren en ter ondersteuning van samenwerking tussen de deelnemende landen op het gebied van jeugdbeleid. Ook voorlichtingsacties voor jongeren en onderzoek naar thema's die verband houden met jongeren werden in het programma opgenomen.

1.5 Met het programma „Europees vrijwilligerswerk voor jongeren”, dat liep van 1998 tot 2002, werden de acties voor jongeren uitgebreid tot vrijwilligerswerk en solidariteitsprojecten in het kader van het samenwerkingsbeleid op het gebied van jeugdzaken. Bedoeling was jongeren aan te zetten tot meer participatie, hun zin voor onderneming en initiatief te stimuleren en de Europese gedachte onder de jeugd te verspreiden.

1.6 In het programma „Jeugd” ten slotte, dat nog loopt tot 2006, zijn alle eerdere programma's voor jongeren opgenomen. Bedoeling is de oudere acties nieuw leven in te blazen en aan te passen aan de nieuwe uitdagingen. Naast de acties op het gebied van mobiliteit en samenwerking, die blijven bestaan, bevat het programma andere, concrete acties ter ondersteuning van door jongeren opgezette innovatieve en creatieve projecten.

1.7 De Raad van Ministers en de Europese Raad hebben de laatste tijd al herhaaldelijk onomwonden te kennen gegeven dat de continuïteit van het huidige programma moet worden verzekerd. Ook het EP heeft zich hiervoor ingezet door de Commissie te verzoeken een vervolg op het bestaande programma uit te werken waarmee kan worden voldaan aan de steeds hogere eisen van het jeugdbeleid.

Artikel 149 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt in het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa immers nog aangevuld met de bepaling dat de Unie de deelname van jongeren aan het democratische leven van Europa bevordert.

1.8 Naast alle hier uiteengezette redenen, die de verlenging van de acties voor jongeren op zich al voldoende rechtvaardigen, tonen ook de tussentijdse evaluatie van het huidige programma en de raadpleging van het publiek door de Commissie duidelijk aan dat een specifiek programma moet blijven bestaan om de continuïteit van de acties te verzekeren en de Europese identiteit van jongeren en hun actieve burgerschap te versterken.

1.9 Al deze overwegingen hebben de Commissie ertoe gebracht het programma „Jeugd in actie” voor de periode 2007-2013 voor te stellen. Overeenkomstig art. 149, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, is het EESC hierover verplicht geraadpleegd.

2. Inhoud van het voorstel

2.1 Kort samengevat is het programma erop gericht:

- de actieve participatie van jongeren aan het maatschappelijk leven te stimuleren;
- waarden als tolerantie, solidariteit en interculturele dialoog meer ingang te doen vinden bij jongeren;
- het Europees burgerschap te versterken.

2.2 De algemene doelstellingen van het programma — die gekoppeld zijn aan de verschillende acties — luiden als volgt:

- bevordering van het actief burgerschap van jongeren in het algemeen en van hun Europees burgerschap in het bijzonder;
- ontwikkeling van de solidariteit van jongeren, met het oog op de versterking van de sociale samenhang van de Europese Unie;
- stimulering van het wederzijds begrip tussen de volkeren via jongeren;
- bijdragen aan de ontwikkeling van de kwaliteit van de systemen ter ondersteuning van de activiteiten van jongeren en versterking van de maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met jeugdzaken;
- stimulering van de Europese samenwerking op het terrein van het jeugdbeleid.

2.3 Hieronder volgen de acties van het programma (die telkens uitdrukkelijk worden gelinkt aan de eerder vermelde algemene doelstellingen) en de daarbij behorende maatregelen:

- Jeugd voor Europa
 - uitwisseling van jongeren
 - steun aan jongereninitiatieven
 - projecten inzake participatieve democratie
- Europees vrijwilligerswerk
 - individueel Europees vrijwilligerswerk
 - Europees vrijwilligerswerk in groepsverband
 - samenwerking tussen civiele en vrijwilligersdiensten
- Jeugd voor de wereld
 - samenwerking met de buurlanden van het uitgebreide Europa
 - samenwerking met andere landen
- Jongerenwerkers en ondersteuningssystemen
 - steun aan organisaties die op Europees niveau op jeugdgebied werkzaam zijn
 - steun aan het Europees Jeugdforum
 - scholing en vorming van netwerken van jongerenwerkers
 - projecten ter bevordering van innovatie en kwaliteit
 - informatieactiviteiten voor jongeren en jongerenwerkers
 - partnerschappen
 - ondersteuning van de programmastructuren
 - benutting van de programmastructuren.
 - valorisatie

- Ondersteuning van beleidssamenwerking
 - ontmoetingen van jongeren en politiek verantwoordelijken op jeugdgebied
 - ondersteuning van activiteiten ter verbetering van het begrip en de kennis van jongerenkwesties
 - samenwerking met internationale organisaties.

2.4 Het programma, dat de periode 2007-2013 bestrijkt en waarvoor 915 miljoen euro wordt uitgetrokken, is bestemd voor jongeren tussen 13 en 30 jaar.

3. Kanttekeningen

3.1 Het Comité staat over het algemeen positief tegenover het huidige voorstel voor een besluit, net zoals het in het verleden zijn steun heeft betuigd aan specifiek voor jongeren bestemde programma's. Ook is het ingenomen met de continuïteit van de programma's.

Dit soort acties kan al sinds 1986 rekenen op de steun van het Comité, dat steeds heeft getracht om met zijn op- en aanmerkingen de inhoud ervan nog te verbeteren. Zo heeft het de volgende adviezen uitgebracht:

- Advies over het voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van het programma „Jeugd voor Europa” ⁽¹⁾;
- Advies over het voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma ter bevordering van het jeugdwerk in de Gemeenschap: het 'Jeugd voor Europa'-programma (tweede fase) ⁽²⁾;
- Advies over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de derde fase van het „Jeugd voor Europa"-programma ⁽³⁾;
- Advies over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het communautair actieprogramma „Europees vrijwilligerswerk voor jongeren” ⁽⁴⁾;
- Advies over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de invoering van het communautair actieprogramma „Jeugd” ⁽⁵⁾;
- Advies over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van organisaties die op Europees niveau actief zijn op het terrein van jeugdzaken ⁽⁶⁾.

3.2 Het Comité stelt tot zijn genoegen vast dat de aanbevelingen uit zijn initiatiefadvies over het „Witboek inzake jongerenbeleid” ⁽⁷⁾ in de hele tekst van het voorstel terug te vinden zijn. Als integrerend deel van de Europese civiele samenleving heeft het Comité de taak op te treden als spreekbuis van de maatschappelijke organisaties naar de Europese instellingen toe. Met zijn kennis en ervaring kan het zo alle acties ten behoeve van de burgers van de Unie een meerwaarde geven.

⁽¹⁾ CES 769/1986

⁽²⁾ PB C 159 van 17-06-1991

⁽³⁾ PB C 148 van 30-05-1994

⁽⁴⁾ PB C 158 van 26-05-1997

⁽⁵⁾ PB C 410 van 30-12-1998

⁽⁶⁾ PB C 10 van 14-01-2004

⁽⁷⁾ PB C 116 van 20-04-2001

3.3 De verlenging van de acties uit de vorige programma's maakt duidelijk dat de maatregelen in kwestie nog steeds nuttig zijn, en dat continuïteit bijgevolg wenselijk is, los van de in de programma's gestelde doelen.

Hoewel het Comité dus de noodzaak en de waarde van het voorstel erkent, merkt het toch op dat het hier meer gaat om een voortzetting van de acties van het huidige programma dan om vernieuwende acties die de hoofddoelstelling, nl. bijdragen aan het actieve burgerschap van jongeren in de samenleving en aan hun verbondenheid met Europa, dichterbij zouden brengen. De weinige actiemaatregelen die wél nieuw zijn moeten dan ook worden versterkt. We denken daarbij aan de bevordering van projecten op het vlak van de participatiedemocratie (onder actie 1), en meer concreet de maatregelen om de dialoog tussen beleidsmakers en jongeren op gang te brengen of om jongerenparlementen op te richten. Ook de projecten om actief burgerschap te stimuleren horen thuis in dit rijtje.

Zonder het belang van deze hoofddoelstelling in twijfel te trekken, wil het Comité er daarnaast ook op wijzen dat het programma moet aansluiten bij het begrip levenslang leren in al zijn facetten. De niet-formele vorm van opleiding die jongeren via het programma krijgen, moet een aanvulling vormen op andere vormen van opleiding en leren die in andere EU-programma's aan de orde komen.

3.4 Verder zou het Comité graag zien dat aan de actie „Ondersteuning van beleidssamenwerking” de volgende maatregel wordt toegevoegd:

organisatie door jeugdverenigingen van voor jongeren bedoelde themaseminars, conferenties, studiebezoeken en haalbaarheidsbezoeken die verband houden met thema's van Europees belang.

3.5 Voor de in het programma vastgelegde acties zou 915 miljoen euro worden uitgetrokken, te verdelen over een periode van zeven jaar. Hiermee benadert de Commissie het bedrag van één miljard, dat volgens het Comité noodzakelijk was voor het huidige programma „Jeugd” (2000-2006). Het budget van bijna 657 miljoen euro van het huidige programma wordt voor het programma „Jeugd in actie” dus opgetrokken tot 915 miljoen.

Bij dit positieve feit wil het Comité twee kanttekeningen maken. Ten eerste is het budget voor het programma „Jeugd” bedoeld voor een periode van vijf jaar, terwijl met het bedrag voor „Jeugd in actie” zeven jaar moet worden overbrugd. Ten tweede richt het programma „Jeugd” zich tot een doelgroep van 50 miljoen jongeren, terwijl het toekomstige programma meer dan 75 miljoen begunstigden zal tellen.

Het huidige bedrag van circa 12 euro per jongere blijft met andere woorden ongewijzigd. Daarmee is de Commissie nog ver verwijderd van de 20 euro die het Comité in zijn advies over het programma „Jeugd”⁽⁸⁾ aanbeveelt. De conclusie luidt dus onveranderlijk dat de vastgelegde begrotingsmiddelen niet toereikend zijn.

3.6 Het Comité vestigt de aandacht op een van de in het voorstel opgenomen aanbevelingen, die is gebaseerd op de tussentijdse evaluatie van het programma „Jeugd”, te weten dat het programma moet worden afgestemd op alle jongeren ongeacht hun achtergrond, en in het bijzonder kansarme jongeren, in de meest ruime zin van het woord. Het is in dit verband ook zeer belangrijk dat de middelen eerlijk verdeeld worden tussen jonge vrouwen en jonge mannen. Het Comité staat volledig achter deze aanbeveling en herhaalt hier nogmaals dat deze groepen extra steun verdienen, iets waar het al van in zijn eerste adviezen over de jongerenproblematiek op hamert. Het zou overigens graag nauwkeurige gegevens ontvangen over de daadwerkelijke deelname van kansarme jongeren aan deze jongerenprogramma's.

3.7 Nog in het licht van de tussentijdse evaluatie, meent het Comité verder dat het noodzakelijk is meer bekendheid te geven aan het nieuwe programma „Jeugd in actie”. Daartoe moet een efficiënte voorlichtingscampagne worden gevoerd, zodat zo veel mogelijk jongeren en jeugdverenigingen op de hoogte worden gesteld van het bestaan van het programma en de daarin vervatte acties. Deze informatie moet zeker ook worden doorgegeven aan alle onderwijsinstellingen, arbeidsbureaus, sportverenigingen en alle andere instellingen en organisaties waarin jongeren ruim vertegenwoordigd zijn.

3.8 De bevordering van het Europees burgerschap en van het gevoel deel uit te maken van een Unie die nog elke dag versterkt wordt, is een doelstelling waar iedereen zich in kan vinden. Het optreden van de Unie vindt plaats tegen de achtergrond van deze doelstelling, en in het hier besproken besluit worden specifieke acties voor de verwezenlijking ervan voorgesteld.

In haar mededeling „Naar een actief burgerschap: cultuur en verscheidenheid in Europa bevorderen door programma's voor jeugd, cultuur, de audiovisuele sector en participatie van de burgers”⁽⁹⁾ wijst de Commissie erop dat de Europese burgers de kans moeten krijgen te ervaren wat Europees burgerschap echt betekent, maar dat de Unie in de praktijk voor velen niet meer is dan een politieke en economische entiteit die ver van hun bed staat.

Het Comité wijst daarom op de noodzaak van dit soort acties, die het burgerschapsgevoel en het bewustzijn deel uit te maken van de Unie versterken. Daarnaast moet vanuit de instellingen en de lidstaten worden nagedacht over de vraag in hoeverre wij er zelf schuldig aan zijn dat deze doelstellingen nog steeds niet volledig zijn verwezenlijkt en dat een gedeelte van de bevolking de Unie ziet als een verzameling nationale economische belangen waarover men het op gezette tijden eens probeert te worden.

3.9 Het bevorderen van waarden als tolerantie, solidariteit, wederzijds begrip en de dialoog met andere culturen en tussen generaties zijn doelstellingen die we allen resoluut en onvoorwaardelijk moeten nastreven en ondersteunen. Deze waarden worden ook uitdrukkelijk vermeld in het voorstel en het Comité sluit zich volmondig aan bij het streven van de Commissie.

⁽⁸⁾ PB C 410 van 30-12-1998

⁽⁹⁾ COM(2004) 154 def.

Aangezien het programma specifiek op jongeren, en m.n. op de leeftijdsgroep van kansarme adolescenten en jonge volwassenen gericht is, meent het Comité dat ook bijzondere aandacht moet worden besteed aan een aantal andere belangrijke waarden die de Commissie over het hoofd heeft gezien. Het gaat om fundamentele waarden als zin voor verantwoordelijkheid, tevredenheid over zorgvuldig verrichte arbeid en respect voor de leefregels van de samenleving, die van jongeren complete, actieve personen maken. In een ontwikkelde maatschappij, waar de burgers naar behoren worden voorgelicht over hun rechten, moet gebruik worden gemaakt van de bestaande mogelijkheden om deze waarden onder de burger, en m.n. de jongeren, te verspreiden. Het programma „Jeugd in actie” zou dit streven kunnen ondersteunen.

3.10 De enorme taalkundige verscheidenheid is een van de vele bewijzen van de culturele rijkdom van de EU. Het Comité wijst er ook telkens weer op dat talenkennis voor de burgers van de Unie van groot belang is om elkaar te leren kennen en wederzijds begrip te kweken.

Het programma Jeugd in actie zou daarom ook moeten bijdragen aan de bevordering van talenkennis. Zo zou een duidelijke verwijzing naar het leren van talen moeten worden opgenomen in de algemene en specifieke doelstellingen.

Het Comité stelt voor om de passage betreffende de erkenning van de culturele en multiculturele verscheidenheid van Europa (art. 2, lid 3) aan te vullen met een verwijzing naar de taalkundige verscheidenheid.

Ook art. 3, lid 1, sub d), dient als volgt te worden aangevuld: „het intercultureel leren en het aanleren van talen onder jongeren ontwikkelen”.

3.11 Een van de aspecten van het programma die een prominente rol spelen bij het doorgeven van bepaalde waarden aan jongeren is de actie „Europees vrijwilligerswerk”. Het specifieke programma dat in 1998 is opgestart is een bijzonder waardevol instrument gebleken om de solidariteit onder jongeren te vergroten en hun persoonlijkheid te verrijken. Het Comité steunt daarom de uitgebreide reeks actiegebieden van dit programma en herhaalt dat het bijzonder ingenomen is met het feit dat de Commissie rekening heeft gehouden met zijn eerdere aanbevelingen in die zin.

3.12 Wel lijken volgens het Comité hiervoor bijzonder veel begrotingsmiddelen te worden uitgetrokken (zie het financieel memorandum), daar het aantal jongeren dat aan deze actie deelneemt relatief klein is. Anderzijds blijkt uit informatie van verschillende lidstaten dat beleidsmakers niet kunnen voldoen aan de vraag van jongeren naar vrijwilligerswerk. Dit houdt mogelijk verband met de deelnamevereisten en de doeltreffendheid van deze actie. Het Comité denkt dan ook dat actie nr. 1, „Jeugd voor Europa”, waarschijnlijk veel meer deelnemers zal aantrekken en dus ook meer impact zal hebben op de groep kansarme jongeren. Voor deze actie zou dus volgens het Comité moeten worden nagegaan of de voor de afzonderlijke acties uitgetrokken begrotingsmiddelen overeenstemmen met de behoeften. Daarbij moet waar mogelijk de doeltreffendheid van afzonderlijke acties worden vergroot.

3.13 Een van de aanbevelingen uit het initiatiefadvies over het Witboek inzake jongerenbeleid⁽¹⁰⁾ luidt als volgt: „Een jongerenbeleid zou jongeren bij alle fases van het besluitvormingsproces moeten betrekken om direct te putten uit de door hen zelf opgedane ervaringen, en hen te motiveren om actieve en verantwoordelijke burgers te worden.” Deze passage bevat een heuse intentieverklaring die als referentiekader zou kunnen dienen voor het programma. Worden deze richtsnoeren opgevolgd, dan zal het programma erin slagen de twee in zijn doelstellingen vervatte basisbeginselen, nl. burgerschap en participatie, te verenigen.

3.14 Omdat een groot gedeelte van de activiteiten van het programma wordt uitbesteed, moet extra scherp worden toegezien op de samenhang en de transparantie. Het Comité begrijpt wel waarom het noodzakelijk is de burger meer bij het beheer te betrekken, maar meent toch dat de Commissie zich bij de selectie van de organisaties die in aanmerking komen voor steun niet afzijdig mag houden.

3.15 De plannen voor een grootschalige decentralisatie van het programma op lokaal, regionaal en nationaal niveau en de verregaande participatie van allerhande organisaties en personen vereisen dat met de grootst mogelijke nauwlettendheid, transparantie en zichtbaarheid te werk wordt gegaan, om te garanderen dat de openbare middelen goed worden gebruikt.

3.16 De EU-instellingen en de bevoegde instellingen uit de deelnemende landen moeten er bij de selectie van de organisaties en de toekenning van de middelen voor de door die organisaties voorgestelde projecten over waken dat het budget van het programma „Jeugd in actie” niet terecht komt bij verenigingen of organisaties die intolerantie, geweld, racisme of xenofobie in welke vorm dan ook tolereren of aanmoedigen door handelen of nalaten. Zowel de nationale als de communautaire instellingen die verantwoordelijk zijn voor de selectie en de goedkeuring van de projecten zouden dus de antecedenten van de kandidaten moeten onderzoeken, zodat dit soort organisaties uitdrukkelijk van elke selectieprocedure wordt uitgesloten.

Verder wijst het Comité erop dat enkel organisaties die voldoende representatief zijn en voldoende leden tellen, voor steun in aanmerking zouden mogen komen.

3.17 Het Comité is het er mee eens dat de meerwaarde van het voorstel samenhangt met de specifieke aard van de acties, waardoor verschillende landen hun krachten kunnen bundelen om zo de internationale mobiliteit van jongeren te vergroten. Op zich zouden de afzonderlijke landen immers niet in staat zijn hetzelfde effect te bereiken. Vandaar dat het van cruciaal belang is dat alle deelnemende landen rekening houden met het bepaalde in artikel 6, lid 5, van het voorstel, en alles in het werk stellen om de nog bestaande belemmeringen op het vlak van mobiliteit weg te werken.

Het Comité heeft zich hierover herhaaldelijk uitgesproken, zowel in adviezen over andere fases van dit programma als in adviezen waarin specifiek werd ingegaan op problemen i.v.m. mobiliteit⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ PB C 116 van 20-04-2001

⁽¹¹⁾ PB C 133 van 28-04-1997 Advies over het „Groenboek inzake” Onderwijs - opleiding - onderzoek - De belemmeringen voor transnationale mobiliteit

PB C 149 van 21-06-2002 Advies over het voorstel voor een richtlijn van het EP en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven

In al deze adviezen heeft het Comité erop gehamerd dat er zo snel mogelijk voor moet worden gezorgd dat de burgers in het algemeen, en de jongeren in het bijzonder, probleemloos aan het programma kunnen deelnemen, zonder te worden gehinderd door bureaucratische rompslomp die de toegang tot het programma beperkt en waarmee de lidstaten al lang hadden moeten afrekenen.

3.18 De uitbreiding van de leeftijdscategorie waartoe de deelnemers moeten behoren — de minimumleeftijd is verlaagd tot dertien, de maximumleeftijd is opgetrokken tot dertig — is een stap voorwaarts, waarmee wordt ingegaan op eerdere aanbevelingen van het Comité. Hierdoor wordt een aanzienlijk segment van de bevolking, dat eerst buiten de boot viel, bij het programma betrokken, en krijgen nu zo'n 75 miljoen burgers de kans deel te nemen. Het zou zinvol zijn deze leeftijdsgroep beter in kaart te brengen (in al zijn heterogeniteit en nooit eerder geziene eenheid) zodat het programma beter onderbouwd kan worden. Een dergelijke aanpak ligt overigens in de lijn van de aanbevelingen van de groep op hoog niveau die zich heeft gebogen over de toekomst van het sociale beleid met het oog op de wijziging in de betrekkingen tussen de generaties.

Toch herhaalt het Comité hier zijn suggestie om de minimumleeftijd voor deelname aan uitwisselingsprogramma's te verlagen tot elf. Deze jongeren bevinden zich weliswaar nog in de prepuberteit, maar waarden die al op vroege leeftijd worden aangereikt en overgedragen, worden op een andere manier eigen gemaakt. Dergelijke jonge kandidaten kunnen nooit individueel maar enkel in het kader van een goed georganiseerd programma deelnemen.

3.19 In artikel 15 van het voorstel wordt bepaald dat een tussentijdse en een ex postevaluatie van het programma moeten worden uitgevoerd. Het Comité dringt erop aan dat bij de tussentijdse evaluatie wordt nagegaan in welke mate de verschillende landen deelnemen aan het programma „Jeugd in actie”. Uit die gegevens zal blijken in welke landen meer aandacht moet worden besteed aan voorlichting. Zo kan worden gestreefd naar een evenwichtiger verdeling van de middelen. Het is immers niet de bedoeling dat het geld grotendeels terecht komt op plaatsen waar al een degelijke infrastructuur is opgezet en die al ruime ervaring hebben met de ontwikkeling van acties op dit gebied, wél dat deze koplopers hun ervaring delen met regio's waar de deelname aan de acties van het programma veel lager ligt.

3.20 Zoals al eerder vermeld is „Jeugd in actie” de voortzetting van de acties uit vorige programma's voor jongeren. Er zij dus nogmaals op gewezen dat de sociale partners moeten worden betrokken bij de voorbereiding en de evaluatie achteraf, en dat de organisaties die werkzaam zijn op jeugdgebied de kans moeten krijgen mee te werken aan de tenuitvoerlegging van bepaalde acties, m.n. de vrijwilligersprojecten, zodat het evenwicht op de arbeidsmarkt niet wordt verstoord en vrijwilligerswerk niet wordt gebruikt als alternatief voor betaalde, m.n. gekwalificeerde arbeid.

3.21 Ook in verband met de steun aan de initiatieven van jongeren in het kader van de actie „Jeugd voor Europa” wijst het Comité erop dat nauwer moet worden samengewerkt tussen de sociale partners, de jongerenorganisaties en de organisaties die zich bezig houden met jeugdzaken. De ervaring van onze organisaties kan een belangrijke rol spelen bij het stimuleren van de zin voor initiatief en onderneming en de creativiteit van de Europese jongeren.

3.22 Het Comité staat achter de maatregelen die jongeren ertoe moeten aanzetten zich te verenigen, omdat op die manier ook hun deelname aan de civiele samenleving wordt gestimuleerd. Verenigingszin dient in het bijzonder te worden aangemoedigd op de plaatsen en onder de jongeren die het minst goed vertegenwoordigd zijn in de al bestaande verenigingen.

In verband met de financiële vooruitzichten die zijn vastgelegd in het memorandum bij dit voorstel, willen we erop wijzen dat de verlaging van de steun aan Europese organisaties die op jeugdgebied werkzaam zijn, niet aanvaardbaar is. Met het oog op de vooropgestelde doelen mogen de middelen voor deze actie verhoudingsgewijs niet lager liggen dan in het programma „Jeugd”.

3.23 Het Comité is ingenomen met het nieuwe initiatief van de staatshoofden en regeringsleiders van Frankrijk, Duitsland, Spanje en Zweden, die een overeenkomst voor de Europese jeugd willen afsluiten, daarbij rekening houdend met de doelstellingen van de Lissabonstrategie. Bedoeling is nieuwe stimulansen te ontwikkelen om jongeren ertoe aan te zetten actief deel te nemen aan het politieke leven.

Deze overeenkomst zou moeten worden beschouwd als een hefboom op het vlak van werkgelegenheid, sociale integratie en onderwijs en voor het jeugdbeleid van de EU en het programma „Jeugd in actie”, en als een bijkomend thema op de nieuwe agenda van het Europese jeugdbeleid.

Brussel, 10 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Onderstaand wijzigingsvoorstel kreeg meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen, maar werd tijdens de beraadslagingen verworpen.

Een nieuwe par. 3.14 in te lassen

„De Commissie moet erop toezien dat de nationale agentschappen voor het beheer van het programma Jeugd hun werkzaamheden coördineren, om te voorkomen dat de gedecentraliseerde tenuitvoerlegging in de lidstaten de toegang tot het programma bemoeilijkt.

De werkzaamheden en werkmethodes van de nationale agentschappen die zich bezighouden met de tenuitvoerlegging van het nieuwe programma Jeugd in actie, moeten worden gecontroleerd en beoordeeld door een comité bestaande uit ambtenaren van de Commissie en de betrokken sociale partners.”

Motivering

Het programma Jeugd in actie is veel gedecentraliseerder dan het huidige programma Jeugd. De nationale jeugdagentschappen van de deelnemende landen spelen een hoofdrol bij de tenuitvoerlegging van het programma; zij nemen alle belangrijke besluiten, bakenen de nationale prioriteiten af en beslissen over tal van details i.v.m. de tenuitvoerlegging. Voor veel van de Europese jongerenorganisaties en netwerken is decentralisatie een groot probleem. De prioriteiten van de verschillende nationale agentschappen lopen immers uiteen en zij hebben elk hun eigen opvattingen over partnerschap. Hierdoor kunnen de Europese jongerenorganisaties en hun nationale afdelingen niet zo samenwerken als ze zouden willen.

Stemuitslag

Aantal stemmen vóór: 51

Aantal stemmen tegen: 72

Aantal onthoudingen: 30

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de Europese Investeringsbank (EIB) bij publiek-private samenwerking (PPS) en de impact op de groei-problematiek”

(2005/C 234/12)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 27 april 2004, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, besloten een advies op te stellen over: „De rol van de Europese Investeringsbank (EIB) bij publiek-private samenwerking (PPS) en de impact op de groei-problematiek”.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 februari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer LEVAUX.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 415e zitting van 9 en 10 maart 2005 (vergadering van 10 maart 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 153 stemmen vóór, 0 tegen, bij 5 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 In dit advies zijn grote delen overgenomen van de informatieve notitie die de EIB in juli 2004 voor het EESC heeft opgesteld ⁽¹⁾.

1.2 Momenteel wordt in alle lidstaten uiterst gevarieerd gebruik gemaakt van PPS in de vorm van concessies of andere soorten overeenkomsten. De term „publiek-private samenwerking” bestrijkt uiterst gevarieerde situaties en volgens de EIB is het belangrijkste kenmerk van PPS dat publieke en private initiatiefnemers risico delen op basis van een gemeenschappelijke inspanning ten behoeve van de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

2. De problematiek van PPS en de rol van de EIB

2.1 Een stukje Europese geschiedenis

2.1.1 Zo'n 2000 jaar geleden viel in het Romeinse Rijk het eigenlijke vervoer door de koeriers onder de verantwoordelijkheid van de keizer („vehiculatio”), terwijl de lokale lichamen („municipes”) verantwoordelijk waren voor de „stationes” (de pleisterplaatsen voor de koeriers).

Het na een gunningprocedure door de gemeenten met de beheerders van deze enorme „stationes” afgesloten contract bevatte voor laatstgenoemden de verplichting om het hotel te bouwen, te onderhouden en te doen functioneren; dit laatste gedurende een periode van 5 jaar, „lustrum” genoemd, die veel voorkwam in het Romeinse recht en vaak wordt aangetroffen bij onroerend-goedaangelegenheden (met name precariocontracten). Na vervolgens 1200 jaar in onbruik te zijn geraakt, kwam deze contractsoort weer op.

Onder keizer Augustus was niet alleen de postdienst op een concessiecontract gebaseerd, maar ook de bouw van havens, badhuizen, markten en zelfs wegen!

⁽¹⁾ „Le rôle de la BEI dans les partenariats public-privés (PPP)” EIB, juli 2004. Dit document werd opgesteld t.b.v. de studiegroep van het EESC en kan per e-mail worden aangevraagd bij het secretariaat van het Comité: eco@esc.eu.int

2.1.2 Gedurende de XIXe eeuw werd het gehele Europese spoorwegennet op basis van concessiecontracten ontwikkeld. Dit gold ook voor de kunstwerken én voor gemeentelijke openbare diensten (water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, vuilnisophaaldienst, telefonie, enz).

2.1.3 In de meeste lidstaten komt het aanbestedingsrecht overigens grotendeels voort uit het concessierecht.

2.1.4 Gedurende de XXe eeuw werden op basis van concessiecontracten niet alleen wegen en parkeerterreinen gebouwd, maar ook waternetwerken, musea, vliegvelden, tramlijnen of metro's. Verder werden deze contracten gebruikt voor de uitrusting van stadswijken, volledige renovatie van scholen en ziekenhuizen, enz.

2.1.5 PPS bestaat in talloze lidstaten en het Comité heeft de situatie kort samengevat in zijn op 27 oktober 2004 goedgekeurde advies over het „Groenboek over publiek-private samenwerking en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten” ⁽²⁾.

2.2 Beschrijving door de EIB van zijn actiekader

2.2.1 De Europese Raad van oktober 2003 heeft de Commissie en de EIB verzocht studie te verrichten naar de middelen om de publieke en de particuliere sector zo goed mogelijk financieel te steunen ten behoeve van het groei-initiatief, en meer rekening te houden met een aantal initiatieven die ertoe strekken, tot de ontwikkeling van PPS bij te dragen.

2.2.2 Naar aanleiding daarvan heeft de Commissie, met ondersteuning van de EIB, een serie maatregelen voorbereid die in het in december 2003 door de Europese Raad van Brussel goedgekeurde Groei-initiatief zijn geïntegreerd. De voorstellen waren gericht op invoering van een regelgevings-, financieel en administratief kader waarmee particuliere investeringen kunnen worden aangemoedigd en op mobilisatie van de financiële middelen van de Unie. De lidstaten werd verzocht om hun uitgaven te blijven richten op de zaken waarmee groei wordt bevorderd, zonder evenwel hun begrotingen daartoe uit te breiden.

⁽²⁾ Advies van het EESC over COM(2004) 327 def. (PB C 120 van 20.5.2005)

2.2.3 De door de EIB aan de Raad voorgelegde voorstellen betroffen voornamelijk de toekenning van substantiële bijkomende middelen voor de trans-Europese netwerken (TEN's) en het initiatief i2i⁽³⁾, die de twee belangrijkste onderdelen van het Groei-initiatief vormen⁽⁴⁾. De EIB zei daarbij toe:

- er alles aan te doen om het financiële instrumentarium voor deze twee essentiële onderwerpen uit te breiden, met name wat de financiering van PPS betreft;
- haar institutionele betrekkingen met de Commissie, de lidstaten, gespecialiseerde financiële instellingen (met name nationale werkgroepen die met PPS zijn belast), het bankbedrijf en de kapitaalmarkten te versterken, ten einde de ontwikkeling van private en publieke financiering van deze uiterst prioritaire sectoren te ondersteunen.

2.2.4 De verplichtingen die de EIB in het kader van het Groei-initiatief op zich nam vielen samen met een natuurlijke evolutie en versterking van maatregelen die de bank gedurende de 10 voorgaande jaren reeds had genomen om de particuliere sector te stimuleren om meer te participeren in de financiering van openbare infrastructuur.

2.2.5 Het Comité wees in zijn advies over het Groenboek over PPS⁽⁵⁾ op de grote verschillen tussen de lidstaten op het gebied van PPS. Het constateerde tevens dat de lokale of gedecentraliseerde overheden vaak veel praktischer tegen het aangaan van PPS aankijken dan de centrale overheden.

3. De ontwikkeling van PPS in Europa zoals door de EIB beschreven

3.1 De kenmerken van PPS

3.1.1 De uitdrukking „publiek-private samenwerking” (PPS) wordt sinds de jaren 90 algemeen gebruikt, maar er bestaat geen uniform Europees PPS-model.

3.1.2 Nieuwe investeringen in infrastructuur worden in Europa steeds vaker gedaan via PPS-projecten. Daarbij gaat het om participatie van de particuliere sector, met risicodeling, in het verschaffen van openbare infrastructuur, met betaling door de gebruiker, de overheid, via aan de dienstverlening evenredige retributies en/of risico-overdracht aan de particuliere sector. Die infrastructuur omvat bijv. vliegvelden, spoorwegen, bruggen, tunnels, milieu-installaties (zoals afvalverbrandingsovens en zuiveringsinstallaties) en openbare gebouwen, met name overheidsgebouwen, scholen, ziekenhuizen en gevangenissen.

⁽³⁾ Dit initiatief is bestemd voor middellange- en langetermijnleningen, deelnames en structuren voor tegenwaarborg. Daarin wordt rekening gehouden met de doelstellingen van de strategie van Lissabon. Meer informatie is te vinden op de EIB-website www.bei.org.

⁽⁴⁾ Zie de notitie t.b.v. de Raad ECOFIN van 25 november 2003 – doc. CA 03/515

⁽⁵⁾ Zie par. 2.1.5 en noot 2

Bijlage 1 bevat een overzicht van de stand van zaken (eind 2003) van de PPS-programma's, de bijbehorende juridische systemen en de betrokken overheidsorganen in de EU-25.

3.1.3 De publieke sector streeft met een PPS-programma in de eerste plaats naar inschakeling van de deskundigheid van de particuliere sector om de dienstverlening door de overheid te verbeteren. Verder wordt PPS vaak gekenmerkt door maatregelen of vereisten die eigen zijn aan de publieke sector, zoals:

- aanbesteding van diensten en geen aanschaf van activa;
- definiëring van behoeften op basis van resultaten en niet in termen van productiefactoren;
- beloning van de particuliere sector afhankelijk van de mate waarin diensten daadwerkelijk worden verricht en de kwaliteit daarvan;
- een soms verplichte aanpak die is gebaseerd op levensduur bij het ontwerp, de bouw en de exploitatie van de activa van een project, wanneer het duidelijk is dat deze aangelegenheden niet goedkoper kunnen worden gerealiseerd wanneer zij afzonderlijk worden behandeld;
- optimalisering van risico-overdracht naar de particuliere sector die is gebaseerd op het beginsel dat de betrokken risico's moeten worden beheerst door de partij die daarvoor het meest geschikt is;
- de verplichting voor de private partner om alle of een gedeelte van de voor investeringen in verband met het project benodigde financiële middelen te verzamelen wanneer vaststaat dat zulks de meest voordelige financieringsmodus is en een snelle dienstverlening garandeert;
- verschillende betalingsmodaliteiten, zoals commerciële opbrengsten, fictieve tol, betaling afhankelijk van beschikbaarheid, enz.

3.2 De motoren achter de ontwikkeling van PPS in Europa

3.2.1 PPS-constructies kunnen een steeds belangrijkere rol bij het opzetten van infrastructuur in Europa spelen. Daarbij dient wel integraal gebruik te worden gemaakt van de door beide sectoren geboden voordelen en de eventuele synergie-effecten van de samenwerking. PPS kan bijdragen tot het zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht verbeteren van de openbare diensten.

3.2.2 Middels PPS kan gebruik worden gemaakt van de efficiëntie van de particuliere sector en kunnen er adequate mechanismen voor risicoverdeling tussen de private en particuliere sector worden gebruikt. Helaas blijkt dit, met name voor grote IT-projecten, niet altijd het geval te zijn. De mogelijkheid om risico over te dragen en op termijn evenwichtig te spreiden en de bijdrage daarvan in het kader van een project is van het grootste belang gebleken, want op die manier kan PPS de kosten-batenverhouding van overheidsmaatregelen optimaliseren.

3.2.3 Dank zij deze ontwikkeling, die wordt geflankeerd door bijstellingen van de aanbestedingsregels, kan de particuliere sector in veel lidstaten positief inspelen op de nieuwe mogelijkheden om bij het opzetten en beheren van openbare infrastructuur te worden betrokken.

3.2.4 Bovendien kunnen kleinere bedrijven, met name mkb's, op die manier participeren in grote projecten (en toegang krijgen tot lange-termijnleningen) op voorwaarden die bij klassieke transacties in de particuliere sector („gefinancierd door de balans”) problemen zouden hebben opgeleverd.

3.2.5 Als gevolg van de financiële problemen die de openbare sector heeft gekend als gevolg van een beleid waarin gedurende jaren geen oog bestond voor de noodzakelijke investeringen ten behoeve van de openbare diensten vergt verbetering van deze dienstverlening meer investeringen en snellere uitvoering van projecten die waarschijnlijk niet via gewone klassieke aanbestedingen kunnen worden gefinancierd. Een innovatieve benadering van de financiering van investeringsprojecten door de publieke sector zou echter wel eens meer soelaas kunnen bieden dan PPS.

3.2.6 Overeenkomstig de richtsnoeren van het Europees boekhoudsysteem SEC 95⁽⁶⁾ worden, aldus de EIB, een groot aantal van deze projecten op de balans opgevoerd als onderdeel van de overheidstekorten. Daarmee vormt de behandeling in de staatsboekhouding slechts een van de factoren, en zeker niet de belangrijkste, waarmee de overheden rekening kunnen houden bij een besluit om een algemeen PPS-programma al dan niet goed te keuren. Het Comité herinnert eraan dat EUROSTAT⁽⁷⁾ de regels heeft gedefinieerd voor opname in de staatsboekhouding van PPS-projecten. Daarbij wordt rekening gehouden met:

- modaliteiten van overdracht door de publieke naar de private partij van het bouwrisico;
- criteria voor oplevering;
- en, soms, de vraag van de gebruiker.

⁽⁶⁾ In het Verenigd Koninkrijk b.v. is ongeveer 60 % van alle transacties i.v.m. PPS op de balans opgenomen

⁽⁷⁾ Besluit van EUROSTAT over de boekhoudkundige behandeling in de nationale rekeningen van PPS (zie persmededeling STAT/04/18 van 11 februari 2004)

3.2.7 Het Comité erkent dat de opkomst van PPS vooruitgang heeft belichaamd, maar er blijven nog een groot aantal hordes te nemen alvorens de overheden in de lidstaten regelmatig dergelijke partnerschappen zullen aangaan.

3.3 PPS en de kosten/batenverhouding

3.3.1 Voor overheden die een PPS-programma willen opstarten, is het belangrijkste element, te onderzoeken hoe de kosten/batenverhouding kan worden geoptimaliseerd. Op basis van het beginsel „geen dienstverlening, geen betaling” zou ervoor moeten kunnen worden gezorgd dat de private partner geprikkeld wordt om binnen de afgesproken termijnen te leveren en de activa van het project te exploiteren. In sommige landen worden de traditionele openbare aanbestedingen soms gekenmerkt door vertraging bij de bouw en significante kostenoverschrijdingen. In het kader van PPS hebben dit soort problemen zich echter ook voorgedaan. Wanneer de verplichtingen tot onderhoud gedurende de gehele levensduur van een project op de private partner rusten, zullen exploitanten ertoe worden geprikkeld om investeringen en onderhouds uitgaven gedurende de duur van het project te optimaliseren. Er zijn evenwel ook voorbeelden van exploitanten die met hun contract beginnen te zwaaien wanneer omstandigheden onvoorzien waren gewijzigd of wanneer de kostenramingen niet geheel juist bleken te zijn.

3.3.2 Het belang dat de publieke sector bij risico-overdracht heeft dient per project te worden aangetoond overeenkomstig een met algemene instemming aangenomen methode die doorgaans wordt aangeduid als „Public Sector Comparator” of „PSC”. Procedures ten behoeve van de verspreiding van goede werkwijzen, zoals oprichting van PPS-werkgroepen, gespecialiseerde eenheden en het gebruik van algemeen aanvaarde referentie-instrumenten om de kosten/batenverhouding te meten, kunnen eveneens uiterst nuttig zijn. Het Comité constateert dat verschillende lidstaten eenheden van deskundigen hebben opgericht voor het afsluiten van PPS-contracten en selectie van goede praktijkvoorbeelden. Tevens beveelt het aan om PPS-projecten op grote schaal systematisch te vergelijken (kosten, prestaties, enz.) en dat een groep deskundigen op hoog niveau een en ander op Europees niveau gaat coördineren.

4. De participatie van de EIB aan PPS

4.1 Beginselen betreffende financiering

4.1.1 De bank eist in de eerste plaats dat alle door haar gesteunde PPS-projecten financieel degelijk in elkaar zitten, economisch en technisch levensvatbaar zijn, voldoen aan haar milieunormen en aan de desbetreffende aanbestedingsvoorwaarden van de EU.

4.1.2 De EIB wordt, voor zover mogelijk, reeds in het vroegste stadium van projecten actief, d.w.z. voor de aanbestedingsprocedure, en zij werkt op niet-exclusieve basis samen met alle inschrijvers tijdens de fase waarin tot inschrijving wordt opgeroepen. Op die manier kan zij ervoor zorgen dat inschrijvers worden geselecteerd in het licht van met name de mate waarin de aan hun deelname verbonden en door de EIB gecreëerde financiële voordelen ten goede van de publieke sector komen.

4.1.3 Ook in PPS-constructies wordt gewerkt volgens het principe dat de bank de overige kredietverleners aanvult.

4.1.4 Op die manier verstrekt de EIB talloze leningen voor PPS-projecten op basis van bankgaranties of een specifieke verzekering tot aan het einde van het project of tot het stadium dat het project operationeel blijkt te zijn.

4.1.5 De kwaliteit van de PPS-kredietportefeuille van de bank wordt verhoogd door de steun die de publieke sector verleent aan de financiering van een groot aantal PPS-projecten. Bij veel van dit soort projecten (zoals die betreffende ziekenhuizen en scholen in het VK) berusten de betalingsverplichtingen uitsluitend op de publieke sector, en de concessiehouders zijn daarom op generlei wijze blootgesteld aan de risico's aan de vraagzijde. Bovendien geldt er voor PPS over het algemeen een solide regelgevend en contractueel kader. Ten slotte zijn de activiteiten in verband met PPS toegenomen (zie bijlage 2), maar het volume van de desbetreffende leningen blijft in vergelijking met het totaal aan uitstaande kredieten beperkt.

4.1.6 Het Comité constateert dat de EIB PPS-projecten financiert ten belope van 1/6 tot de helft van de totale investeringskosten.

4.2 EIB-leningen ten behoeve van PPS-projecten

4.2.1 Aard van de uitstaande leningen van de EIB

In 2003 heeft de EIB in totaal 2,7 miljard euro uitgeleend ten behoeve van 17 nieuwe PPS-projecten. Het totaal uitstaand bedrag aan leningen voor deze projecten bedraagt daarmee 14,7 miljard euro nominaal en 5,9 miljard euro voor in het licht van risico's gewogen leningen. De belangrijkste PPS-leningen zijn opgenomen in bijlage 3 — tabel A.

4.2.2 EIB-leningen per land

Deze zijn opgenomen in tabel B van bijlage 3. De meeste risicorelateerde leningen zijn momenteel geconcentreerd op het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Spanje.

4.3 Looptijd van de leningen

De PPS-leningen worden gekenmerkt door een lange aflossingsperiode (zie bijlage 3 — tabel C).

4.3.1 Indeling van de leningen naar duur

Per 31 december 2003 hadden 83 % van de nominale leningen en 87 % van de gewogen leningen een looptijd van 20 jaar of meer. De langste looptijd treft men aan bij leningen voor maatschappelijke infrastructuur (voornamelijk ziekenhuizen die een lange economische levensduur kennen en ten behoeve waarvan de overheid solide zekerheid heeft gesteld), stadsvernieuwing en lokaal transport, waarvoor de looptijd in het algemeen 25 à 30 jaar bedraagt. De aflossingsperiodes zijn dus lang en ook duurde het soms lang alvorens de eerste PPS-projecten waren afgerond. Het is in dit stadium dus moeilijk om een definitief oordeel over hun belang te geven. Bovendien doen er zich tijdens zulke lange periodes onvermijdelijk situatiewijzigingen voor. De starheid van PPS kan dus een belemmering vormen voor de publieke sector om flexibel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen die gunstig voor de burgers zijn. ⁽⁸⁾

4.3.2 Toekomstige leningen van de EIB

De looptijd van leningen voor PPS-projecten wordt langer ⁽⁹⁾. Opgemerkt zij dat de publieke sector steeds meer op een langere looptijd aandringt. Voorts kan in dit verband ook worden gewezen op de noodzaak om de looptijd, met de nodige voorzichtigheid, af te stemmen op het inkomstenprofiel van PPS-projecten.

5. De lessen die van de ervaringen van de EIB met PPS kunnen worden geleerd

5.1 Selectie, beoordeling en follow-up van PPS-projecten

De ervaring leert hoe belangrijk het is dat de EIB en de betrokken overheden in een vroeg stadium in overleg treden om de meest geschikte projecten in kaart te brengen. Op die manier kan de bank een groot gedeelte van haar PPS-operaties op prioritaire sectoren richten (trans-Europese netwerken, onderwijs en i2i en gezondheidszorg) en op regionale ontwikkelingszones. Verder is er in het kader van PPS bijkomende behoefte aan onderzoeks-, opbouw- en onderhandelingscapaciteit bij de bank gebleken.

⁽⁸⁾ Het Comité heeft in zijn advies over concessies en PPS (PB C 120 van 20.5.2005) gepleit voor een langetermijnevaluatie van de opgedane ervaringen.

⁽⁹⁾ Meer dan 30 % van de toekomstige leningen hebben een aflossingsperiode van meer dan 30 jaar.

5.2 Kwesties in verband met aanbestedingen en staatssteun

5.2.1 Aanbestedingen onder de juiste mededingingsvoorwaarden vormen een van de sleutels tot het succes van een PPS. Een aanbesteding kan uitermate ingewikkeld blijken te zijn en aanleiding geven tot behoefte aan zeer deskundig personeel in zowel de publieke als de private sector. Soms noopt de totstandkoming van PPS tot langdurige en kostbare onderhandelingen. In andere gevallen (vaak in landen die ervaring met concessies hebben opgedaan) blijkt het soms mogelijk te zijn om aanbestedingen te vereenvoudigen zonder de mededinging aan te tasten. Onderzoek van de aanbestedingsprocedure is essentieel voor het redelijke-snelheidsvereiste aan de hand waarvan de EIB aan PPS-projecten werkt.

5.2.2 Met het oog op gezonde concurrentie acht het Comité het dienstig dat de projecten waaraan de EIB medewerking verleent het Europees mededingingsrecht respecteren, met name wat staatssteun betreft. In dit verband wijst het nogmaals op het standpunt dat het in zijn advies over genoemd Groenboek ⁽¹⁰⁾ heeft ingenomen.

5.3 Resultaten van de PPS-projecten

5.3.1 De nationale auditinstanties hebben in het bijzonder aandacht besteed aan de resultaten van een groot aantal PPS-projecten die binnen hun respectieve bevoegdheidsgebieden zijn gefinancierd alsook aan de kosten/batenverhouding van deze projecten.

Het Comité beveelt ten behoeve van de evaluatie van PPS-projecten aan om in alle lidstaten waar dergelijke projecten zijn uitgevoerd gebruik te maken van alle mogelijke analyses. Weliswaar wordt in het VK het meest naar PPS gegrepen om de openbare diensten te financieren, maar ook andere landen hebben ervaringen op dit gebied opgedaan. Bovendien moet met onderzoeksresultaten uit alle mogelijke bronnen rekening worden gehouden om de zaak zo compleet mogelijk te kunnen beoordelen. Hierbij valt vooral te denken aan de ervaringen van de sociale partners, vooral de vakverenigingen, met de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden en die van de consumenten met de kwaliteit van de diensten.

5.3.2 Bijlage 4 bevat uittreksels van verslagen die door het *National Audit Office* van het VK ⁽¹¹⁾ werden gepubliceerd. Uit die rapporten blijkt dat de prestaties van de PPS-projecten in het VK over het algemeen goed zijn, met name wat de kosten en termijnen in verband met grote infrastructuurprojecten betreft. Het feit dat de eerste projecten betreffende schoolgebouwen enige lacunes vertoonden doet daar niets aan af. Deze

bleken juist zeer nuttig om de aandacht te vestigen op onderzonden moeilijkheden of gemaakte vergissingen. Zulks vooral in de technologie- en informatiesector, waarvoor PPS tot op heden over het algemeen inefficiënt bleek te zijn. De auditinstanties van andere landen hebben verslagen met dezelfde strekking uitgebracht ⁽¹²⁾. Bij wijze van voorbeeld kan hier worden genoemd het onlangs gepubliceerde kritische rapport van het Portugese *Tribunal de Contas* over het programma SCUT ⁽¹³⁾.

5.3.3 Globaal gesproken heeft de EIB de ervaring dat de door haar gefinancierde projecten tot goede resultaten hebben geleid. Bouwprojecten werden over het algemeen afgerond binnen de in de desbetreffende overeenkomsten opgenomen opleveringstermijn. Van de gehele portefeuille heeft slechts één project forse vertraging opgelopen.

5.3.4 Doorgaans bereiken de projecten het geplande operationelniveau binnen 6 à 12 maanden na opstarting. De controles op EIB-projecten in termen van opheffen van garanties en herfinanciering bleken over het algemeen sluitend en ook werden ze binnen passende termijnen uitgevoerd.

5.4 Sectorale prioriteiten

5.4.1 Zoals boven aangegeven zijn aanbestedingen van het PPS-model in de eerste plaats gericht op de vervoerssector. Vervolgens wordt geleidelijk overgegaan naar andere sectoren (zoals onderwijs, gezondheidszorg, energie, water en afvalverwerking) ten aanzien waarvan PPS ook als interessant wordt ervaren.

5.4.2 In het VK bijv. heeft men duidelijk het accent gelegd op PPS in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg — dit vormde de belangrijkste verandering in de geschiedenis van de *National Health Service*. Sinds 1997 heeft het Engelse ministerie van Volksgezondheid 64 PPS-ziekenhuisprojecten ter waarde van 11,1 miljard pond (15,7 miljard euro) goedgekeurd en toestemming gegeven voor het openen van aanbestedingsprocedures. Van deze projecten zijn er 27, met een waarde van 3 miljard pond (4,3 miljard euro), afgerond en operationeel of in aanbouw.

5.4.3 Ten minste drie andere lidstaten (Portugal, Spanje en Italië) zijn van plan om omvangrijke PPS-programma's in de volksgezondheidssector te starten.

5.4.4 Tevens valt te constateren dat nationale PPS-programma's vaak op relatief grote projecten betrekking hebben en door de centrale overheid worden ondersteund. Vervolgens worden deze dan aangevuld met kleinere projecten (soms met dezelfde strekking) van de lokale of regionale autoriteiten.

⁽¹⁰⁾ Zie noot 2

⁽¹¹⁾ Beschikbaar op de site: www.nao.org.uk

⁽¹²⁾ www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anual/2003/ra-2003-res.pdf

⁽¹³⁾ Beschikbaar op website www.tcontas.pt

5.4.5 Het Comité wijst op de noodzaak van een integrale aanpak van onderzoek, ontwikkeling en innovatie in het kader van het economisch beleid van de Europese Unie. Het Comité is van mening dat het potentieel van de Europese Investeringsbank ter zake niet volledig wordt benut, en zou dan ook graag zien dat de EIB substantiële middelen beschikbaar stelt, met name voor onderzoek voor toepassingsdoeleinden en innovatie. Dit vereist een creatief gebruik van alle instrumenten — waaronder PPS — die de EIB ter beschikking staan op het gebied van onderzoek, dat doorgaans kan worden beschouwd als een openbare dienst.

6. Opmerkingen over financiering en opzet van PPS

6.1 De financieringsmodaliteiten in de portefeuille van de EIB ten behoeve van PPS-projecten zijn zeer heterogeen, hetgeen de diversiteit van PPS-constructies in Europa weerspiegelt.

6.2 Overheidsfinanciering is essentieel. Soms worden concessiehouders rechtstreeks gestimuleerd om de veiligheid te verbeteren (middels efficiënt onderhoud, betere verlichting, enz.) door de financiering op het aantal ongevallen te baseren.

6.3 De bank heeft, ten aanzien van PPS-vervoersprojecten geconstateerd dat de overheid over het algemeen overgaat van tolheffing op betalingen op basis van beschikbaarheid. De mogelijkheid om verschillende financieringssystemen voor PPS te gebruiken ten einde doelstellingen van algemeen belang te realiseren en de risicodeling te optimaliseren, vormt echter een wezenlijk kenmerk en sterk punt van PPS.

6.4 De Commissie wil uit de Cohesiefondsen putten om, indien daartoe reden bestaat, de bijdrage van de publieke sector in de nieuwe lidstaten gedeeltelijk te financieren. Daarom is het hoogst wenselijk dat de nationale werkgroepen met het DG-Regionaal Beleid en de andere diensten van de Commissie samenwerken.

7. Know-how van de EIB in het kader van PPS

7.1 De EIB heeft significante waarde toegevoegd aan de door haar gefinancierde PPS-projecten. De lange looptijd van de leningen en de door de bank voorgestelde uitlooperperioden zijn in financieel opzicht uitstekend toegesneden op grote infrastructuurprojecten, omdat de gefinancierde activa een lange economische levensduur hebben en betalingen tijdens een project meestal door vooruitgang wordt gevolgd.

7.2 Voorts gaat de publieke sector dank zij de kosten van de EIB-leningen meer voordelen aan deze operaties ontlene. Op die manier worden de projecten economisch rendabeler en daarvan profiteren eveneens de andere geldschietters.

7.3 De EIB hanteert in dit verband strikte criteria voor een redelijke projectsnelheid en houdt de leningen tot de afronding

van een project in eigen hand: geen overdracht of vorming van een schuldeisersconsortium (zoals dat gebruikelijk is bij andere verstrekkers van grote leningen). De publieke sector ontleent hieraan substantiële stabiliteit, soliditeit en ervaring, alsook belangrijke meerwaarde.

7.4 De mogelijkheden van de bank om publieke organen direct of indirect te adviseren alvorens PPS-programma's worden opgesteld of grote individuele prioritaire projecten worden uitgewerkt, zijn eveneens zeer gewaardeerd door die publieke organen, die daarvan tot op heden geprofiteerd hebben.

7.5 Deelname van de bank aan een project kan in dit verband belangrijk zijn, gegeven haar unieke status als verstrekker van leningen zonder winst oogmerk die met een taak van algemeen belang is belast, veel technische deskundigheid in huis heeft en zodoende vertrouwen kan creëren tussen de publieke en private partijen bij een transactie. Zo was er bijv. veel waardering voor de katalyserende rol van de bank in het kader van het grote project uit het Portugese PPS-programma betreffende de brug over de Taag.

7.6 Ten slotte heeft de EIB ook soepele en innoverende financieringsmodaliteiten voor PPS-projecten weten te ontwikkelen. Zoals aangeduid in het kader van het Groei-initiatief ontwikkelt de bank een uitgebreid assortiment aan financiële instrumenten zoals garanties, secundair aflosbare schulden, infrastructuurfondsen en, naargelang de behoeften, effectisering ten einde de deelname van de particuliere sector aan het bouwen aan openbare infrastructuur te bevorderen. Deze innovaties en de aantrekkingskracht van de snelheidscriteria van de bank als leningverstrekker dragen ertoe bij dat zij ook andere financieringsbronnen aantrekt.

7.7 Het Comité constateert dat de EIB kan bijdragen tot de ondersteuning van de overheden door kosten te verlagen en projecten en risico-overdracht rigoureuus te evalueren bij de uitvoering van PPS-projecten.

8. Conclusies

8.1 Het Comité kan zich vinden in de belangrijke bijdrage van de EIB bij de ontwikkeling van PPS en ter ondersteuning van groei en verbetering van de openbare diensten in de lidstaten. De EIB doet dit middels financiering, om op de volgende gebieden projecten te realiseren:

- trans-Europese netwerken en de modernisering van vervoersinfrastructuur;
- school- en universitair onderwijs;
- eerste en tweedelijns gezondheidszorg;
- verbetering van het milieu.

Wel beveelt het de EIB aan om haar financiering ook op onderzoek voor toepassingsdoeleinden en innovatie, inclusief octrooien, te richten, zodat de Unie een sterke positie op de wereldmarkt kan innemen.

8.2 Het Comité benadrukt in zijn genoemde advies over het Groenboek over PPS ⁽¹⁴⁾ dat:

- de sociale normen en de regels op het gebied van gezondheid en toegankelijkheid bij PPS-projecten moeten worden nageleefd. Bij bouwprojecten die zij medefinanciert zou de EIB erop moeten toezien dat deze regels tijdens de verschillende fasen van ontwerp, realisatie en beheer van werken worden gerespecteerd;
- er gezonde mededinging tussen de publieke en particuliere entiteiten moet blijven bestaan. Ook verdient het aanbeveling dat de EIB bij projecten waaraan zij deelneemt, let op volstrekte gelijkheid in mededingingsopzicht (juridisch en fiscaal) tussen de private en publieke partners. Met name mag staatssteun de gunning van een opdracht niet beïnvloeden.

- PPS-projecten systematisch moeten worden geëvalueerd aan de hand van criteria die zicht bieden op de financieringskosten van de verschillende alternatieven om de openbare diensten te verrichten. Ook moet worden gekeken naar de ervaringen van alle betrokkenen, werknemers en consumenten inbegrepen.

8.3 Verder dienen alle nationale organen die over deskundigheid ter zake van PPS beschikken onderling en met de EIB samen te werken, zodat zij hun ervaringen met goede praktijken aan de Commissie kunnen doorgeven en op die manier een discussie over de verbetering van de EG-regelgeving kunnen opstarten.

8.4 Gegeven de omvang van de uitstaande leningen van de EIB en haar ervaring met PPS doet het Comité ten slotte de suggestie dat de Raden Ecofin en Concurrentievermogen zich een maal per jaar buigen over een gezamenlijk door de Commissie en de EIB voorgelegd verslag.

Brussel, 10 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁴⁾ Zie noot 2

BIJLAGE I

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor ten minste een kwart van de uitgebrachte stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslagingen verworpen.

Par. 4.1.5

na de tweede zin de volgende passage invoegen:

„Bij een aantal projecten is het overigens moeilijk om te beoordelen, tot op welke hoogte risico naar de particuliere sector is overgedragen.”

Motivering

Volgt mondeling.

Uitslag van de stemming

Tegen: 69

Voor: 47

Onthoudingen: 17

Par. 5.3.2

na de tweede zin de volgende passage invoegen:

„Sommige sociale partners beschouwen de werkgroep van het Britse ministerie van financiën niet als een onpartijdig orgaan omdat het juist als taak heeft PPS te promoten. Daarom is haar optimistische evaluatie omstreden, met name omdat de meeste PPS-projecten nog niet zijn afgerond en in het kader van een van de eerste projecten („Skye Road Bridge”) de overheid de particuliere partner heeft moeten uitkopen.”

Motivering

Volgt mondeling.

Uitslag van de stemming

Tegen: 74

Voor: 48

Onthoudingen: 13

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De nieuwe lidstaten en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid”

(2005/C 234/13)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 29 januari 2004 besloten om, overeenkomstig art. 29 (2) van zijn reglement van orde, een advies uit te brengen over „De nieuwe lidstaten en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid”.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 16 februari 2005. Rapporteur was de heer **Koulumies**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 405e zitting van 9 en 10 maart 2005 (vergadering van 10 maart) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 170 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen:

SAMENVATTING

De globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB) voor 2003-2005 houden een bekrachtiging van de economische beleidsstrategie van de EU in. De drie belangrijkste pijlers van deze strategie zijn: een op groei en stabiliteit gericht macro-economisch beleid; economische hervormingen ter verhoging van het Europese groeipotentieel, en bevordering van duurzaamheid. Tegelijkertijd heeft de Europese Commissie erop gewezen hoe groot de uitdagingen zijn waarvoor de nieuwe lidstaten zich gesteld zien. Als men kijkt naar de EU in haar totaliteit, moet worden geconstateerd dat de gevolgen van de uitbreiding ongelijkmatig zijn verdeeld.

Het ziet ernaar uit dat de meeste nieuwe lidstaten op korte termijn ook willen toetreden tot de eurozone. Willen deze landen voldoen aan de voorwaarden hiervoor, dan zullen ze een duurzaam en gedisciplineerd economisch beleid moeten voeren. Het stabiliteitspact zal moeten worden herzien om te voorkomen dat het op den duur zijn effectiviteit verliest. Bij de herziening zal als uitgangspunt moeten worden gehanteerd dat de voorwaarden voor economische groei op de lange termijn niet in gevaar mogen komen en dat alle landen zich sterker dienen te committeren aan de gemeenschappelijke doelstellingen. De eis van verhoging van het concurrentievermogen geldt voor alle EU-lidstaten. Op de lange termijn zullen de nieuwe lidstaten boven het huidige productiviteitsniveau van EU-15 willen uitkomen. In de gehele EU zal meer geïnvesteerd moeten worden in IT, O&TO en onderwijs. Belangrijk is ook om naast de economische en sociale duurzaamheid de duurzame ontwikkeling van het milieu te bevorderen. In de nieuwe lidstaten is het o.a. van belang dat efficiënter gebruik wordt gemaakt van energie.

Het ligt voor de hand dat de verschillen tussen EU-15 en de nieuwe lidstaten niet zo snel zullen verdwijnen. Dit proces kan nog tientallen jaren in beslag nemen. De demografische ontwikkeling is een van de grootste uitdagingen waarvoor de gehele EU zich gesteld ziet, en daarom moeten er verschillende maatregelen worden genomen om hogere geboortecijfers te stimuleren. Het komt erop aan, zo snel mogelijk alle in de EU aanwezige arbeidskrachten te mobiliseren, in het bijzonder door de

toegang tot de arbeidsmarkt voor vrouwen en jongeren gemakkelijker te maken en hun positie in het beroepsleven te verstevigen. Ouderen dienen gestimuleerd te worden om langer aan het werk te blijven. Het is zaak om de interne markt te voltooien en actief werk te maken van een goede economische governance.

1. Eerdere globale richtsnoeren en adviezen waarin de nieuwe lidstaten ter sprake komen

1.1 In dit advies worden met „nieuwe lidstaten” de landen bedoeld die op 1 mei 2004 zijn toetreden tot de Europese Unie, d.w.z.: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

1.2 In de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de Commissie worden — de titel zegt het al — de doelstellingen en strategische hoofdlijnen van het economische beleid gewoonlijk slechts in heel globale termen aangegeven. Voorop staat de analyse van de wijze waarop de EU intern functioneert en daarbij is maar weinig aandacht voor de omringende wereld. Dit geldt zeker ook voor de nieuwe lidstaten: aan deze landen is nauwelijks aandacht besteed voordat ze lid werden van de EU.

1.3 Het EESC heeft reeds een aantal adviezen uitgebracht over de globale richtsnoeren. In de conclusies van het advies dat in maart 2002 is uitgebracht, heeft het de nieuwe toetredingslanden al genoemd. Het heeft toen vastgesteld dat „de op handen zijnde uitbreiding van de Gemeenschap het dringend noodzakelijk maakt dat wordt nagedacht over een herijking van de coördinatieprocedures voor het economisch beleid”.

1.4 Ook in het advies van maart 2003 is verschillende malen verwezen naar de naderende uitbreiding. In de samenvatting benadrukt het Comité dat een van de belangrijkste prioriteiten voor de komende jaren is dat „de toetreding van nieuwe lidstaten daadwerkelijk op doeltreffende wijze wordt ondersteund”. In de tabellen die zijn opgenomen in de bijlage bij het advies, staan gegevens over de economische situatie in zowel de toenmalige als de toetredende lidstaten.

1.5 In het in december 2003 uitgebrachte advies wordt met verbazing geconstateerd dat „in de op drie jaar afgestemde richtsnoeren slechts in één enkele zin wordt vermeld dat de Unie over enkele maanden tien nieuwe lidstaten zal tellen”. In de richtsnoeren wordt alleen gezegd dat de betrokken landen worden aangemoedigd zich naar de GREB te richten. Deze benadering getuigt naar de mening van het Comité van kortzichtigheid.

1.6 Verder worden in ditzelfde advies de implicaties van de uitbreiding op de volgende wijze onder de loep genomen: „Voor al de nu al gebrekkige coördinatie van het economisch beleid zal door de uitbreiding nog verder worden bemoeilijkt. Na de uitbreiding ontstaat immers in twee opzichten een nieuwe behoefte aan coördinatie: in de eerste plaats binnen de verschillende beleidsterreinen [...], en in de tweede plaats tussen de drie grote terreinen van het macrobeleid, waar de verschillen door de uitbreiding duidelijk groter zullen worden”.

1.7 Ten slotte worden in genoemd advies de nieuwe lidstaten gewaarschuwd voor de gevolgen als het Groei- en Stabiliteitspact te rigide wordt geïnterpreteerd. „Het valt namelijk niet uit te sluiten dat deze groep lidstaten zal trachten om zo snel mogelijk aan de criteria voor toetreding tot de EMU te voldoen en zich daarbij zoveel mogelijk aan de voorschriften van het pact zal proberen te houden.”

1.8 In het meest recente EESC-advies waarin de GREB worden behandeld, getiteld „Een betere economische governance in de EU” (2004) ⁽¹⁾, wordt vastgesteld dat de uitbreiding van de EU het begin van een nieuw tijdperk inluidt. Zoals de titel al zegt, gaat het in dit advies om de wijze waarop de EU wordt bestuurd, wat belangrijke implicaties heeft voor haar geloofwaardigheid en efficiency. „Er is dringend behoefte aan een vertrouwenwekkend institutioneel kader.”

1.9 In dit advies wordt ook verwezen naar de Update van de Commissie waarin wordt vastgesteld dat „de nieuwe lidstaten vergelijkbare problemen hebben als de EU-15 voor wat betreft hun begrotingssituatie, schuldenposities en de werkgelegenheid”. Dit betekent echter niet dat de problemen in de nieuwe lidstaten precies dezelfde zijn als in de oude lidstaten. Afgezien daarvan zijn er op tal van gebieden aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten onderling. De vergelijking gaat maar ten dele op. In het advies wordt ervoor gewaarschuwd dat de aanpassing van maatschappelijke en economische praktijken aan het hoogontwikkelde niveau van de EU-15 met schokken gepaard kan gaan.

1.10 Het blijkt dus dat het EESC in zijn eerdere adviezen over de GREB de belangrijkste problemen van de nieuwe lidstaten, zij het in betrekkelijk beknopte vorm, wel degelijk aan de orde heeft gesteld. Het feit dat de Commissie in haar mededelingen geen enkele voorspelling heeft willen doen over de gevolgen van de uitbreiding en daar hoegenaamd geen

aandacht aan heeft besteed, heeft inhoudelijk uiteraard zijn sporen nagelaten in de adviezen van het Comité.

2. De globale richtsnoeren voor het economisch beleid in de nieuwe lidstaten

2.1 De globale richtsnoeren voor de periode 2003-2005 bevatten een bekrachtiging van de strategie voor het economisch beleid, waarvan de drie belangrijkste peilers zijn:

- een op groei en stabiliteit gericht economisch beleid;
- economische hervormingen ter verhoging van het Europese groeipotentieel, en
- bevordering van de duurzaamheid.

2.2 De economische groei is in de eerste helft van 2003 vrijwel tot stilstand gekomen in EU-15. Er zijn bepaalde economische hervormingen doorgevoerd, maar niet genoeg om de doelstellingen van Lissabon te kunnen halen. De groei van de arbeidsproductiviteit is te traag geweest en met de voltooiing van de interne markt is te weinig voortgang geboekt. Zo is er ondanks het veelbelovende begin aan het einde van de jaren '90 nauwelijks iets terechtgekomen van de vermindering van de broeikasgasemissies.

2.3 In april 2004 heeft de Commissie haar globale richtsnoeren geactualiseerd en daarbij vastgesteld dat de strategie ook geschikt is voor de toetredende landen. De nieuwe lidstaten staan voor dezelfde soort uitdagingen als de landen van EU-15, zij het dat deze over het algemeen groter zijn (slechts op enkele gebieden kleiner).

2.4 Er zijn grote verschillen tussen de nieuwe lidstaten onderling. De Commissie wil deze landen dan ook aparte aanbevelingen doen, waarin rekening wordt gehouden met het per land verschillende ontwikkelingsniveau.

2.5 Bij de actualisering van de richtsnoeren lag het accent op de integratie van de nieuwe lidstaten in het bestaande kader voor de coördinatie van het economisch beleid. De structurele uitdagingen waarmee de nieuwe lidstaten worden geconfronteerd, zijn over het algemeen veeleisender dan die van de oude lidstaten, omdat:

- de werkloosheid er bijna twee keer zo hoog is als in EU-15;
- het begrotingstekort in de periode 2000-2004 gemiddeld iets meer dan 4 % van het BBP bedroeg;
- het inkomensniveau met koopkrachtcorrectie ongeveer de helft is van dat in EU-15;
- in verschillende nieuwe landen een groot percentage van de bevolking werkzaam is in de landbouw, en
- een aantal nieuwe lidstaten een groot tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans heeft.

⁽¹⁾ EESC-advies „Een betere economische governance in de EU” (PB C 74 van 23.3.2005), goedgekeurd op 15 september 2004.

2.6 Een op groei en stabiliteit gericht economisch beleid heeft alleen kans van slagen als de nieuwe lidstaten streven naar evenwicht van hun overheidsfinanciën en verkleining van het tekort op de lopende rekening, zeker als dit tekort te wijten is aan consumptieve bestedingen en niet aan investeringen.

2.7 Het groeipotentieel moet worden uitgebreid door, o.a. in overleg met de sociale partners, hervormingen uit te voeren die de huidige structurele veranderingen op de arbeidsmarkt ondersteunen (via opleidingen e.d.), die de productiviteit verbeteren (bijv. door vergroting van de concurrentie), die de regelgeving vereenvoudigen, zodat deze efficiënter wordt, en die de kapitaalmarkt verder ontwikkelen. Door het vitale belang van de factor arbeid te benadrukken kan de sociale duurzaamheid worden versterkt en de armoede worden teruggedrongen. Met het oog op een duurzamer ontwikkeling van het milieu is het zaak niet alleen te investeren in de industrie en de landbouw, maar ook in de sectoren vervoer en energie.

2.8 De Commissie benadrukt hoe groot de uitdagingen zijn waarvoor de nieuwe lidstaten zich gesteld zien, en hoe moeilijk de politieke keuzes zijn die ze zullen moeten maken. In de GREB wordt rekening gehouden met de specifieke situatie in de verschillende landen; zo bevatten de landenspecifieke aanbevelingen langere aanpassingsperiodes dan voor de landen van EU-15.

3. De economische ontwikkeling en de gevolgen van de uitbreiding

3.1 *De economische ontwikkeling en de vooruitzichten in de nieuwe lidstaten*

3.1.1 Het uitbreidingsproces heeft een gunstige invloed op de economische ontwikkeling. De economie van EU-15 is tegen het eind van 2003 weer aangetrokken. De groei van de wereld-economie en het herstel van het consumentenvertrouwen hebben deze opleving bespoedigd. Het herstel van de consumptieve bestedingen is voor een deel te danken aan de historische lage rentetarieven. Ondanks de toenemende economische bedrijvigheid zal het nog een tijd duren voordat ook de werkgelegenheid weer begint te stijgen. De onzekerheid bij consumenten ten opzichte van hun toekomstige inkomensniveau heeft nog altijd een remmende werking op het consumentenvertrouwen. Ook de internationale ontwikkelingen bergen tegenwoordig meer risico's in zich. Het aantrekken van de economische groei in EU-15 is ook belangrijk voor de nieuwe lidstaten, waarvan de export voor het grootste deel op deze markt is gericht.

3.1.2 In de nieuwe lidstaten bedroeg de economische groei in 2003 gemiddeld 3½ %. Vooral in de Baltische landen, Hongarije en Tsjechië heeft de particuliere consumptie bijgedragen tot de groei. De export heeft zich met name goed ontwikkeld in Slowakije en Polen, waar de uitvoer van sterk verwerkte producten aanzienlijk is gestegen.

3.1.3 De toename van de investeringen is in een aantal nieuwe lidstaten vrij beperkt gebleven, wat te maken had met de internationale situatie, maar ook tekenend is voor de vertraging die het hervormingsproces in de nieuwe lidstaten heeft opgelopen. De verwachting is echter dat het investeringsniveau snel zal toenemen doordat de rentetarieven toegroeien naar het niveau van de oude lidstaten en door de verbeteringen die aan de infrastructuur moeten worden aangebracht. Het investeringsniveau als percentage van het BBP ligt in de nieuwe lidstaten, op een enkele uitzondering na, hoger dan in de EU-15 gemiddeld, wat gunstig is voor de economische groei in de nieuwe lidstaten.

3.1.4 Voor 2004 en 2005 wordt in de nieuwe lidstaten een economische groei van gemiddeld zo'n 4 % verwacht. De snelste groei zal zich, naar het zich laat aanzien, voordoen in de nieuwe landen met het laagste BBP per hoofd van de bevolking. De groei zou wel eens het sterkst kunnen zijn in Polen als gevolg van het op economische groei gerichte monetaire beleid van dit land. Van de nieuwe lidstaten met een hoog gemiddeld inkomensniveau is het in de eerste plaats Cyprus waarvan men verwacht dat de economie relatief sterk zal gaan groeien. Overigens kan de economische groei van alle EU-lidstaten in de toekomst worden afgeremd door een stijging van de olieprijs.

3.1.5 Op Hongarije, Slowakije en Slovenië na hadden de nieuwe lidstaten de afgelopen jaren vrijwel hetzelfde inflatieniveau als de landen in de eurozone. Hoewel het inflatiecijfer voor 2004 iets hoger zal uitvallen, o.a. door de stijging van de olieprijs, zal het in 2005 weer dalen tot bijna 3 %.

3.1.6 De nieuwe lidstaten hadden in de periode 2000-2003 gemiddeld een begrotingstekort van 4,3 % van het BBP en in 2004 van naar schatting 4,9 %. De uitersten op de schaal zijn hier Estland, dat een overschot had van gemiddeld 1 %, en Tsjechië, dat een tekort had van 7 %. De grens van 3 % begrotingstekort werd behalve in Tsjechië ook nog overschreden in vijf van de tien andere nieuwe lidstaten, nl. in Hongarije, Polen en Slowakije en op Cyprus en Malta (zie Bijlage met tabellen). Als de situatie t.a.v. de overheidsfinanciën eenmaal gestabiliseerd is, zullen de zaken er in de meeste nieuwe lidstaten naar verwachting op vooruit gaan.

3.1.7 Net als de landen van EU-15 hebben ook de nieuwe lidstaten ieder hun specifieke kenmerken. Daarom is het in veel gevallen een hachelijke zaak om alle nieuwe landen over één kam te scheren. Niettemin zou men generaliserend kunnen zeggen dat de economische ontwikkeling in de nieuwe lidstaten, vergeleken met die in de oude, relatief goed is geweest. In de komende jaren zal er in deze landen sprake zijn van een versnelde stijging van de productiviteit dankzij het EU-lidmaatschap, de vrij sterke groei van de binnenlandse markten en de vergeleken met EU-15 lage productiekosten. Dit zou weer kunnen leiden tot een grotere vraag naar investeringsproducten en consumptiegoederen uit de landen van EU-15.

3.2 *De macro-economische gevolgen van de uitbreiding voor de EU als geheel*

3.2.1 De gevolgen van de uitbreiding zijn ongelijkmatig verdeeld over de nieuwe en de oude lidstaten. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de oude lidstaten een zeer groot aandeel hebben in de buitenlandse handel van de nieuwe lidstaten, terwijl omgekeerd de nieuwe lidstaten niet zo belangrijk zijn voor de oude. De handel van veel oude lidstaten is traditioneel in de eerste plaats gericht geweest op handel met andere westerse industrielanden, zoals de VS.

3.2.2 De nieuwe lidstaten uit Oost-Europa hebben zich stapsgewijze voorbereid op het lidmaatschap. Tijdens de pretoetredingsfase zijn de belemmeringen voor de handel met de landen van EU-15 afgeschaft en zijn de maatschappelijke structuren afgestemd op het EU-lidmaatschap. De voornaamste handelsbarrières hadden betrekking op de in- en uitvoer van levensmiddelen en landbouwproducten. Sinds de toetreding van deze landen zijn er bijna alleen nog een aantal overgangsregelingen over die betrekking hebben op landbezit, het vrije verkeer van arbeidskrachten en milieubescherming.

3.2.3 Verwacht wordt dat de gevolgen van de uitbreiding in de landen van EU-15 positief zullen zijn, maar beperkt zullen blijven. Er wordt vanuit gegaan dat de voordelen van de uitbreiding groter zullen zijn voor de nieuwe lidstaten. De voordelen die ontstaan, zijn in de eerste plaats te danken aan het feit dat de resterende handelsbarrières worden geslecht en het vrije verkeer van arbeidskrachten en kapitaal efficiënter wordt opgezet.

3.2.4 Als men kijkt naar de EU in haar totaliteit, moet worden geconstateerd dat de gevolgen van de uitbreiding ongelijkmatig zijn verdeeld. De meest ingrijpende veranderingen in EU-15 die zich ten gevolge van de uitbreiding voordoen, zijn te zien in de landen die grenzen aan nieuwe lidstaten, zoals Oostenrijk, Duitsland en Finland. De omvang van de veranderingen varieert sterk per sector.

3.2.5 De gevolgen van de uitbreiding laten zich het duidelijkst gevoelen in arbeidsintensieve sectoren die moeite hebben renderende activiteiten te ontplooiën doordat ze geografisch versnipperd zijn, doordat ze te maken hebben met een afgelegen ligging en/of door bestaande regelgeving. Het gaat hierbij o.m. om de landbouw, de levensmiddelenindustrie, de bouw en tal van dienstverlenende sectoren. Daarentegen zijn er ook sectoren die hun productie gemakkelijk kunnen verplaatsen van het ene land naar het andere.

3.2.6 Het lagere kostenniveau in de nieuwe lidstaten kan voordelig zijn voor de EU als geheel, bijv. wanneer men let op het „Chinese fenomeen”. Als er geografisch gezien dichtbij „goedkoop” wordt geproduceerd, is dit gunstiger voor de economische bedrijvigheid in Europa dan wanneer dit ver weg plaatsvindt. Dit geldt vooral voor de eerste fase van het productieproces bij onderzoeksintensieve artikelen. Pas in een latere

fase, als er minder onderzoek nodig is, kan de afwerking plaatsvinden in verder weg gelegen landen met nog lagere productiekosten. Op dit moment zijn er tussen de oude en de nieuwe lidstaten nog grote verschillen qua productiekosten, maar deze zullen gaandeweg kleiner worden.

4. Specifieke onderwerpen

4.1 *Toetreding tot de eurozone*

4.1.1 De meeste nieuwe lidstaten lijken op korte termijn ook deel te willen uitmaken van de eurozone. Als deze landen willen voldoen aan de voorwaarden voor toetreding tot de eurozone, dienen ze een duurzaam en gedisciplineerd economisch beleid te voeren. Vooral in de eerste jaren na toetreding zal dit een buitengewoon moeilijke opdracht zijn. De voorwaarden van Maastricht hebben betrekking op het inflatiecijfer, dat niet te hoog mag zijn, het begrotingstekort, de staatsschuld en de stabiliteit van de valutakoers. Uiteraard zijn de eisen voor alle EU-lidstaten dezelfde.

4.1.2 De hamvraag is natuurlijk deze: hoe zal het streven om te voldoen aan de voorwaarden van Maastricht doorwerken op de economie van de nieuwe lidstaten? Als deze landen bij hun toetreding tot het WKM 2 proberen hun munt binnen al te strakke bandbreedtes te houden, kan deze gemakkelijk een speelbal worden van valutaspeculatie. Als men de stabiliteit van de munt veilig zou willen stellen door renteverhogingen, zou dit schadelijke economische gevolgen kunnen hebben, o.a. voor de werkgelegenheid. Estland, Litouwen en Slovenië, die als eerste van de nieuwe lidstaten zijn toegetreden tot het WKM 2, houden vrij ruime bandbreedtes voor hun munten aan. Zo hebben ze meer mogelijkheden om te verhinderen dat hun valuta's eventueel ten prooi vallen aan speculatie. Verder ondersteunen de currency-boardregelingen van Estland en Litouwen de stabiele, op de euro afgestemde koers van hun munt.

4.1.3 Het zou wel eens moeilijk kunnen zijn om de doelstelling van een lage inflatie te verwezenlijken als de economie een snelle groei doormaakt. De nieuwe lidstaten kenden vroeger een snellere inflatie dan EU-15. Als in een snel groeiende economie een bijzonder laag inflatiecijfer wordt nagestreefd, kan dit de groei gaan belemmeren, omdat de fase van snellere groei in deze landen nu eenmaal gepaard gaat met een snellere inflatie. Hoe sneller de productiviteit toeneemt, des te sneller over het algemeen ook de prijzen stijgen. Daarentegen remt een te snelle inflatie de economische groei af.

4.1.3.1 De inflatie kan op dit moment aanvaardbaar zijn, maar blijft dat wellicht niet wanneer bepaalde, in de toetredingsverdragen vastgelegde overgangsregelingen aflopen. De inflatie zou dan weer kunnen toenemen omdat er op dat moment bijvoorbeeld een einde komt aan de regelingen die tijdelijk een BTW-tarief van 0 % en lage accijnzen toestaan, en aan andere nationale bepalingen.

4.1.4 De economieën van kleine landen zijn afhankelijker van de wereldeconomie dan die van grote landen. Men kan er niet zo doeltreffend als in grote landen de economische groei plotseling een impuls geven, bijv. aan de vooravond van verkiezingen, door de staatsschuld en het begrotingstekort te verhogen. De overheidsfinanciën van een klein land zijn gewoonlijk transparanter en gemakkelijker te controleren. Daarom valt het te verwachten dat de kleinere nieuwe lidstaten als eerste zullen toetreden tot de eurozone. In Estland is bij wet bepaald dat er een begrotingsevenwicht dient te zijn.

4.1.5 Het kan ook problemen opleveren als getracht wordt al te snel te voldoen aan de voorwaarden van Maastricht. Vooral toe te treden tot de eurozone moet een land zijn munt twee jaar lang zonder aanpassing van de pariteit stabiel kunnen houden t.o.v. de euro. Als lidstaten al te overhaast te werk gaan, zullen ze niet alleen geconfronteerd worden met de in paragraaf 4.1.2 vermelde problemen, maar zullen ze ook toetreden tot dit mechanisme met een overgewaardeerde of ondergewaardeerde koers. De dynamiek van de eigen economie en de voorwaarden voor de eigen groei kunnen worden ondermijnd als de munt overgewaard is, wat het concurrentievermogen op de wereldmarkt zou kunnen verminderen, of als ze ondergewaardeerd is, wat weer tot inflatiedruk zou kunnen leiden. In beide gevallen zou ook de loonontwikkeling worden beïnvloed, wat weer zou leiden tot meer bedrijfsverplaatsingen (en bijbehorende problemen) en gevolgen heeft voor de binnenlandse vraag, die vaak de motor is achter de groei in deze lidstaten. Het is daarom zaak met grote omzichtigheid de pariteit vast te stellen waarmee ze tot het wisselkoersmechanisme WKM-2 kunnen toetreden. De landen van de eurozone zullen zich echter hoe dan ook moeten bekommeren om hun concurrentievermogen, ook al is de koers van hun munt op het moment van toetreding bevredigend.

4.1.6 De uitbreiding van de EU heeft tot gevolg gehad dat er tijdelijk een kleine meerderheid van landen geen lid is van de eurozone, al vertegenwoordigt deze zone, gemeten naar de omvang van het bruto binnenlands product, wel het overgrote deel van de EU. Als er in de komende jaren nieuwe landen toetreden tot de eurozone, zal dit ook betere voorwaarden scheppen voor de positie van de euro in het internationaal monetair stelsel.

4.2 Het Groei- en Stabiliteitspact

4.2.1 In de meeste nieuwe lidstaten zijn de overheidsfinanciën betrekkelijk duurzaam. Slechts in enkele landen komt de staatsschuld uit boven de 60 % van het BBP. Hoewel in een aantal nieuwe lidstaten het gevaar bestaat dat de staatsschuld zal toenemen door tekorten op de begroting, dient men te bedenken dat het niveau van de buitenlandse schuldenlast in deze landen vergeleken met die in EU-15 geenszins verontrustend is. Overigens hebben alle lidstaten van de EU zich meer dan eens vastgelegd op de doelstellingen van Lissabon en een verantwoord begrotingsbeleid.

4.2.2 Er wordt al langere tijd kritiek uitgeoefend op het stabiliteitspact. Het Comité heeft hierover een aantal adviezen uitgebracht^(?). Gebleken is dat zelfs een gebrekkig functionerend pact positief heeft bijgedragen tot de begrotingsdiscipline. Ook het meer doeltreffende toezicht en de toegenomen transparantie van de procedure bij buitensporige tekorten hebben positief doorgewerkt op de begrotingsdiscipline. De lidstaten moeten zich een duidelijk beeld kunnen vormen van de toekomstige vorm van het groei- en stabiliteitspact, zodat ze hun economisch beleid voor de middellange termijn hierop kunnen afstemmen.

4.2.3 Het toezicht op de begrotingsdiscipline is bemoeilijkt door de onnauwkeurige en onvolledige cijfers en voorspellingen die de lidstaten t.a.v. hun begrotingen hebben verschaft. De Commissie en verschillende comités hebben moeite gedaan om gemeenschappelijke criteria te ontwikkelen die gebruikt kunnen worden bij de multilaterale monitoring en coördinatie van het beleid. De verschillende methodes en werkwijzen kunnen echter niet nauwkeurig op elkaar worden afgestemd als de statistische gegevens niet voor honderd procent betrouwbaar zijn. In enkele nieuwe lidstaten en ook in een aantal landen van EU-15 kan er nog veel worden verbeterd wat het verzamelen van statistische gegevens betreft, ook al is er de laatste jaren veel vooruitgang geboekt.

4.2.4 In zeer brede kring is men van mening dat het op het Verdrag van Maastricht gebaseerde stabiliteitspact op een andere manier geïnterpreteerd zal moeten worden. Veel regelingen die op dit moment nog worden toegepast, zullen in het nieuwe EU-25 moeten worden afgezwakt. De afhandeling van de eigen programma's en adviezen van de Commissie en de lidstaten is steeds meer een automatisme geworden, terwijl de informele coördinatie tussen de lidstaten steeds belangrijker is geworden. De geloofwaardigheid van de gemeenschappelijke munt mag echter niet in het geding komen.

4.2.5 Uitvoering van het economische beleid en verwezenlijking van de doelstelling van stabiele overheidsfinanciën zal in de nieuwe lidstaten tot problemen leiden. Gedane toezeggingen kunnen minder goed worden nagekomen als de politieke stabiliteit niet optimaal is. Hoewel de nieuwe lidstaten fundamentele hervormingen hebben doorgevoerd, die nodig zijn om een markteconomie tot stand te brengen, staan sommige van deze landen voor moeilijke keuzes, omdat de noodzaak van structurele hervormingen gepaard kan gaan met uitgavenstijgingen van de overheid. Toewijzing van openbare middelen is in de nieuwe lidstaten een nog heikeler punt dan in EU-15.

4.2.6 Als men wil dat het stabiliteitspact nog lange tijd effectief blijft functioneren, zal het gedeeltelijk moeten worden herzien. Tegelijk dient te worden gewaarborgd dat iedereen zich nog meer vastlegt op de gemeenschappelijke doelstellingen en dat het evenwicht van de overheidsfinanciën in de lidstaten, de begrotingsdiscipline, de duurzaamheid en de geloofwaardigheid van de coördinatie van het economische beleid niet in gevaar komen.

^(?) Zie o.a. het meest recente relevante EESC-advies „Begrotingsbeleid en soort investeringen” (PB C 110/19 van 30 april 2004, blz. 111-115).

4.3 Verschillen in welvaart en werkgelegenheid ⁽³⁾

4.3.1 Door de uitbreiding is het nationaal product van de EU slechts met 5 % in marktwaarde gestegen en zelfs met koopkrachtcorrectie is de toename niet meer dan 10 %, hoewel de totale bevolking met bijna 20 % is toegenomen. Voor alle nieuwe lidstaten geldt dat ze armer zijn dan het gemiddelde van EU-15. In de nieuwe lidstaten bedraagt het BBP per hoofd van de bevolking met koopkrachtcorrectie slechts de helft van dat in EU-15. Zoals dat ook tussen de oude lidstaten het geval is, zijn er tussen de nieuwe lidstaten onderling behoorlijke verschillen. Cyprus, Slovenië en Malta zijn het meest welvarend. Polen en de Baltische landen (Letland, Litouwen en Estland) zijn het armst. Het BBP per capita met koopkrachtcorrectie is in Slovenië en op Cyprus zelfs ongeveer even hoog als in Griekenland, terwijl Malta en Tsjechië zich op het niveau van Portugal bevinden.

4.3.2 Volgens Eurostat leeft 13 % van de bevolking in de nieuwe lidstaten onder de relatieve armoedegrens. In EU-15 is dat 15 %. Deze armoedegrens wordt vastgesteld door inkomsten waarover individuen of huishoudens beschikken, te relateren aan het gemiddelde inkomen van de bevolking in een land. De armoedegrens ligt op 60 % van het nationale mediane inkomen van een land. Hoewel deze percentages erg dicht bij elkaar liggen, mag men hierdoor niet de omvang van het sociale probleem onderschatten: eerder is immers al aangegeven dat het BBP per capita met koopkrachtcorrectie in de nieuwe lidstaten slechts de helft bedraagt van dat in de landen van EU-15.

4.3.3 De inkomensverschillen binnen de nieuwe lidstaten liggen min of meer op hetzelfde niveau als in de landen van EU-15. Het kleinst zijn de inkomensverschillen in Tsjechië, Hongarije en Slovenië; de situatie daar laat zich vergelijken met die in de Noord-Europese landen. Estland, Litouwen en Letland kennen de hoogste graad van armoede; de inkomensstructuur daar lijkt nog het meest op die van Ierland en Groot-Brittannië, landen met relatief forse inkomensverschillen. Wat EU-15 betreft is de graad van armoede het hoogst in Ierland en de Zuid-Europese landen. Het nadeel van dergelijke vergelijkingen tussen landen is overigens dat hierbij geen rekening wordt gehouden met de soms grote regionale verschillen die er binnen de landen bestaan.

4.3.4 Het gemiddelde werkgelegenheidscijfer in de nieuwe lidstaten bedraagt slechts 56 %, tegen ongeveer 64 % in EU-15. De hamvraag is of deze landen in staat zullen zijn om tegelijkertijd hun productiviteit en hun participatiegraad te verhogen. Het ziet ernaar uit dat de meeste nieuwe lidstaten voorrang geven aan het verhogen van de productiviteit, wat hun concurrentievermogen en bijgevolg dat van de EU in het algemeen vergroot. De Lissabonstrategie biedt hierop een antwoord, dat misschien enigszins moet worden bijgesteld, maar verder niet aan actualiteit heeft ingeboet.

⁽³⁾ Het EESC wil er in dit verband echter op wijzen dat voor een juiste beoordeling van het levenspeil bij voorkeur moet worden gekeken naar het „beschikbaar inkomen van de huishoudens”. De statistische gegevens daarover zijn helaas onvolledig. Het EESC dringt daarom nogmaals aan op een versterking van de mechanismen van de EU voor het verzamelen en verwerken van statistische gegevens en op het intensiveren van de samenwerking tussen de statistiekbureaus van de lidstaten en Eurostat.

4.3.5 In haar globale richtsnoeren voor het economisch beleid (7.4.2004) stelt de Commissie dat de lage participatiegraad van jongeren en oudere werknemers in de nieuwe lidstaten speciale aandacht verdient. Tegelijkertijd zullen de sociale bescherming en de knowhow van werknemers verder moeten worden ontwikkeld. Naar de mening van het Comité zijn dit belangrijke punten. Hetzelfde geldt overigens voor de landen van EU-15.

4.3.6 Tussen de nieuwe lidstaten onderling zijn er aanzienlijke verschillen qua participatiegraad van vrouwen en oudere werknemers. Terwijl de participatiegraad van vrouwen in Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen en Slovenië en op Cyprus hoger is dan het EU-15-gemiddelde, ligt deze opvallend laag in Polen en vooral op Malta. Voor de participatiegraad van oudere werknemers geldt dat deze in Tsjechië, Estland, Letland en Litouwen en op Cyprus hoger is dan het EU-15-gemiddelde, maar in de andere nieuwe lidstaten beduidend lager. In alle nieuwe lidstaten, behalve Estland en Hongarije, was het werkloosheidscijfer van vrouwen in 2003 iets hoger dan dat van mannen. Opvallend groot is het verschil op Malta en in Tsjechië.

4.3.7 In verschillende nieuwe lidstaten is de werkloosheid gedurende de periode 2000-2003 gedaald. Het duidelijkst was dit het geval in de Baltische landen, waar het werkloosheidscijfer met ongeveer drie procentenheid is afgenomen. In Slovenië en Hongarije is het met de werkgelegenheid al vanaf het midden van de jaren '90 de goede kant op gegaan. In de Bijlage bij dit advies vindt men statistische gegevens over de werkgelegenheid en werkloosheid in alle landen.

4.3.8 De leeftijdsopbouw van de bevolking en de situatie op het gebied van sociale bescherming zijn van grote invloed op de inkomensstructuur van een land. De vergrijzing draagt er in belangrijke mate toe bij dat het inkomensniveau in de nieuwe lidstaten zo laag ligt. Vijfenzestigplussers zijn oververtegenwoordigd in de laagste inkomensklassen op Cyprus en in Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Litouwen. De categorieën die de grootste kans lopen om tot armoede te vervallen, zijn grote gezinnen, éénoudergezinnen en jongeren tussen de 16 en 24 jaar.

4.3.9 Het gemiddelde opleidingsniveau ligt in de nieuwe lidstaten hoger dan in EU-15. Gemiddeld 89 % van de mensen tussen de 25 en 64 jaar heeft in deze landen een diploma middelbaar onderwijs. In EU-15 is dat 65 %. De meeste mensen met zo'n diploma vinden we in Tsjechië, Estland en Slowakije. Van de landen in EU-15 halen alleen Duitsland, Groot-Brittannië en Zweden een percentage dat boven de 80 % ligt. Het hoge opleidingsniveau, gepaard aan de lage arbeidskosten, maakt de nieuwe lidstaten aantrekkelijk voor investeerders.

4.3.10 De economie groeit in de nieuwe lidstaten gemiddeld sneller dan in de oude, al betekent de eenwording van Europa niet dat de inkomensverschillen snel zullen verdwijnen. Bij het huidige tempo zal dit nog tientallen jaren kunnen duren. Volgens een zeer ruwe berekening zouden Cyprus en Malta de eerste landen zijn die het gemiddelde niveau van EU-15 kunnen halen. Daar zouden ze ruim twintig jaar over doen. Tal van factoren, zoals het gebruik van de structuurfondsen van de EU, kunnen ertoe bijdragen dat de inkomensverschillen sneller worden verkleind. In de bijlage bij het advies staan economische gegevens die alle lidstaten betreffen.

4.4 Concurrentievermogen en productiviteit

4.4.1 De totale arbeidskosten liggen in de nieuwe lidstaten gemiddeld een stuk lager dan in de landen van EU-15. Tegelijkertijd heeft de arbeidsmarkt in deze landen de naam zeer flexibel te zijn. Veel industriële ondernemingen en ook een aantal dienstverlenende bedrijven hebben hun werkzaamheden dan ook verlegd naar de nieuwe lidstaten. Hierbij wordt echter vaak vergeten dat het gemiddelde productiviteitsniveau in deze landen duidelijk lager ligt dan in EU-15. Het productiviteitsniveau per werknemer, incl. koopkrachtcorrectie, bedroeg in 2003 in de nieuwe lidstaten gemiddeld slechts 54 % van dat in de landen van EU-15.

4.4.2 In het begin van jaren '90 zijn de Oost-Europese landen blijven zitten met de erfenis van een logge openbare sector en vaak ook met een rigide wetgeving. Niettemin is er veel vooruitgang geboekt bij de hervorming van de openbare sector en op dit moment zijn de overheidsuitgaven als percentage van het BBP er min of meer vergelijkbaar met die in de landen van EU-15.

4.4.3 Concurrentievermogen en productiviteit kunnen niet worden verbeterd zonder te investeren in opleiding en scholing, onderzoek en werkorganisatie. Ook moet de ondernemerszin worden bevorderd en moet er iets worden gedaan aan de vele administratieve obstakels waardoor de oprichting en activiteiten van vooral kleine ondernemingen worden bemoeilijkt. Het is ook goed voor het concurrentievermogen en de productiviteit als inefficiënte en onrendabele ondernemingen van de markt verdwijnen. Zo worden er middelen vrijgemaakt, die aldus een productiever bestemming kunnen vinden. Dergelijke herstructureringen dienen wel gepaard te gaan met herscholingsmaatregelen voor de getroffen personen ⁽⁴⁾.

4.4.4 De nieuwe lidstaten hebben reeds kunnen profiteren van hun flexibele markten. Kapitaal, technologie en vaak ook arbeidskrachten kunnen zich zonder al te veel moeite van het ene land naar het andere verplaatsen. De flexibele structuren maken het echter ook gemakkelijker om arbeidsplaatsen weer weg te halen en naar elders te verplaatsen. Op de lange termijn zullen landen en regio's in staat moeten zijn ook hun infrastructuur in te zetten als concurrentiemiddel. Belangrijk met het oog op de toekomst is bijv. dat er gunstige voorwaarden

voor IT- en onderzoeksactiviteiten worden geschapen. Gemiddeld besteden de oude lidstaten 2 % van hun nationaal product aan onderzoek en ontwikkeling, terwijl dit voor de nieuwe lidstaten in de buurt van de 1 % ligt.

4.4.5 Op de lange termijn zal het huidige productiviteitsniveau van EU-15 voor de nieuwe lidstaten niet voldoende zijn. In alle lidstaten zal met name moeten worden geïnvesteerd in knowhow. De verminderde groei van de productiviteit in de EU kan voor een deel worden toegeschreven aan het feit dat er te weinig wordt geïnvesteerd en gebruik wordt gemaakt van technologie. In alle lidstaten van de huidige EU is behoefte aan aanzienlijk meer investeringen in informatie- en communicatietechniek, O&TO en onderwijs. Vooral voor de nieuwe lidstaten is dit een uitdaging, die veel van hen zal eisen maar tegelijk een groot aantal nieuwe mogelijkheden biedt.

4.4.6 Verbetering van het concurrentievermogen vergt vaak ook structurele veranderingen in afzonderlijke economische sectoren. Met name in de nieuwe lidstaten kan het concurrentievermogen worden verbeterd als er structurele hervormingen plaatsvinden in de landbouw en de zware industrie.

4.5 Duurzame ontwikkeling van het milieu

4.5.1 Een van de speerpunten van de strategie ter verwezenlijking van de GREB is versterking van de duurzame ontwikkeling. Naast economische en sociale duurzaamheid is het voor de nieuwe lidstaten zaak dat wordt gezorgd voor een duurzame ontwikkeling van het milieu. Het is absoluut noodzakelijk dat verantwoord wordt omgesprongen met de natuurlijke hulpmiddelen en dat er wordt gestreefd naar een hoge kwaliteit van het milieu. Op de lange termijn zal dit ook economisch zijn rendement opleveren.

4.5.2 In de nieuwe lidstaten is het van belang dat efficiënter gebruik wordt gemaakt van energie. Terwijl de landen van EU-15 volgens Eurostat in de periode 2000-2002 een energie-intensiteit van de economie van gemiddeld 173 kgoe/1000 euro hadden (bruto binnenlands energieverbruik per eenheid met koopkrachtcorrectie), was dit in de nieuwe lidstaten liefst 258. Op het voor duurzame ontwikkeling zo belangrijke gebied van energie-efficiency is er dus nog het nodige werk te verzetten.

4.5.3 Hoewel er in de nieuwe lidstaten reeds stappen in de goede richting zijn gedaan, is er nog altijd in sterke mate behoefte aan investeringen ter verbetering van met name de energieproductie en de energie-efficiency in het vervoer. Ter beperking van de schade aan het milieu zal met name de stimulering van het energieverbruik aan banden moeten worden gelegd. Het Comité staat achter de aanbeveling van de Commissie om het mes te zetten in subsidies die milieuvervuiling in de hand werken en een duurzame ontwikkeling in de weg staan.

⁽⁴⁾ Zie EESC-advies „Het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen” (PB C 120 van 20.5.2005).

4.5.4 In 2003 is de richtlijn betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen van kracht geworden. In haar globale richtsnoeren concludeert de Commissie dat er wat de productie van groene energie betreft maar weinig vooruitgang is geboekt. Uitzonderingen zijn Duitsland, Spanje en Denemarken, waar goede resultaten zijn behaald met windenergie.

4.5.5 Het zal nog jaren duren voordat men in de nieuwe lidstaten een zelfde efficiency t.a.v. energieverbruik en energieproductie bereikt. Deze ambitieuze doelstelling mag echter de inspanningen van genoemde landen om zich duurzaam te ontwikkelen niet in de weg staan. Maatregelen om het publiek er beter van te doordringen hoe belangrijk duurzame ontwikkeling is, dienen onderdeel van het beleid te zijn.

5. Conclusies

5.1 De landen van EU-15 hebben de afgelopen jaren niet zo'n dynamische groei gekend als veel van de nieuwe lidstaten. Ook de komende tijd, en zeker op de middellange termijn, zal de economische groei in de nieuwe lidstaten waarschijnlijk sneller verlopen dan in EU-15. De groei kan nog extra worden gestimuleerd via de structuurfondsen. De uitbreiding komt overigens ook de economische groei in de landen van EU-15 ten goede.

5.2 Men kan er niet zonder meer van uitgaan dat de welvaartsverschillen tussen EU-15 en de nieuwe lidstaten snel zullen verdwijnen. Politieke integratie betekent niet steevast dat daarmee ook het inkomensniveau en de levensstandaard naar elkaar toegroeien. Een voorbeeld van traag verlopende economische convergentie tussen verschillende regio's is de hereniging van Duitsland. Zelfs de enorme bedragen die hieraan gespendeerd zijn, noch de doorgevoerde institutionele integratie hebben de ontwikkelingen daar kunnen forceren.

5.3 Dankzij de uitbreiding van de EU zullen de handelsbetrekkingen tussen de nieuwe en de oude lidstaten, de wederzijdse investeringen en, na het verstrijken van de daartoe vastgestelde overgangsperiodes, ook het vrije verkeer van arbeidskrachten er gemakkelijker op worden. Daardoor wordt de economische situatie voor de nieuwe lidstaten overzichtelijker en wordt het ook voor ondernemingen die overwegen te investeren, gemakkelijker om economisch verantwoorde beslissingen te nemen. Daarnaast blijven er tussen de lidstaten verschillen bestaan op gebieden waarover de EU geen zeggenschap heeft. Zo reikt de bevoegdheid van de EU op fiscaal gebied niet veel verder dan het vaststellen van de minimale BTW-tarieven en het opstellen van bepaalde regels voor vennootschapsbelasting.

5.4 De overgangsregelingen hebben voornamelijk betrekking op het vrije verkeer van arbeidskrachten tussen de verschillende landen. In het uiterste geval kan het vrije verkeer van arbeidskrachten door dergelijke regelingen zelfs zeven jaar lang worden beperkt. In tal van landen van EU-15 is de bevolking snel aan het vergrijzen en bestaat ondanks de vrij hoge structurele werkloosheid behoefte aan verse arbeidskrachten. De overgangsregelingen kunnen zowel het proces van noodzakelijke

structurele veranderingen in de nieuwe lidstaten vertragen als de economische groei in de landen van EU-15 en in de nieuwe lidstaten afremmen.

5.5 Tal van ondernemingen die overwegen te investeren in de nieuwe lidstaten of dat reeds hebben gedaan, hebben uit eigen ervaring kunnen vaststellen dat de nieuwe lidstaten in sterkere mate dan de landen van EU-15 te kampen hebben met bepaalde, voor overgangseconomieën typerende problemen die niet alleen via wetgeving te verhelpen zijn. Deze problemen hebben veelal te maken met corruptie. Overigens is corruptie ook geen onbekend verschijnsel in EU-15.

5.6 Het uit de weg ruimen van praktijken die tientallen jaren lang de kans hebben gekregen wortel te schieten in de samenleving, is een langzaam proces. Het EU-lidmaatschap heeft er echter voor gezorgd dat ook op dit gebied de druk om verbeteringen door te voeren, is toegenomen. Als de nieuwe lidstaten willen dat hun mogelijkheden efficiënt worden benut, zal de communautaire wetgeving naar behoren moeten worden nageleefd. Dit geldt in de eerste plaats voor de regels betreffende de interne markt, maar er zijn ook nog andere belangrijke regels met gevolgen voor de concurrentievoorwaarden. Zo zal de milieuwetgeving in alle landen op uniforme wijze moeten worden uitgevoerd.

5.7 In de nieuwe lidstaten is er een gunstige verhouding tussen arbeidskosten en opleidingsniveau van werknemers. Ook het belastingklimaat is een factor die van invloed is op investeringen van ondernemingen in de nieuwe lidstaten. Het hangt af van het soort commerciële bedrijvigheid, welke factoren uiteindelijk de doorslag geven bij vestigingsbesluiten.

5.8 Overigens dient men zich bewust te zijn van de gevaren als landen elkaar proberen af te troeven met de laagste belastingtarieven („race to the bottom”). Het is niet denkbeeldig dat de overheid zich daardoor beroofd zal zien van de middelen die ze nodig heeft ter financiering van de voor het inhalen van de achterstand noodzakelijke investeringen in de infrastructuur en het sociale stelsel. Ook zal men ervoor moeten oppassen dat de belastingdruk daardoor niet wordt verlegd naar de factor „arbeid”, iets wat negatieve gevolgen zou hebben voor de werkgelegenheidssituatie.

5.9 Directe investeringen of verplaatsing van alle activiteiten naar de nieuwe lidstaten zijn gemakkelijker voor bedrijven die in deze landen commercieel reeds op uitgebreide schaal actief zijn, en voor bedrijven met een concurrentiepositie die in sterke mate afhankelijk is van de in verhouding tot het hoge opleidingsniveau lage arbeidskosten. Dit voordeel dat de nieuwe lidstaten te bieden hebben, is nog altijd aantrekkelijk voor ondernemingen, waaronder die uit EU-15. Tegelijkertijd vormen de door ondernemingen uit EU-15 in de nieuwe lidstaten ontplooiende handels- en productieactiviteiten in veel gevallen ook een ondersteuning voor de economische bedrijvigheid in de oude lidstaten. Ter illustratie hiervan zij o.a. verwezen naar de toegenomen intra-industriële handel tussen de landen van EU-15 en de nieuwe lidstaten.

5.10 De economische convergentie tussen de nieuwe en oude lidstaten is tot nu toe vrij voorspoedig verlopen en deze ontwikkeling zal zich voortzetten, ook al bergt de toekomst zekere risico's in zich. Het meest voor de hand liggende scenario is dat het voordeel van het in vergelijking met EU-15 over het algemeen lage loon- en prijsniveau zal wegebben, maar dat dit nog geruime tijd in beslag zal nemen i.v.m. het feit dat de kloof oorspronkelijk zo groot was.

5.11 De demografische ontwikkeling is een van de grootste uitdagingen die de EU het hoofd moet bieden, want de komende jaren zal een groot aantal personen inactief worden. Met een actief beleid en uiteenlopende maatregelen zou moeten worden bevorderd dat ouderen aan het werk blijven. Om het concurrentievermogen op de lange termijn veilig te stellen is het verder van vitaal belang dat het geboortecijfer omhoog wordt gebracht en dat het gehele in de EU voorradige potentieel aan arbeidskrachten wordt gemobiliseerd. Dit is alleen haalbaar als de gelijkheid tussen man en vrouw wordt bevorderd en het gemakkelijker wordt gemaakt om werk en gezin met elkaar te combineren. Tegelijkertijd zouden uitsluiting en armoede moeten worden tegengegaan, wat ook de sociale samenhang in alle lidstaten ten goede zou komen.

5.12 In enkele nieuwe lidstaten zijn de sociale partners nogal zwak en los georganiseerd. De mate waarin de organisaties representatief zijn, varieert sterk en voor de meeste geldt dat ze over weinig financiële middelen beschikken voor het

ontplooiën van activiteiten. Hetzelfde gaat op voor de activiteiten van andere maatschappelijke organisaties. Om ervoor te zorgen dat de sociale dialoog slaagt en alle partijen tegelijkertijd kunnen bijdragen aan het scheppen van gunstige voorwaarden voor economische groei, zullen de organisaties hun activiteiten verder moeten ontwikkelen. Sociaal overleg is onontbeerlijk voor de opbouw van een sterk en solidair Europa.

5.13 De Commissie zal ook nauwgezet moeten volgen welke onzekere factoren op wereldschaal de economische groei en concurrentiepositie van de EU bedreigen. Wat zijn bijv. de gevolgen van de ontwikkeling van de olieprijs en van de structurele tekorten op de begroting en lopende rekening van de VS?

5.14 In de hele EU zal men zich ervoor moeten blijven inspannen dat de interne markt wordt voltooid, dat de hervormingen van Lissabon beter ten uitvoer worden gelegd en dat de governance van de economie actief tot ontwikkeling wordt gebracht. Als dit niet gebeurt, bestaat het gevaar dat de economische groei en welvaart overal in de EU teruglopen.

5.15 Hoewel de nieuwe lidstaten en de landen van EU-15 in dit advies voor het grootste deel worden behandeld als twee verschillende categorieën, moet worden bedacht dat iets dergelijks alleen in zeer generaliserende termen kan worden gedaan. Elk land heeft zijn eigen specifieke problemen en behoeften.

Brussel, 10 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken voor vervoer en energie en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2236/95 van de Raad

(COM(2004) 475 def. — 2004/0154 (COD))

(2005/C 234/14)

De Raad heeft op 9 maart 2005 besloten, het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 156 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 op 21 februari 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer **RANOCCHIARI**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 415e zitting van 10 maart 2005 het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór en 8 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 **In het jaar 2000 is het energieverbruik van de Europese Unie op 15 % van het mondiale energieverbruik komen te liggen**, wat haar tot de grootste invoerder en tweede grootste verbruiker (na de VS) maakt. In de periode 1990-2000 is de vraag naar primaire energie in de EU gegroeid met 10 %. In dezelfde periode hebben veel van de tien nieuwe lidstaten hun politiek-economische systeem herzien en geherstructureerd, waardoor de vraag naar primaire energie in de betreffende landen met 17 % is gedaald. Derhalve groeide de vraag naar primaire energie in de EU-25 met gemiddeld 6 %.

1.2 Het scenario voor de periode 2000-2030 voorspelt een vraag naar primaire energie van gemiddeld 19,3 % voor de EU-25, waarbij de vraag van de tien nieuwe lidstaten sterker stijgt (26 %), terwijl die van de EU-15 op 18,4 % ligt.

1.3 Als bewijs van het feit dat het energiesysteem in de tien nieuwe lidstaten is verbeterd kan worden volstaan met een verwijzing naar de ontwikkeling van de energie-intensiteit ⁽¹⁾ in de EU-25: deze zal in de periode 2000-2030 naar verwachting met jaarlijks 1,7 % toenemen, dus met hetzelfde percentage als het afgelopen decennium (1990-2000). Een en ander komt neer op een stijging van jaarlijks 2,6 % voor de tien nieuwe lidstaten (dat was 3,5 % in het voorgaande decennium), en een daling van 1,7 % voor de vijftien oude lidstaten.

1.4 Ten slotte zij erop gewezen dat wij volgens dit scenario ook de komende 25 jaar afhankelijk zullen blijven van fossiele brandstoffen; deze afhankelijkheid zal in 2020 nog rond de 90 % liggen.

1.5 **Vervoer**, het belangrijkste thema van het onderhavige voorstel voor een verordening, is goed voor 32 % van het energieverbruik, maar draagt ook meer dan 10 % bij aan het Europese BBP; zowel het goederen- als het personenvervoer is de

afgelopen 30 jaar verdubbeld in omvang. De sector telt momenteel maar liefst 10 miljoen werknemers. Voor 2020 wordt rekening gehouden met een verdubbeling van het totale verkeer, waarbij het goederenvervoer in de EU-15 zal stijgen met 70 % en in de tien nieuwe lidstaten met circa 100 %. De afgelopen 30 jaar was het goederen- en personenvervoer al met respectievelijk 185 % en 145 % gestegen. Deze explosieve ontwikkeling heeft ook een reeks negatieve gevolgen gehad, met name de congestie, die momenteel circa 0,5 % van het BBP opslokt; het desbetreffende bedrag zal tegen 2010 waarschijnlijk zijn verdubbeld tot circa 80 miljoen euro. Zo'n 7.500 km aan wegen — d.w.z. circa 15 % van het trans-Europese netwerk van de EU-15, en circa 20 % van het spoorwegnet — worden dagelijks geteisterd door congesties en files. ⁽²⁾

1.6 De totstandkoming van een trans-Europees infrastructuurnetwerk voor vervoer (TEN-T) en energie (TEN-E) dat is aangepast aan de groeiende behoeften van de Europese Unie, is al meer dan tien jaar onderdeel van communautaire strategieën, en wordt terecht beschouwd als een fundamentele stap voor de voltooiing van de interne markt en de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen. De Europese Raad van Barcelona van 2002 heeft benadrukt dat de bestaande elektriciteitsnetten moeten worden uitgebreid, en heeft een concreet streefcijfer geformuleerd voor de grensoverschrijdende interconnectie, die ten minste 10 % moet bedragen van de nationale geïnstalleerde opwekkingscapaciteit. In december 2003 gaf de Europese Raad de netwerken TEN-T en TEN-E nog een centrale plaats in zijn actieplan voor groei.

2. De huidige situatie

2.1 Hoewel er voldoende duidelijkheid is over de huidige problemen en de toekomstige behoeften, heeft dit zich nog niet vertaald in een adequaat optreden van alle betrokkenen, om te beginnen de lidstaten. Tekenend hiervoor is het feit dat van de 14 grote projecten waartoe de lidstaten in 1994 (tijdens de Europese Raad van Essen) hebben besloten en die zij vóór

⁽¹⁾ Vraag naar primaire energie per eenheid BBP tegen marktcoersen

⁽²⁾ EU Energy and Transport Outlook 2000/2004

2010 zouden realiseren, er eind 2003 slechts drie zijn afgerond, terwijl minder dan een kwart van de benodigde investeringen in grensoverschrijdende verbindingen is bijeengebracht. Als het huidige investeringstempo niet wordt opgevoerd, zou de voltooiing van het programma nog wel eens twintig jaar op zich kunnen laten wachten.

2.2 In de energiesector is het probleem niet minder ernstig, hoewel de noodzaak van een financiële bijdrage van de EU veel minder groot is, zoals verderop zal worden uitgelegd. De regelgeving houdt namelijk geen rekening met de fysieke beperkingen van de netwerken. De verwachte liberalisering van de energiemarkt in 2007, waardoor een echte interne elektriciteitsmarkt zou moeten ontstaan, dreigt slechts een beperkte impact te hebben als de gebrekkige en overbelaste infrastructuur niet wordt uitgebreid. Daar waar sprake is van een hoge mate van marktconcentratie is het dan ook van fundamenteel belang dat de fysieke belemmeringen voor de mededinging worden weggenomen, om negatieve gevolgen voor alle consumenten — ook particulieren — te voorkomen. Ook mag niet worden vergeten dat de ontwikkeling van duurzame energiebronnen *ad hoc*-investeringen in bestaande energiesystemen en -netwerken vergt.

2.3 De oorzaken van de tot nu toe bescheiden resultaten van de TEN-T-projecten worden in een Mededeling van de Commissie uit 2003 ⁽³⁾ als volgt samengevat:

- het gebrek aan politieke wil bij de beleidsmakers in de lidstaten;
- de ontoereikende financiële middelen die voor het trans-Europese netwerk worden uitgetrokken;
- het grote aantal entiteiten dat voor deze projecten verantwoordelijk is.

2.4 De ernst van deze situatie werd bevestigd in het in juni 2003 door de groep op hoog niveau o.l.v. Karel van Miert (voormalig mededingingscommissaris) opgestelde rapport, waarin ook enkele interessante suggesties werden gedaan om uit deze „impasse” te komen. In dit rapport werd niet alleen de financiële kant van het probleem besproken, maar ook de organisatorische en coördinatie-aspecten in verband met de uitbreiding van de Europese Unie.

2.5 Op basis van het Van Miert-rapport heeft de Europese Commissie in oktober 2003 een voorstel gepresenteerd voor de herziening van de richtsnoeren inzake TEN-T. Tegelijkertijd heeft zij de lijst van prioritaire projecten uitgebreid tot een 30-tal, inclusief de 14 die reeds in Essen waren aangewezen. Het voorstel is op 29 april 2004 goedgekeurd door het Parlement en de Raad. Bij die gelegenheid zijn dus de nieuwe richtsnoeren en prioriteiten voor de projecten goedgekeurd, en is tevens een kostenraming gemaakt.

3. Het voorstel van de Commissie

3.1 Onderhavig voorstel voor een verordening is nodig geworden om de Commissie een juridisch instrument te

verschaffen voor de toepassing van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand — die in het licht van bovenstaande overwegingen worden herzien — en waarbij de financiële steun voor de gehele periode (2007-2013) gewaarborgd is.

3.2 Het was namelijk duidelijk geworden dat de impact van de medefinanciering door de Gemeenschap zowel kwantitatief — met méér financiële middelen — als kwalitatief — met nieuwe financiële instrumenten — geoptimaliseerd moest worden. Een en ander heeft ten doel particuliere investeringen te stimuleren, om daarmee de publiek-private samenwerking (PPS) te versterken.

3.3 De basisvereisten voor het verkrijgen van EU-steun houden verband met de vraag of de projecten van gemeenschappelijk belang zijn en voor grensoverschrijdende interconnecties zorgen, en bijdragen tot de marktintegratie in een uitgebreid Europa. In de sector vervoer moet bijzondere aandacht worden besteed aan de milieu-impact en de behoefte aan hogesnelheidsspoorlijnen, die capaciteit moeten vrijmaken voor het goederenvervoer, teneinde het evenwicht tussen de vervoersmodaliteiten te herstellen. 80 % van de financiële steun zal betrekking hebben op andere vervoersmodaliteiten dan het wegvervoer. Voor de energiesector zijn de continuïteit van het netwerk en de optimalisering van de capaciteit van prioritaair belang, evenals de integratie van de interne markt, de integratie van de nieuwe lidstaten in deze markt en de aansluiting van duurzame energiebronnen.

3.4 Om deze doelstellingen te realiseren zullen er duidelijke en objectieve toewijzings- en medefinancieringscriteria worden vastgesteld. In de eerste plaats is dat de **voorwaardelijkheid**, wat betekent dat gerichte steun wordt verleend op grond van overwegingen van **selectiviteit en concentratie**, waarbij projecten die de grootste communautaire toegevoegde waarde opleveren voorrang krijgen. Daarnaast is er de **evenredigheid** van de steun, met een maximaal medefinancieringspercentage tot 30 % (en bij hoge uitzondering tot 50 %) voor grensoverschrijdende verbindingen. In ruil daarvoor zullen de lidstaten solide garanties moeten geven op basis van een financieringsplan, en zich ertoe moeten verplichten het project binnen de gestelde termijnen uit te voeren.

3.5 De steun voor studies kan zowel voor TEN-T als TEN-E oplopen tot 50 % van de kosten. Daarentegen zal de maximumsteun voor de aanleg van TEN-T voor bepaalde onderdelen van prioritaire projecten 30 % bedragen (en bij hoge uitzondering tot 50 % voor grensoverschrijdende gedeelten), en 15 % voor andere projecten van gemeenschappelijk belang. Voor energie zal de medefinanciering op maximaal 10 % blijven, net als in de huidige verordening, met de mogelijkheid om uitzonderlijk 20 % te laten medefinancieren, namelijk wanneer er bijzondere financiële moeilijkheden zijn of wanneer het gaat om de aanleg van aansluitingen met de buurlanden. Dat het steunbudget voor energie veel lager is dan voor vervoer wordt gerechtvaardigd door het feit dat de energiesector nog andere communautaire instrumenten kent (Structuurfondsen, EIB-leningen), en door de sterke concurrentie tussen de operatoren in deze sterk marktgestuurde sector. De verzoeken voor medefinanciering van vervoersnetwerken kunnen uitsluitend worden ingediend door de lidstaten, terwijl voor energienetwerken ook particuliere exploitanten een verzoek kunnen indienen.

⁽³⁾ Mededeling van 23 april 2003: „Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk: vernieuwende financieringsvormen interoperabele elektronische tolheffing” (COM(2003) 132 def.)

3.6 Onder de huidige verordening lopen de beschikbare middelen voor de periode 2000-2006 op tot iets meer dan 4,6 miljard euro, waarvan 4,2 miljard is bestemd voor vervoer; dit bedrag wordt vanaf het uitbreidingsjaar 2004 verhoogd met 225 miljoen. Dat komt in de praktijk neer op circa 60 miljoen euro per jaar.

3.7 Met het onderhavige voorstel wordt het budget voor TEN-T in de periode 2007-2013 verhoogd tot 20,350 miljard euro, d.w.z. 2,9 miljard per jaar (tegen 600 miljoen euro in de voorafgaande zeven jaar), terwijl het budget voor TEN-E 340 miljoen euro zal zijn, wat het totale TEN-budget van de Gemeenschap op 20,690 miljard euro brengt.

3.8 Nieuw is ook dat, naast de verhoging van de communautaire steun, voortaan ook de risico's na de aanlegfase zijn gedekt, namelijk wanneer de verwachte inkomsten tegenvallen als gevolg van bijzondere omstandigheden. Deze garantie, die de deelname van de particuliere sector aan de financiering van de projecten moet bevorderen, wordt hoe dan ook beperkt tot de aanloopfase, waarbij de betrokken lidstaten tevens een aanzienlijke bijdrage leveren.

3.9 Ook het beheer van de projecten is nieuw. De Commissie stelt voor de lidstaten de belangrijkste rol toe te kennen bij de technische controle en de certificering van de uitgaven. Bovendien behoudt de Commissie zich het recht voor bepaalde beheerstaken van het programma te delegeren aan een „uitvoerend agentschap voor de trans-Europese vervoersnetwerken”. Deze mogelijkheid doet niets af aan de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de programmering.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC is ingenomen met dit Commissievoorstel, dat grotendeels tegemoetkomt aan zijn opmerkingen en aanbevelingen in eerdere adviezen. ⁽⁴⁾

4.2 Met het voorstel wordt de gewenste verhoging van de communautaire bijdrage geïnstitutionaliseerd, terwijl tevens meer zekerheid wordt geboden aan de lidstaten en particuliere investeerders, met het oog op PPS. Het EESC wijst er in dit verband op dat het voorgenoemde budget weliswaar aanzienlijk groter is dan in het verleden, maar dat de behoeften zijn meegegroeid, zoals hierboven is uiteengezet. Er hoeft alleen maar aan te worden herinnerd dat voor de 30 prioritaire vervoersprojecten een financiële injectie van 225 miljard euro vereist is, waarvan 140 miljard in de periode 2007-2014.

4.3 Het EESC stemt in met de definitie van bovengenoemde algemene beginselen die ten grondslag liggen aan de toewijzing van de communautaire steun, en vindt het een goede zaak dat de uitvoeringsbepalingen voor deze beginselen door middel van een comitéprocedure worden vastgesteld, teneinde de procedure te vereenvoudigen.

⁽⁴⁾ Verkennend advies over de „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004” (PB C 10 van 14.1.2004) en het advies inzake de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand/TEN (PB C 125 van 27.5.2002)

4.4 Het EESC juicht tevens toe dat niet alleen steun wordt uitgetrokken voor voorbereidende studies en de aanlegfase, maar ook, zij het alleen in uitzonderlijke gevallen, voor de operationele aanloopfase van het project. De moeilijke situatie waarin de vervoerssector zich bevindt (congestie, vervuiling, veiligheid, enz.) en waarover het Comité al verscheidene adviezen heeft uitgebracht, mag immers niet worden onderschat, evenmin als de risico's i.v.m. de energievoorziening en de noodzaak om de energienetwerken interoperabel te maken.

5. Specifieke opmerkingen en conclusies

5.1 Het EESC is van mening dat een zeer streng beleid moet worden gevoerd t.a.v. de lidstaten, opdat de aanleg van de door de EU vastgestelde infrastructuur geen vertraging oploopt, en de aangegane verplichtingen worden nagekomen, zelfs in het geval van onvoorziene politieke/economische omstandigheden op nationaal niveau. Indien verzoeken om opheldering niks hebben opgeleverd, kunnen eventueel boetes worden opgelegd of kan zelfs worden gevraagd de uitgekeerde gelden terug te storten aan de Commissie, die deze dan kan gebruiken voor andere infrastructuurwerken die wél op schema lopen.

5.2 Daarentegen vreest het EESC dat, zelfs met de voorgestelde verhogingen, de beschikbare middelen niet altijd voldoende zullen zijn om particuliere investeringen te stimuleren en de aangegane verplichtingen onomkeerbaar te maken. Daarom denkt het Comité dat zijn voorstel — in een eerder advies ⁽⁵⁾ — om een „Europees Vervoersinfrastructuurfonds” op te richten, dat zou worden gefinancierd d.m.v. een bescheiden solidariteitsheffing op de in de EU-25 gebruikte brandstoffen, nog steeds de moeite van het overwegen waard is, hoewel de accijnzen niet mogen worden verhoogd. De heffing zou eventueel kunnen worden beperkt tot de lidstaten die betrokken zijn bij TEN-T projecten.

5.3 Aangezien het onderhavige voorstel voor een verordening betrekking heeft op de periode 2007-2013 blijft de huidige verordening tot die datum van kracht, met behoud van het bovengenoemde budget. Dit houdt het gevaar in van verdere vertragingen en heroverwegingen, in afwachting van de nieuwe voorwaarden. Het zou beter zijn de inwerkingtreding van de nieuwe verordening zoveel mogelijk te vervroegen, zodat onmiddellijk een begin kan worden gemaakt met de werkzaamheden. Het is belangrijk erop te wijzen dat, gezien de tijd die technisch gezien nodig is om de werkzaamheden in de sector wegvervoer vast te stellen, het verkeer zeker nog verder in volume zal toenemen terwijl de nieuwe infrastructuurvoorzieningen — ook voor andere vervoerswijzen — nog in aanbouw zijn. En dat gaat ten koste van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling.

⁽⁵⁾ Verkennend advies over de „Herziening van de TEN-projectenlijst voor 2004” (PB C 10 van 14.1.2004). In dit advies dacht het EESC aan een heffing van één cent voor iedere liter brandstof die in de EU-25 wordt getankt voor het vervoer van goederen en personen over de weg. Met het huidige verbruik (circa 300 miljoen ton) zou het fonds circa 3 miljard euro per jaar ontvangen.

5.4 Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie om de uitvoeringsbepalingen voor de algemene beginselen door middel van een comitéprocedure en niet met een medebeslissingsprocedure vast te stellen. Dit zorgt voor de broodnodige stroomlijning en vereenvoudiging van de procedures. Wel vraagt het EESC zich af of het „uitvoerend agentschap voor de trans-Europese vervoersnetwerken” bijdraagt tot vereenvoudiging, of dat het juist tot overlappings met de betrokken instellingen zal leiden. Om deze twijfels weg te nemen zou de Commissie vooraf helderheid moeten verschaffen over de aan dit agentschap toe te wijzen taken.

5.5 Het EESC stemt volledig in met de door de Commissie voorgestelde maatregelen en benadrukt dat er meer middelen beschikbaar moeten worden gesteld. De aanleg van de geplande infrastructuur zal bijdragen tot duurzame ontwikkeling, aangezien 80 % van de projecten is bestemd voor andere vervoersmodaliteiten dan het wegvervoer, zodat de emissies en

congestie worden teruggedrongen. Ook mag niet worden voorbijgegaan aan de positieve impact van de projecten op de werkgelegenheid (op de middellange termijn), en, niet minder belangrijk, de verbetering van de levenskwaliteit van de Europese burgers (op de lange termijn), met name van inwoners van gebieden met veel doorgaand verkeer.

5.6 Ten slotte herhaalt het EESC nogmaals zijn stellige overtuiging van de strategische noodzaak van een trans-Europees energie- en vervoersnetwerk. Dit netwerk speelt een fundamentele rol bij het scheppen van de juiste omstandigheden om het vrij verkeer van personen, goederen en diensten te waarborgen: een verplichte en onontbeerlijke doelstelling willen wij, overeenkomstig de strategie van Lissabon en met inachtneming van de beginselen van een milieuvriendelijke ontwikkeling, een geïntegreerde Europese Unie tot stand brengen die de internationale concurrentie aankan.

Brussel, 10 maart 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, dat op meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen kon rekenen, is tijdens de discussie verworpen:

Paragraaf 5.2

Als volgt te wijzigen:

„5.2 Daarentegen vreest het EESC dat, zelfs met de voorgestelde verhogingen, de beschikbare middelen niet altijd voldoende zullen zijn om particuliere investeringen te stimuleren en de aangegane verplichtingen onomkeerbaar te maken. ~~Daarom denkt het Comité dat zijn voorstel in een eerder advies om een „Europees Vervoersinfrastructuurfonds” op te richten, dat zou worden gefinancierd d.m.v. een bescheiden solidariteitsheffing op de in de EU-25 gebruikte brandstoffen, nog steeds de moeite van het overwegen waard is, hoewel de accijnzen niet mogen worden verhoogd. De heffing zou eventueel kunnen worden beperkt tot de lidstaten die betrokken zijn bij TEN-T-projecten.”~~

Motivering

Zoals de rapporteur zelf al terecht schrijft is belastingheffing een bevoegdheid van de lidstaten. Het EESC kan geen belastingverhogingen- of verlagingen in de lidstaten voorstellen en het moet zich hier dan ook verre van houden.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 43

Stemmen tegen: 65

Onthoudingen: 9
